

# UPORABA SISTEMA MNOŽIČNEGA VREDNOTENJA NEPREMIČNIN

REAL ESTATE MASS-VALUATION SYSTEM APPLICATIONS

*Dušan Mitrović*

UDK: 332.6

## IZVLEČEK

*V prispevku je obravnavano gospodarno upravljanje nepremičnin s strani državnih, občinskih ter drugih javnih organov in organizacij, ki temelji na ekonomskih podatkih in kazalnikih. Predstavljeno je, na katerih vsebinskih področjih v Sloveniji je sistem množičnega vrednotenja nepremičnin s področnim predpisom že predviden za uporabo, kje se predvideva uporaba ter kje bi bilo smiselno in stroškovno učinkovito predvideti uporabo sistema množičnega vrednotenja nepremičnin.*

## KLJUČNE BESEDE

*nepremičnina, upravljanje nepremičnin, javna uprava, tržna vrednost nepremičnine, množično vrednotenje, sistem množičnega vrednotenja*

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

## ABSTRACT

*This article discusses the concept of real estate management by state, municipal and other public authorities and organisations on the basis of real-estate economic data and economic indicators. Real-estate mass-valuation system applications already defined by regulations in Slovenia are described. Further proposals as well as possible and cost-effective applications of a real estate mass-valuation system are presented.*

## KEY WORDS

*real estate, real estate management, public administration, real estate market value, mass valuation, mass-valuation system*

## 1 UVOD

Pregleden trg nepremičnin je lahko zagotovljen le, če so podatki o njem javno dostopni. Pravni red oziroma dostopnost podatkov na tem področju se po posameznih državah močno razlikujeta. Nekatere severnoevropske države (Danska, Nizozemska, Švedska, Finska) in baltske države (Litva, Latvija, Estonija) omogočajo javni dostop do podatkov o realiziranih prodajah nepremičnin in najemnin vsem državljanom. Dejstvo je, da je trg nepremičnin lahko najbolj učinkovit, če je pregleden, torej morajo biti vsi akterji na njem informirani, kakšna je tržna vrednost nepremičnin na nekem območju in kakšne so bile njihove realizirane transakcijske cene. V nasprotnem se lahko pojavijo špekulacije, kar prinese deformiranost trga nepremičnin. Nepremičnine in trg nepremičnin so zelo pomembna gospodarska veja, saj je z njimi povezana vrsta gospodarskih subjektov, kot so gradbena podjetja, proizvajalci gradbenega materiala, prodajalci gradbenega materiala in storitev, storitvena podjetja in drugi. To ugotavljamo tudi v Sloveniji, kjer nekateri makroekonomisti navajajo, da so bili v 90. letih gospodarski kazalniki

uspešnosti posledica gradnje avtocest in hitrih cest, v konjunktornih letih po letu 2000 pa so bili gospodarski kazalniki uspešnosti posledica stanovanjske gradnje, saj je bilo povpraševanje po stanovanjih in hišah zelo veliko.

Gospodarska kriza, ki je doletela Slovenijo, ni začasna, temveč je zelo strukturne narave, kar velja tudi za področje nepremičnin. Vrsta investorjev se je odločila za najem bančnih posojil in popolnoma nepremišljeno gradnjo, saj so verjeli, da je mogoče vse prodati. Zelo malo ali nič je bilo izvedenih tržnih projekcij, koliko trg nepremičnin na različnih območjih v državi lahko še sprejme in kje so meje. Prav tako je bilo narejenega zelo malo ali nič za kakovostno gradnjo nepremičnin, tako da bi bilo državljanom v spremenjenih družbenih okoliščinah mogoče ponuditi funkcionalno primerne nepremičnine. Zato je zelo pomembno, da začnemo v Sloveniji področje nepremičnin, trg nepremičnin in z njimi povezan finančni sektor in instrumente obravnavati mnogo bolj strokovno in sistemsko.

### 1.1 Vrednost kot ekonomski podatek o nepremičnini

Razvoj trga nepremičnin (ponudbe in povpraševanja) je v Sloveniji nekoliko zamujal za drugimi gospodarskimi področji, saj lahko rečemo, da se je pričel razvijati šele konec 90. let. Spomnimo se, da so leta 1995 stanovanja po tako imenovanem »Jazbinškovem zakonu« prodajala tako rekoč zastonj. To še ne dokazuje, da takrat trga nepremičnin ni bilo, vendar je dejstvo, da so takšno državno »akcijo«, ki ji lahko pripnemo oznako »socialistična«, v tedanjem že tržnem gospodarstvu vsi podpirali. To pomeni, da je bilo tržnega razmišljanja zelo malo. Konec 90. let se je na področju nepremičnin miselnost začela spreminjati tudi v Sloveniji. Hiter vzpon in večja dejavnost na trgu nepremičnin sta se pričela po letu 2000 in danes imamo območja s precej razvitim trgom nepremičnin, so pa tudi območja, kjer je aktivnost trga nepremičnin zelo nizka.

Zaradi zapoznelega razvoj trga nepremičnin v Sloveniji je tudi zavedanje predvsem lastnikov nepremičnin, koliko je dejanska tržna vrednost njihovih nepremičnin, še precej v povojih. Vrednost nepremičnine je ekonomski podatek o nepremičnini in nepremičnina s svojo vrednostjo je v tržnem gospodarstvu dobrina na trgu, za katero obstaja ponudba in povpraševanje. Nepremičnine so kot ekonomske dobrine omejene, saj jih je končno mnogo. Slovenci imamo zelo radi lastno nepremičnino in nismo zelo mobilen narod oziroma se nismo pripravljene kar tako seliti. Za to morajo obstajati tehtni razlogi. Morda se bo, predvsem v sedanjih časih, ko bo postala vrednota imeti službo, takšno razmišljanje spremenilo, kar bo vplivalo na danes poznane ali znova objuene načine zagotavljanja bivališča, torej »samogradnjo«.

Po prvih predhodnih analizah oziroma oceni tržnih vrednosti nepremičnin na Geodetski upravi Republike Slovenije ugotavljamo, da je kar nekaj območij v Sloveniji, na katerih so tržne vrednosti nepremičnin, predvsem eno- in dvodružinskih hiš, relativno nizke, in sicer nižje od investicijske ali stroškovne vrednosti. To so območja, ki stagnirajo v razvoju in za razvoj katerih bo morala ukrepati država. Zato bi bili lahko podatki o tržni vrednosti nepremičnin zelo dobri kazalniki oziroma usmerjevalci pri odločanju o gospodarskih, socialnih in drugih družbeno-ekonomskih ukrepih, ki so pomembni za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh območij v Sloveniji.

## 1.2 Razvoj množičnega vrednotenja nepremičnin v Sloveniji

Področje tržnega ocenjevanja vrednosti nepremičnin in uporaba mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti oziroma vrednotenja nepremičnin sta se prav zaradi počasnejšega razvoja trga nepremičnin in torej slabe dostopnosti do podatkov o tržnih cenah nepremičnin v Sloveniji začela razvijati šele po letu 2000. Pred tem so se pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin naslanjali predvsem na administrativne metode. Z vzpostavitev evidence trga nepremičnin na Geodetski upravi Republike Slovenije leta 2007 na podlagi Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin so zagotovljeni pogoji za sistematično spremljanje in analiziranje trga nepremičnin ter uporabo podatkov o realiziranih prodajah nepremičnin pri ocenjevanju tržnih vrednosti nepremičnin.

Pri razvoju sistema množičnega vrednotenja nepremičnin v Sloveniji so pomagali švedski strokovnjaki. Po nekaterih mednarodnih mnenjih je švedski sistem množičnega vrednotenja nepremičnin, ki velja že več kot 35 let, eden konceptualno najbolj izdelanih na svetu. Ponuja namreč rešitve, ki omogočajo ocenjevanje vrednosti nepremičnin na razvitih trgih z veliko tržnih podatkov in na trgih, na katerih je podatkov o prodajah malo oziroma so slabo razviti. Prav tako lahko rečemo, da je sistem množičnega vrednotenja nepremičnin na Švedskem vpet v vrsto zakonodajnih in poslovnih rešitev in zato široko uporaben za različne javne, zasebne in poslovne namene. Tudi v Sloveniji se na tem področju učimo od švedskih kolegov in stremimo k podobnim ciljem. Sistem množičnega vrednotenja, ki je vzpostavljen v okviru države, poskušamo čim bolj smotrno in učinkovito uporabiti na širšem področju upravljanja nepremičnin.

Kakovost sistema množičnega vrednotenja nepremičnin je zelo pomembna pri odločanju o uporabi sistema in podatkov za posamezne uporabnikove namene. Že med razvojem sistema v letih 2000–2005 je bila ambicija geodetske uprave, da se razvije sistem, ki ne bo namenjen samo obdavčenju nepremičnin, temveč bo zagotavljal čim bolj kakovostno ocenjene tržne vrednosti vseh nepremičnin v državi. Zato je tudi v drugem členu Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (UL RS, št. 50/2006) določeno, da se ocenjuje vrednost vseh nepremičnin, ki se vodijo in vzdržujejo v registru nepremičnin (vse parcele, vse stavbe in deli stavb ter objekti, ki so tudi stavbe v katastru stavb). Torej se po zakonu ne ocenjuje vrednost le gradbenih in inženirskih objektov. Takšna dikcija zahteva tržno obravnavanje tako rekoč vseh vrst nepremičnin. Zaradi tega je bil pri razvoju modelov vrednotenja nepremičnin večji poudarek na nepremičninah, ki se pogosteje pojavljajo na trgu nepremičnin, manjši pa na nepremičninah, ki smo jih po zakonu dolžni oceniti, a so tržno nezanimive (bolnišnice, cerkve, šole, vrtci ipd.). Temu primerno je treba tudi obravnavati kakovost ocenjenih vrednosti posameznih vrst nepremičnin. Stanovanja, eno- in dvodružinske hiše, lokali, pisarne, kmetijska in gozdna zemljišča so vrste nepremičnin, za katere je bilo v preteklih petih letih evidentiranih in analiziranih relativno veliko realiziranih prodaj, kar pomembno prispeva h kakovosti modelov ocenjevanja tržne vrednosti nepremičnin. Precejšnje težave nastopijo pri zemljiščih, namenjenih za gradnjo, kjer ni težava velikost vzorca prodaj te skupine nepremičnin, temveč slabo urejeno evidentiranje namenske rabe zemljišč na ravni države. Problematična so pogosto preohlapno opredeljena določila prostorskih aktov, ki na občinski ravni še vedno temeljijo na starih prostorskoureditvenih pogojih, izredno nedorečenih lede tega, kaj, kje in kdaj se lahko gradi. To pa so ključni vplivni elementi na tržno vrednost zemljišč, namenjenih za gradnjo.

### 1.3 Uporaba sistema množičnega vrednotenja nepremičnin

V prvem členu Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (UL RS, št. 2006/50) piše: »Ta zakon ureja ocenjevanje vrednosti (v nadaljevanju vrednotenje) nepremičnin v Republiki Sloveniji na podlagi množičnega vrednotenja nepremičnin zaradi obdavljenja in drugih javnih namenov, določenih z zakonom.« Člen tako omogoča in dovoljuje uporabo sistema množičnega vrednotenja nepremičnin za različne druge javne namene, predpisane z zakonom, za katere nosilec zakona meni, da bi lahko bili koristni in ekonomično uporabljani. Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin je v Sloveniji v pristojnosti države, zato mora tudi biti v interesu države, da uporabi sistem v čim več upravnih in sodnih postopkih, ki se posredno ali neposredno nanašajo na nepremičnine. Sistem je razvit, vzpostavljen in bo predvidoma vzdrževan popolnoma na podlagi tržnih podatkov in teoretičnih elementov, strokovno bo neodvisen in homogen ter tako enakopraven do vseh državljanov oziroma poslovnih subjektov.

Slovenija je podobno kot vrsta drugih držav Evrope in sveta v slabem finančnem položaju. Gospodarski in javnofinančni kazalniki so zelo neugodni in kažejo na potrebo po nujnih in korenitih reformnih posegih tako rekoč na vseh področjih v državi. Številni strokovnjaki z različnih področij opozarjajo, da bomo morali pričeti graditi novo, drugačno gospodarsko politiko, predvsem pa bomo morali razviti področja, na katerih ima Slovenija komparativne prednosti. Treba je razmišljati o sistemskih pristopih in sprejemati odločitve, ki temeljijo na ekonomični podlagi »cost effective«, in to predvsem, ko govorimo o javnem sektorju, kjer se porabi velik delež javnih sredstev. Tako kot v gospodarstvu bo treba tudi v javnem sektorju ustvarjati izdelke, ki imajo dodano vrednost. V Sloveniji bo letos predvidoma vzpostavljen sistem množičnega vrednotenja nepremičnin. Po mednarodnih merilih bo sistem samo iz uporabe za namene obdavljenja nepremičnin v celoti stroškovno učinkovit. Če pa se sistem vključi tudi v druge predpise, ki so podlaga za izvajanje različnih nalog, procesov in postopkov, povezanih z nepremičninami in njihovo tržno vrednostjo, je lahko ustvarjena zelo visoka dodana vrednost.

## 2 UPORABA SISTEMA MNOŽIČNEGA VREDNOTENJA NEPREMIČNIN ZA JAVNE NAMENE

Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin je v Sloveniji zakonsko predpisan. To ne pomeni, da je administrativen pri metodah ocenjevanja vrednosti nepremičnin, temveč da so zakonsko opredeljeni postopki, metode, merila kakovosti, podatki in podobno. Zakonska določenost zagotavlja enakost, homogenost in objektivnost ter s tem sistemsko naravnost, kar je primerno za različne namene v javni upravi. Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin bi tako lahko javni organ uporabljal za strokovne namene in odločitve ali pa za upravne in sodne namene in odločitve.

### 2.1 Upravljanje nepremičnin in sistem množičnega vrednotenja

Preden poskušam poenostaviti opredelitev, kaj je upravljanje nepremičnin s strani javnih organov, je treba poudariti, da morajo javni organi v Sloveniji med drugim izvajati naloge zagotavljanja in vzdrževanja javnih površin in infrastrukture ter javnih storitev. Država in občine ter drugi

javni in parajavni organi se ne smejo vpletati v storitve, ki so domena delovanja trga, saj lahko to povzroča anomalije, kot so špekulacije, monopoli, predvsem pa politično vmešavanje.

Če se usmerimo na področje upravljanja nepremičnin države, občin in drugih javnih institucij, moramo opozoriti na težavo, da v Sloveniji vrsta javnih organov ne ve natančno, s kakšnim premoženjem razpolaga in ga upravlja v imenu države oziroma davkoplačevalcev. Evidentiranje vseh nepremičnin posameznih lastnikov oziroma upravljavcev je torej prva pomembna naloga na poti k smotrnemu upravljanju nepremičnin. Tej nalogi mora slediti razmišljanje, katere od nepremičnin javni organ sploh potrebuje za opravljanje svojega poslanstva. Torej se je treba vprašati, katere nepremičnine potrebuje, da izvaja naloge, ki ustrezajo zagotavljanju javnih storitev. Vsak javni organ mora ugotoviti, katere nepremičnine potrebuje, z drugimi nepremičninami pa mora tudi smotrno gospodariti, bodisi v obliki prodaje ali v kakšni drugi obliki nepremičninske politike. Če se odloči za prodajo, je treba te nepremičnine ponuditi na trgu nepremičnin oziroma jih oddati v upravljanje drugemu javnemu organu, ki bi tovrstne nepremičnine potreboval za opravljanje nalog.

V tržnih gospodarstvih ekonomično oziroma gospodarno upravljanje nepremičnin pomeni, da mora tudi upravljanje nepremičnin v javni lasti temeljiti na ekonomskih načelih. V ta namen pa je treba poleg poznavanja strukture fonda in uporabnikov nepremičnin poznati tudi podatke o investicijskih stroških, stroških vzdrževanja, potencialnih prihodkih in tržnih vrednostih nepremičnin. Tržna vrednost nepremičnin je eden pomembnejših dejavnikov pri odločanju, kako jih gospodarno upravljati. Na podlagi ekonomskih podatkov o nepremičninah je mogoče ugotovljati oziroma izračunavati donosnost nepremičnin ter sprejemati ustrezne odločitve in ukrepe, kako z njimi ravnati. To so na primer zmanjševanje stroškov, povečanje prihodkov, spreminjanje namembnosti, prodaja in podobno.

## 2.2 Zakonsko predvidena uporaba sistema množičnega vrednotenja nepremičnin v Sloveniji

Dokončna vzpostavitev sistema množičnega vrednotenja nepremičnin, to je sprejetje modelov množičnega vrednotenja nepremičnin in prvi pripis vrednosti vsem nepremičninam v registru nepremičnin v Sloveniji, bo izvedena s koncem projekta obveščanja vseh lastnikov nepremičnin, katere nepremičnine so v njihovi lasti, kateri podatki se vodijo v javnih nepremičninskih evidencah, kateri podatki se uporabijo za izračun vrednosti ter kolikšna je posplošena tržna vrednost nepremičnin. Ker se projekt obveščanja zamika iz leta v leto, v vmesnem obdobju pa je bilo kar nekaj predpisov, ki so bili povezani z nepremičninami in njihovimi vrednostmi, nekaj materialnih določb že predvideva uporabo podatkov o vrednostih nepremičnin iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin.

Zakon o davku na promet z nepremičninami (UL RS, št. 117/2006), s katerim naj bi zagotovili preverjanje pravilnosti prijav ob odmeri davka na promet z nepremičninami, je bil prvi predpis, ki je predvidel uporabo sistema množičnega vrednotenja nepremičnin v Sloveniji. Enako velja za Zakon o dediščinah in darilih (UL RS, št. 117/2006), ki predvideva uporabo podatkov iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin za namene odmere davka na dediščina in darila.

V preteklem letu so bile uveljavljene spremembe Zakona o hipotekarni in komunalni obveznici (UL RS, št. 58/2009), ki predvideva možnost uporabe podatkov o vrednostih nepremičnin iz registra nepremičnin, torej iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin, za ocenjevanje hipotekarne kreditne vrednosti nepremičnin.

Trenutno poteka medresorska razprava o možnosti uporabe sistema množičnega vrednotenja nepremičnin v treh zakonih, in sicer v Zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ministrstvo za okolje in prostor, 2010) za ocenjevanje vrednosti nepremičnin pri odkupih ob gradnji državne javne infrastrukture v prostor, Zakonu o socialno varstvenih prejemkih (Ministrstvo za socialo delo in družino, 2010) in Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ministrstvo za socialo delo in družino, 2010) za ugotavljanje premoženjskega stanja prosilcev za pridobitev javnih sredstev za namene subvencioniranja prevoza, socialne pomoči, štipendij in drugih pravic.

Davčna osnova pri odmeri davka na nepremičnine bo v Zakonu o davku na nepremičnine predvidoma določena kot posplošena tržna vrednost nepremičnin iz registra nepremičnin. Trenutno se pripravlja osnutek Zakona o davku na nepremičnine, ki naj bi bil sprejet letos.

Na pobudo sodišč Urad za množično vrednotenje nepremičnin že zagotavlja informativne podatke o vrednostih nepremičnin (sistem pravno-formalno še ni vzpostavljen), ki jih sodišča uporabljajo v postopkih presojanja upravičenosti prosilcev do brezplačne pravne pomoči glede na to, ali razpolagajo z nepremičninskim premoženjem in kolikšna je njegova vrednost. Z informativnimi vrednostmi nepremičnin se na njihovo pobudo seznanjajo tudi javni stanovanjski skladi, in sicer v postopkih, kjer se presoja upravičenost prosilcev do pridobitve neprofitnih stanovanj.

## 2.3 Mogoči nameni uporabe sistema množičnega vrednotenja nepremičnin

### 2.3.1 Odkupi nepremičnin za namene gradnje javne infrastrukture

Ena od bistvenih težav na področju ocenjevanja vrednosti nepremičnin pri odkupih za namene gradnje javne infrastrukture je sistemska in pravna neurejenost področja evidentiranja in ocenjevanja vrednosti nepremičnin in odškodnin v postopkih pridobivanja nepremičnin oziroma pravic na njih pri gradnji infrastrukturnih objektov.

Ključne metodološke in vsebinske težave na tem področju povzročajo obstoječe pravne ureditve, neenotnost uporabe javno razpoložljivih podatkov o trgu nepremičnin, zakonska nedorečenost metodoloških podlag ter pomanjkanje znanja in izkušenj cenilcev, ki so usposobljeni za ocenjevanje vrednosti nepremičnin in ustreznih odškodnin za namene gradnje javne infrastrukture v javnem interesu. Nesistemska obstoječe ureditve povzročata neenakost obravnavanja različnih primerov pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin in določevanju ustreznih odškodnin, zaradi česar nastaja več sporov med investitorji in lastniki nepremičnin oziroma razlastitvenih postopkov, kot bi jih bilo v sistemski ureditvi. Tako pri obstoječi ureditvi veliko investicij v infrastrukturne objekte čaka na sodno razrešitev sporov, pri čemer jih je večina povezana z nestrinjanjem lastnikov nepremičnin z odkupno ceno. Ker ni predpisanih ključnih načel in enotne metodologije pri postopkih ocenjevanja vrednosti nepremičnin, v praksi pri pridobivanju nepremičnin za gradnjo

javne infrastrukture nastopajo številne težave. Tako se na primer pojavljajo odstopanja med ocenami različnih sodnih cenilcev ali pooblaščenih ocenjevalcev nepremičnin glede vrednosti istih nepremičnin, ki so v nekaterih primerih kar precejšnja. Zaradi takšnega, izredno subjektivnega pristopa pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin za namene gradnje javne infrastrukture se v praksi tudi do 50 % lastnikov nepremičnin ne strinja z ocenjenimi vrednostmi nepremičnin ter zahteva reševanje spora po sodni poti. Prav zaradi tega se vrsta investicij podaljšuje oziroma odmika v prihodnost. Posledica neurejenega stanja na tem področju je tudi težava, da je večina nepremičnin v postopkih odkupa za namene gradnje javne infrastrukture preplačana ter odkupna vrednost tudi za desetkrat in še več presega njihovo tržno vrednost. Tako vsi davkopllačevalci preplačujemo nepremičnine le nekaterim lastnikom nepremičnin, ki imajo po obstoječi zakonodaji monopolni položaj v postopkih. In ravno zaradi monopolnega položaja lastnika nepremičnin je tako zelo pomembno, da je podlaga tržna vrednost, ki je metodološko predpisana, ter da lastnik zaradi monopolnega položaja ne izkorišča tega pri odkupu, saj se nepremičnine pridobivajo izključno na podlagi javnega interesa, torej gradnje infrastrukture, ki jo bodo uporabljali vsi državljani.

Zaradi navedene problematike je smiselno, smotrno in učinkovito z ustreznim predpisom določiti sodoben sistem ocenjevanja vrednosti nepremičnin in odškodnin za namene gradnje javne infrastrukture, in sicer:

- na podlagi podatkov sistema množičnega vrednotenja nepremičnin kot sistemske, referenčne in objektivne podlage pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin in določevanju ustreznih odškodnin,
- z izdelavo transparentnih metodologij ocenjevanja vrednosti nepremičnin in določevanjem ustreznih odškodnin ter z njihovim vodenjem in vzdrževanjem v sistemu množičnega vrednotenja nepremičnin,
- z zagotavljanjem sistemske, podatkovne in analitične podpore cenilcem nepremičnin, ki bodo izvajali naloge ocenjevanja vrednosti nepremičnin in določevanja ustreznih odškodnin pri pridobivanju nepremičnin za namen gradnje javne infrastrukture.

### 2.3.2 Presojanje gospodarnosti upravljanja nepremičnin v javni lasti

V povezavi z upravljanjem nepremičnin s strani javnih organov je lahko podatek o ocenjeni vrednosti nepremičnin iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin zelo uporaben za spremljanje ekonomičnosti razpolaganja z nepremičninami in njihovega upravljanja. Za vsako nepremičnino, ki je v javni lasti in jo upravlja javni organ, je treba najprej urediti evidenčno in lastninsko stanje, torej naj v skladu s predpisi o evidentiranju nepremičnin najprej država evidentira svoje nepremičnine v javnih evidencah in uredi lastninsko stanje v zemljiški knjigi. Obstaja namreč vrsta nepremičnin, ki so v javni lasti, pa ni bilo izvedenih prenosov lastništev na Republiko Slovenije oziroma občino. Ko je lastninsko stanje in stanje v evidencah urejeno, nas zanima gospodarno upravljanje nepremičnin. Vsak od upravljavcev nepremičnin, ki so v javni lasti, lahko iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin pridobi podatek o vrednosti nepremičnin. Treba je ugotoviti tudi stanje vzdrževanja teh nepremičnin, življenjsko dobo ter kolikšni so stroški in prihodki. Tako je mogoče zagotoviti zelo strokovno podlago za potrebe odločanja, kako upravljati nepremičnine v prihodnje. Če javni organ ne uporablja nepremičnine

za opravljanje svojih funkcij, je na podlagi podatka o vrednosti nepremičnin mogoče izračunavati tržno najemnino za vsako nepremičnino posebej, saj določitev tržnih najemnin na najemniškem trgu temelji na ekonomiki nepremičnin, to je na njihovi vrednosti. Če povpraševanja po nepremičninah v javni lasti na podlagi izračunane tržne najemnine ni, stroški lastništva pa ostajajo (investicijski stroški, stroški financiranja, stroški vzdrževanja) in so fiksni, je treba razmišljati, kako naprej upravljati takšne nepremičnine. Smotrno upravljanje nepremičnin v javni lasti države, občin ali drugih javnih institucij mora torej temeljiti na kakovostnih evidencah in urejenem lastništvu ob upoštevanju osnovnih načel gospodarnega upravljanja nepremičnin.

### 2.3.3 Presojanje ekonomičnosti prostorskih načrtov

Področje prostorskega načrtovanja v Sloveniji je iz strokovnega vidika problematično predvsem zaradi političnega vpletanja v strokovne predloge in rešitve. Poleg tega se pri planiranju, poleg neenakomernega upoštevanja okoljskega in družbenega vidika prostorskega razvoja, premalo upošteva ekonomika prostora. David Adams je zapisal: »Prostorsko načrtovanje ne nadomešča trga nepremičnin, temveč vpliva na vrednost nepremičnin in zagotavlja potencialne razvojne priložnosti občine, regije oziroma države.« (Adams, 1994) Pred odločitvijo, kakšne nepremičnine naj se gradijo, kakšna naj bo njihova namembnost in na katerih lokacijah naj bi se nepremičnine dovolile graditi v skladu s sprejetim prostorskim načrtom v prihodnosti, je treba z vidika javnih koristi in gospodarnosti države ali lokalne skupnosti analizirati posledice gradnje, na primer kašni javni stroški bodo nastali (infrastruktura, šole, vrtci, parki, igrišča, parkirišča ipd.), kako bo to vplivalo na trg nepremičnin oziroma vrednost nepremičnin na teh območjih in kdo bo imel od tega koristi. Zaradi pomanjkanja javnih sredstev se v že kar nekaj državah v Evropi uveljavlja popolnoma drugačno razmišljanje, kdo mora nositi breme gradnje javne infrastrukture (ceste, kanalizacija, vodovod). Postavlja se namreč vprašanje, zakaj morajo breme gradnje nove javne infrastrukture nositi vsi davkoplačevalci, če imajo koristi od posamezne razširitve pozidave le lastniki nepremičnin na območjih predvidene pozidave.

Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin v Sloveniji, v katerem se uporabljajo tako rekoč vsi javno razpoložljivi nepremičninski podatki (podatki o nepremičninah), drugi prostorski podatki (namenska raba prostora, dejanska raba prostora, vodna območja, naravovarstvena območja ipd.), ekonomski podatki (vrednosti nepremičnin, realizirane transakcije nepremičnin) ter družbeno-ekonomski podatki (število prebivalcev in trendi, struktura prebivalcev, gostota poselitve, bruto dohodek na prebivalca, število študentov ipd.), omogoča izvajanje kakovostnih prostorskih in tržnih analiz in simulacij ter izvajanje projekcij vpliva predlaganega prostorskega načrta na trg, vrednost nepremičnin in prihodnjih stroškov v povezavi s tem. Iz tega vidika bi bilo zelo smiselno razvijati metodološke podlage za presojanje ekonomičnosti predlaganih prostorskih sprememb s prostorskimi načrti.

### 2.3.4 Vrednosti nepremičnin in komasacije zemljišč

Komasacije kmetijskih zemljišč za namene navodnjavanja, optimizacije obdelave kmetijskih zemljišč in za namene priprave zemljišč za pozidavo so zelo uveljavljeni in koristni zemljiško



ureditveni ukrepi, katerih temeljni cilj je gospodarna in optimalna izraba zemljišč. Poleg tega poznamo komasacije stavbnih zemljišč, pri katerih je temeljni cilj podoben, drugačna je le vrsta rabe. Postopki komasacije so obakrat povezani s spremembo parcelnih meja z nekim namenom, to je bolj gospodarno rabo zemljišč. V Sloveniji se na primer dogaja, da občina sprejme razširitve pozidave na območju, kjer sta parcelno in lastninsko stanje popolnoma neprimerna za gradnjo v skladu s sprejetim prostorskim načrtom. V ta namen slovenska zakonodaja določa postopek pogodbene komasacije. Morda bi bilo smiselno v predpisih pogojevati razširitev pozidave v prostorskem načrtu, vendar le, če se lastniki predhodno pogodbeno zavežejo, da se izvede pogodbeno komasacija. Tako bi s predpisi vgradili »motivatorje« za lastnike zemljišč. Navedene postopke je mogoče z metodološkimi prilagoditvami posameznih modelov množičnega vrednotenja nepremičnin strokovno podpreti v sistemu generalnega vrednotenja nepremičnin. Na podlagi vrednosti iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin je mogoče za vse lastnike zemljišč postaviti enaka in objektivna merila parcelacije in delitve parcel, ki temeljijo na strokovnih merilih in ekonomski logiki (tržna vrednost zemljišč).

### 2.3.5 Določevanje tržnih najemnin in javne nepremičnine

Poenostavljeno lahko rečemo, da lastnik nepremičnino, ki je predmet oddajanja/najema, obravnava kot investicijo, od katere v določenem obdobju, z določenimi tveganji in določeno stopnjo donosnosti pričakuje ustrezno tržno najemnino. Običajno velja, da se s tako imenovano metodo donosa izračunavajo tržne vrednosti nepremičnin, ki se običajno pojavljajo na najemniškem trgu nepremičnin. Pri izračunu se uporabljajo podatki o najemninah, kjer enačba (1) prikazuje način ocene vrednosti nepremičnine na podlagi prihodkov in stopnje kapitalizacije:

$$V = N / Kf \quad (1)$$

V - vrednost nepremičnine,

N - najemnina,

Kf - stopnja kapitalizacije.

Enačba (1) določa način izračuna tržne vrednosti nepremičnine, ki je predmet najemniškega trga nepremičnin, na podlagi prihodkov, to je tržne najemnine, in stopnje kapitalizacije. Stopnja kapitalizacije je poenostavljena sedanja vrednost (tržna vrednost) prihodnjih koristi (donosa).

V Sloveniji na najemniškem trgu nepremičnin investicijski poslovni subjekti največ ponujajo poslovne nepremičnine. Tudi stanovanjske nepremičnine (stanovanja, hiše, garaže) fizičnih oseb se relativno pogosto pojavljajo na najemniškem trgu, predvsem v večjih urbanih univerzitetnih središčih. Če se osredotočimo na nepremičnine v državni, občinski lasti oziroma v lasti katerih drugih javnih institucij, za stanovanjski trg velja, da ponujajo stanovanjski sklad RS in mestni javni stanovanjski skladi na trgu stanovanja v najem. Različni državni organi in organizacije, ki razpolagajo z določenimi, predvsem stanovanjskimi nepremičninami, prav tako oddajajo stanovanja v najem zaposlenim (policija, vojska, državni zbor ipd.). Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov upravlja veliko površino zemljišč, ki jih ponuja v najem na trgu kmetijskih in gozdnih zemljišč.

Podatkov o realiziranih najemninah nepremičnin v Sloveniji ne evidentira in obdeluje noben državni organ ali institucija. Javnost, predvsem pa javne strokovne službe, lahko dostopa le do najemnin, ki se oglašujejo na spletu. Lahko pa povzamemo, da se v Sloveniji relativno veliko javnih organov ukvarja z nepremičninskimi posli, povezanimi z nakupom nepremičnin za namene oddajanja. V članku ne želimo polemizirati, da je to narobe, saj to ni poslanstvo javnih organov oziroma nima veliko vsebinske povezave z izvajanjem javnih funkcij in storitev. Državljeni Republike Slovenije ne morejo razumeti, zakaj slovenski poslanci in vsi državni uradniki, ki živijo v stanovanjih v lasti Republike Slovenije, plačujejo neprofitno najemnino, saj to pomeni, da morajo vsi državljani tem upravičencem plačevati razliko med tržno najemnino in neprofitno najemnino. Če pa že je tako in javni sektor ponuja stanovanja za relativno nizke najemnine, je smiselno postaviti enake objektivne strokovne temelje za ocenjevanje višine najemnin za vse, ki jih javni organi oddajajo v najem zaradi smotrnega upravljanja, in sicer po posameznih vrstah nepremičnin. Tržna vrednost vseh nepremičnin iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin v povezavi z zgornjo enačbo zagotavlja zelo enostavno izračunavanje tržnih najemnin za katerokoli vrsto nepremičnin, ki je predmet oddajanja.

### 2.3.6 Nepremičnine, upravni in sodni postopki ter takse

V Sloveniji ugotavljamo, da veliko nepremičnin ni ali pa ni ažurno vpisanih v javnih nepremičninskih evidencah (zemljiški kataster, kataster stavb, kataster gospodarske javne infrastrukture), pri čemer težava velikokrat izvira iz tega, da je storitev priprave dokumentacije (geodetska storitev) za evidentiranje nepremičnin predraga glede na njihovo tržno vrednost. Lastniki nepremičnin se zato ne odločajo za izmero in ureditev podatkov v javnih evidencah. Če bo država želela posodobiti osnovne nepremičninske evidence, bo morala najti bolj sistematično in cenejšo rešitev (metode izmere) ter z njo povezane postopke evidentiranja, da se bo javno evidenčno stanje nepremičnin izboljševalo. Pri oblikovanju cene storitev, ki jih izvajajo geodetska podjetja na podlagi zakona, bi lahko tako morda smiselno uporabili vrednosti nepremičnin iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin. Cenik geodetskih storitev in drugih elementov evidentiranja nepremičnin bi lahko temeljil na vrednosti nepremičnin. Enako velja za vse upravne takse, povezane z nepremičninami.

Sodni postopki, kot so licitacije, temeljijo na naročanju izdelave ocene vrednosti nepremičnin, ki je predmet licitiranja zaradi izvršb. Pristojno sodišče mora izvesti postopek najema cenilca nepremičnin, ki izvede cenitev. Na licitaciji se cena sklene glede na povpraševanje. Iz sistema množičnega vrednotenja nepremičnin je mogoče oceno tržne vrednosti pridobiti takoj, brez administriranja in najemanja cenilcev. V postopkih dedovanja je prav tako mogoče uporabiti podatke o vrednostih nepremičnin iz registra nepremičnin. Enako velja za sodne takse, sodne takse za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo so na primer popolnoma drugače urejene kot upravne takse in podobno.

## 3 UPORABA SISTEMA MNOŽIČNEGA VREDNOTENJA NEPREMIČNIN ZA POSLOVNE NAMENE

### 3.1 Lastniki in kupci nepremičnin

Danes lahko lastniki oziroma potencialni kupci nepremičnin pridobijo podatek, koliko je vredna nepremičnina, samo od strokovnjakov, ki se ukvarjajo z ocenjevanjem vrednosti nepremičnin (cenilci nepremičnin). Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin bo zagotovil, da bodo podatki o nepremičninah in njihovih vrednostih javno dostopni v registru nepremičnin brezplačno prek spleta. Vpogledovanje v podatke bo mogoče na podlagi identifikacijskih številk nepremičnine (naslov, številka stanovanja, številka stavbe ali dela stavbe, parcelna številka). Vsakdo bo lahko na podlagi identifikacijske številke nepremičnine pregledoval podatke o katerikoli nepremičninah in njihovih vrednostih v državi. Tako bodo tako lastniki nepremičnin (potencialni prodajalci nepremičnin) in kupci nepremičnin preprosto informirani o stanju trga nepremičnin (vrednostih nepremičnin). Preglednost stanja trga nepremičnin, podatki o cenah nepremičnin in njihovih vrednostih bodo zagotovili, da realizirane prodaje primerljivih nepremičnin na trgu nepremičnin ne bodo več močno odstopale druga od druge, kar se dogaja danes.

### 3.2 Banke

V razvitih tržnih gospodarstvih je bančni sektor zelo pomemben in učinkovit finančni instrument razvoja države, saj zagotavlja kapital za namene hipotekarnih posojil in drugih posojil, pri čemer se nepremičnine uporabijo kot zastava oziroma zavarovanje tveganja. V nekaterih evropskih državah je odstotek nepremičnin (predvsem stanovanjskih in poslovnih nepremičnin), ki je pod hipoteko, tudi 40 % in več (na Švedskem je kar 70 % vseh stanovanjskih hiš pod hipoteko). Po nekaterih ocenah je v Sloveniji pod hipoteko približno 10 % stanovanjskih nepremičnin.

Vrednost nepremičnin na trgu, ki so predmet zavarovanja tveganja v bankah, zato pomeni nevarnost kapitalskega tveganja (pokritja) predvsem v primerih, ko se močno zmanjša povpraševanje po nepremičninah, saj lahko banka pride v položaj, da je vrednost posojil večja od vrednosti zastavljenih nepremičnin. Zato danes centralni monetarni regulatorji (Evropska centralna banka in Banka Slovenije) zahtevajo od komercialnih bank, da morajo vsako leto spremljati, kaj se dogaja s trgom nepremičnin ter kolikšna je tržna vrednost nepremičnega portfelja, s katerim razpolaga posamezna banka. Evropska hipotekarna zveza zato že od leta 2005 izvaja analize, študije in priporočila bankam glede metod zmanjšanja tveganj. Ključne usmeritve in priporočila (European Mortgage Federation, 2009) so, da morajo banke vzpostaviti »sistemski«  
nadzor nad kapitalskimi tveganji, torej sistemski nadzor nad ocenjevanjem vrednosti nepremičnin, ki so v portfelju banke.

Danes slovenske banke obravnavana tveganja obvladujejo zelo nesistemsko, to je na podlagi posamičnih cenitev nepremičnin. Pri tem nastopajo težave, kot so: časovna neizvedljivost prevrednotenja vseh nepremičnin vsako leto, visoki stroški, heterogene cenitve (več različnih cenilcev, različni podatki) in podobno. Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin oziroma modeli množičnega vrednotenja nepremičnin omogočajo odpravo večine navedenih težav bank

v Sloveniji. Uporabo modelov ocenjevanja vrednosti nepremičnin (ang. Automated Valuation Models) priporoča tudi Evropska hipotekarna zveza vsem evropskim komercialnim bankam. Veliko evropskih držav sistema množičnega vrednotenja nepremičnin, ki temelji na tržnih podatkih, ni vzpostavila, zato morajo banke same razvijate modele ocenjevanja vrednosti nepremičnin. Slovenske banke bodo lahko uporabljale podatke množičnega vrednotenja nepremičnin v te namene, saj je modele ocenjevanja vrednosti nepremičnin razvila in vzpostavila država.

### 3.3 Cenilci nepremičnin

V literaturi o tržnem ocenjevanju vrednosti nepremičnin avtorji pogosto opredeljuje vrednotenje kot »Valuation is not a Science it's an Art« (sl. vrednotenje ni znanost, je umetnost). Dejstvo je, da govorimo o ocenjevanju in ne o točnem izračunu. Pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin je treba poleg podatkov o trgu nepremičnin, to je realiziranih prodajah različnih vrst nepremičnin, upoštevati še vrsto drugih podatkov, ki vplivajo na trg nepremičnin. To so drugi ekonomski podatki (bruto domači proizvod, razvoj, brezposelnost ipd.), družbeni podatki (gostota prebivalstva, trendi rasti/padca ipd.), zakonodajni vplivi (prostorski plani, prostorske in okoljske omejitve pri gradnji) in geografski podatki (konfiguracija, naravni viri, klimatske razmere itd.) in podobno. V informacijskem sistemu množičnega vrednotenja nepremičnin so vsi navedeni podatki za območje celotne države. Ti podatki se upoštevajo pri oblikovanju in umerjanju modelov množičnega vrednotenja nepremičnin, da bi rezultati sistema množičnega vrednotenja nepremičnin odražali značilnosti trga posamezne vrste nepremičnin za območje celotne države.

Cenilci nepremičnin, ki se ukvarjajo s posamičnimi cenitvami nepremičnin, imajo priložnost, da podobno kot banke izkoristijo že izdelan sistem za namene oziroma podporo posamični cenitvi nepremičnin. Modeli množičnega vrednotenja nepremičnin podajajo oceno vrednosti nepremičnin, vendar ne vključujejo vseh podrobnih podatkov in lastnosti nepremičnin, ki lahko tudi močno vplivajo na vrednost nepremičnine, ko govorimo o posamičnem vrednotenju nepremičnine. Zato je smiselno in učinkovito, da cenilci nepremičnin kot podlago uporabijo obstoječe modele množičnega vrednotenja nepremičnin.

### 3.4 Investitorji in nepremičninske družbe

Veliko nepremičninskih družb v Sloveniji je v preteklosti opravljalo storitve nepremičninskega posredovanja predvsem iz naslova »poznavanja« trga nepremičnin in realnih cen prodaje oziroma nakupa. V prihodnje ne bo več tako, saj bo sistem množičnega vrednotenja nepremičnin omogočal javno informiranje lastnikov in kupcev, kolikšna je vrednost nepremičnin. Zaradi tega bodo morale nepremičninske družbe preusmeriti storitve v strokovnost in kakovost, povezano s preveritvijo in pravno urejenostjo podatkov o nepremičninah v javnih evidencah, s pripravo pravih in ustreznih upravnih (postopki evidentiranja in urejanja), pravnih (kupo-prodajne pogodbe, plačila davkov) in sodnih aktov (zemljiškknjižni predlogi).

Velikokrat so stranke nepremičninskih družb lastniki nepremičnin, ki menijo, da je vrednost njihovih nepremičnin mnogo večja, kot to priznava trg. Sociološko ni nič nenavadnega, da človek

svojo nepremičnino ceni visoko (»socialna vrednost«), nepremičnino, ki jo kupuje, pa ceni nizko. V takšnih primerih bodo modeli množičnega vrednotenja nepremičnin nepremičninskim družbam v pomoč, saj bodo strankam lahko predstavili dejansko tržno stanje posamezne vrste nepremičnin na posameznem območju.

Investitorji praviloma kupujejo že zgrajene nepremičnine, pri čemer želijo objekte sanirati ali jih uporabljati v obstoječi obliki (stanovanjska, poslovna ipd.), ali pa zemljišča, na katerih nameravajo graditi posamezne vrste nepremičnin. V prvem primeru lahko investitorji na podlagi modelov množičnega vrednotenja nepremičnin zelo hitro in učinkovito pridobijo podatke o stanju trga in vrednosti nepremičnin na nekem območju, kar je lahko dobra podlaga za odločanje o investiciji. V drugem primeru pa je poleg uporabe obstoječih modelov vrednotenja nepremičnin na podlagi sistema množičnega vrednotenja nepremičnin treba izvesti še analizo vpliva novih investicij na cene in trg nepremičnin na območju investicije.

#### 4 SKLEP

Z javno dostopnimi podatki o realiziranih cenah nepremičnin skupaj z dokončno vzpostavitev sistema množičnega vrednotenja nepremičnin in ocenjenimi vrednostmi vseh nepremičnin, evidentiranih v registru nepremičnin, kar bo predvidoma vzpostavljeno letos, bo postal trg nepremičnin v Sloveniji bolj pregleden. Država je vložila sredstva v sistem, ki se je razvijal in vzpostavljal med letoma 2000 in 2010, in je njegova lastnica. Smiselno in smotrno je, da tako kot vsak lastnik nepremičnin, ki je investiral v posamezen projekt, tudi država razmisli, kako strokovno in smiselno uporabiti sistem za izvajanje svojih nalog, kot so davčne in druge naloge, povezane z nepremičninami in njihovo tržno vrednostjo.

Sistem množičnega vrednotenja nepremičnin, razvit v Sloveniji, temelji na metodologijah tržnega ocenjevanja vrednosti nepremičnin v skladu z mednarodnimi standardi. Pri razvijanju modelov množičnega vrednotenja nepremičnin se uporabljajo podatki o trgu nepremičnin ter statistične metode in tehnike obdelave podatkov. Dejstvo pa je, da se pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin upošteva končno mnogo podatkov, ter podatki, ki ključno vplivajo na vrednost nepremičnin. Uporabniki sistema množičnega vrednotenja nepremičnin se morajo zato zavedati, da gre za posplošeno vrednost nepremičnine. Obenem pa je pomembno poudariti, da sistem vrednotenja nepremičnin ni administrativne narave, temveč odraža tržno vrednost (stanje) nepremičnine na različnih območjih v državi. Taka posplošena vrednost temelji na tržnih podatkih, zato je primerna za številne, tudi javne naloge, kot so upravni, sodni, davčni in drugi nameni. Sistem množičnega vrednotenja bo po drugi strani pomemben tudi za posameznike, lastnike nepremičnin, investitorje, banke ipd.

#### Literatura in viri:

- Adams, D. (1994). Urban Planning and the Development Process. London.*  
*2009 EMF Study on the Valuation of Property for Lending Purposes (2009). European Mortgage Federation.*  
*Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin. Ur. l. RS, št. 50/2006.*  
*Zakon o davku na promet z nepremičninami. Ur. l. RS, št. 117/2006.*

*Zakon o davku na dediščine in darila. Ur. l. RS, št. 117/2006.*

*Spremembe zakona o hipotekarni in komunalni obveznici. Ur. l. RS, št. 58/2009.*

*Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, medresorska obravnava, 2010.*

*Zakon o socialno varstvenih prejemkih, medresorska obravnava, 2010.*

*Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, medresorska obravnava, 2010.*

**Prispelo v objavo: 15. april 2010**

**Sprejeto: 7. junij 2010**

**mag. Dušan Mitrovič**

Geodetska uprava RS, Zemljemerska 12, SI-1000 Ljubljana  
e-pošta: [dusan.mitrovic@gov.si](mailto:dusan.mitrovic@gov.si)