

# MOŽNOSTI RAZVOJA NEPREMIČNINSKEGA DAVČNEGA SISTEMA V SLOVENIJI

spec. Dušan Mitrović

Geodetska uprava Republike Slovenije, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1998-09-30

Pripravljeno za objavo: 1999-01-04

## Izveček

*V članku obravnavam na podlagi obstoječega stanja na področju davka na nepremičnine možnosti razvoja sodobnega nepremičninskega davčnega sistema. Pri tem upoštevam predvsem institucionalni, organizacijski in tehnološki vidik.*

**Ključne besede:** davek na nepremičnine, management, strategija

## UVOD

Na podlagi analize obstoječega davka na nepremičnine v Sloveniji (Mitrović, 1998) obravnavam problematiko, ki se nanaša na možnosti razvoja sodobnega nepremičninskega davčnega sistema. Podrobneje nameravam prikazati pomembnost davka na nepremičnine in širino področja obravnavane tematike. Cilj članka je pripraviti predlog nepremičninskega davčnega sistema, predvsem v organizacijskem smislu, in potrebne korake, ki jih na tem področju dela narekuje tržno gospodarstvo. Upoštevam obstoječo in predvideno zakonodajo, ki se kakorkoli dotika nepremičninske problematike, ter domačo in tujo literaturo.

## CILJI DAVKA NA NEPREMIČNINE

Eden splošnih ciljev je vzpostavitev nepremičninskega davčnega sistema, ki zagotavlja nepristransko, enakopravno in zakonsko porazdelitev obveznosti iz naslova davka na nepremičnine. Nepristranskost in enakopravnost predstavljata vodoravno izenačenost, ki enako obravnava vse zavezance, ki so v enakem gospodarskem položaju, medtem ko navpična izenačenost zahteva različno obravnavo zavezancev, ki so v različnem gospodarskem položaju (Rupnik, Stanovnik, 1995). Pri tem je treba imeti v mislih enostavnost in jasnost na način, ki bo razumljiv in sprejemljiv za davkoplačevalce. Strategija vzpostavitve sodobnega nepremičninskega davčnega sistema lahko temelji na dveh možnostih, in sicer (OECD, 1995):

- najprej vzpostaviti nekoliko izboljššan že obstoječ sistem, vzporedno pa graditi nov sodoben nepremičninski sistem,
- takoj se spopasti z sodobnim nepremičninskim davčnim sistemom.

OECD (ang. Organization for Economic Cooperation and Development) podpira drugo možnost, ker meni, da je bolje razburjati javnost le enkrat. V času zapisa (leta 1995) tega predloga je bila verjetno druga možnost primernejša, medtem ko je danes, skoraj po treh letih, že vprašljiva. Do danes je bilo operativno pripravljenih nekaj predlogov na različnih ravneh odločanja. V nadaljevanju članka obravnavam predvsem drugo možnost in potrebne spremembe na tem področju.

#### DAVČNI ZAVEZANCI, PREDMET OBDAVČENJA, DAVČNA OSNOVA, DAVČNA STOPNJA, DAVČNE OPROSTITIVE

##### Davčni zavezanec

Davek na nepremičnino je dolžan plačati uporabnik ali lastnik nepremičnine, ne glede na to, ali je to pravna ali fizična oseba. Obdavčenje lastnikov je nedvomno enostavnejše, saj se podatki o lastništvu prevzemajo v zemljiški knjigi. Pri tem pa lahko nastopi več težav, kot so nevdrževanost zemljiške knjige, neznano lastništvo, dolgotrajni postopki vpisa v zemljiško knjigo in podobno. Vzdrževanje uporabnikov nepremičnin predstavlja druge težave, ker zahteva neprestani nadzor nad uporabniki nepremičnin. Danes v Sloveniji obstajajo skoraj vsi omenjeni problemi o lastništvu, zemljiška knjiga je nevdrževana, vpis v zemljiško knjigo je dolgotrajen proces, zemljiškoknjžni podatki so še vedno v analogni obliki, problemi denacionalizacije, lastništvo zemljišč in stavb še ni opredeljeno, bilanca občinskega in državnega premoženja še ni dokončana in podobno. Na področju lastništva na nepremičninah v Sloveniji vlada zmeda, zato je težko govoriti o obdavčevanju lastnikov nepremičnin. Vendarle mora država v primeru neplačila davka ukrepati proti lastniku in ne proti uporabniku. Izjemoma se lahko obveznost davka na nepremičnine prenese z lastnikov na uporabnike državnih in občinskih nepremičnin in v primeru, če lastnika ni mogoče izslediti.

##### Predmet obdavčenja

Predmet obdavčenja so lahko nepremičnine kot celota, ki lahko združujejo zemljišča in stavbe, ali pa posebej zemljišča in posebej stavbe. Običajno se uporablja prva možnost, po kateri je predmet obdavčenja celotna nepremičnina, razen v primeru, da so lastniki zemljišč in stavb različni. V Sloveniji je veliko zemljišč v rokah lastnikov, ki danes še nimajo interesa upravljati smotno s svojimi zemljišči. Zato menim, da bi morali pristopiti k drugi možnosti in na ta način vzpodbuditi investicije v izgradnjo, kar še posebej velja za naselja mestnega značaja. Danes je v Sloveniji velik interes po gradnji stanovanjskih in poslovnih objektov, povpraševanje je večje od ponudbe in primerne so tudi visoke cene. Investitorji imajo največje težave s ponudbo komunalno opremljenih zemljišč, kjer pa velik del krivde prevzemajo občine s svojo investicijsko in prostorsko politiko (Kavčič, 1998). Davek na nepremičnine predstavlja instrument, ki bo občine vzpodbudil k gradnji na občinskih zemljiščih in izdaji gradbenih dovoljenj na zasebnih zemljiščih. Posledica tega bodo povečane investicije v zgradbe, ki bodo prispevale k razvoju svojih območij in povečanju prihodkov iz davka na nepremičnine.

## Davčna osnova

Temeljni cilj, ki se nanaša na vrednotenje nepremičnin, je oblikovanje sistema množičnega vrednotenja nepremičnin, ki bo temeljil na tržni vrednosti nepremičnin. Večina držav je sprejela in se odloča za pristop na podlagi tržne vrednosti. Pri tem sta dve možnosti davčne osnove: letna rentna (najemniška) vrednost ali tržna vrednost nepremičnine. Analiza trga nepremičnin pove, katera odločitev je primernejša. Na izbiro vpliva tudi davčni zavezanec. Če so nepremičnine večinoma v najemu in je davčni zavezanec uporabnik, se uporabi za davčno osnovo letna rentna vrednost, če pa je davčni zavezanec lastnik, pa se običajno uporabi tržna vrednost nepremičnine. Glede na davčnega zavezanca bi morali v Sloveniji privzeti davčno osnovo na podlagi tržne vrednosti. Zakonodajca mora vsebovati definicijo tržne vrednosti nepremičnin. Prav tako mora izhajati iz izhodišča, da vrednost nepremičnine izhaja iz najboljše rabe, ne pa iz obstoječe oziroma dejanske rabe. Metodologija vrednotenja mora biti opredeljena v zakonu. Zelo pomembno je, da v začetku oblikujemo čim bolj enostaven model vrednotenja. Najbolj učinkovite so množične metode vrednotenja nepremičnin za potrebe obdavčenja nepremičnin. Za potrebe množičnega vrednotenja nepremičnin je potrebno znanje posamičnega vrednotenja. Oba pristopa zahtevata računalniško podprte in med seboj povezljive podatke. To pomeni, da morajo biti fizični in finančni podatki, ki se uporabljajo neposredno pri izračunu vrednosti, v računalniški obliki, da je mogoče izračunati vrednosti nepremičnin.

Pri posamičnem vrednotenju se vsaka nepremičnina vrednoti posebej. Po načrtu vrednotenja se iz računalniške baze nepremičnin (zemljišča in stavbe) oceni vrednost vsake nepremičnine posebej. Pri tem se uporabljajo različne metodologije, ki so zakonsko predpisane. Pri množičnem vrednotenju nepremičnin pa se istočasno vrednoti več nepremičnin hkrati. Pri tem lahko uporabljamo različne modele za vrednotenje. Število modelov je odvisno od vrst nepremičnin, ki jih želimo vrednotiti, od značilnosti lokalnih trgov nepremičnin (tržnih območij), namenske vrste rabe nepremičnin in od metodologij vrednotenja. Da lahko istočasno vrednotimo več nepremičnin, je treba oblikovati model. Teoretično predstavlja model način delovanja določenega procesa dela. Na osnovi predhodnih analiz in izdelanega modela vrednotenja nepremičnin se računalniško ocenjujejo vrednosti nepremičnin. Pri množičnem vrednotenju je treba določiti ocene vrednosti nepremičnin standardiziranih nepremičnin. Pri tem je za primer pritožbe lastnika nepremičnine na ocenjeno vrednost nujno potrebno tudi poznavanje posamičnega vrednotenja (Waren, 1997); zaradi vrednotenja posebnih nepremičnin (šole, industrijski objekti, zgodovinski objekti) in zaradi nadzora ocene vrednosti nepremičnine. Posamično vrednotenje zagotavlja oceno vrednosti določene nepremičnine za določen časovni trenutek, množično vrednotenje pa zagotavlja oceno vrednosti več nepremičnin za določen časovni trenutek, pri tem pa uporablja standardne postopke, statistične analize in nadzor. Oba pristopa zahtevata tržne raziskave, bistvena razlika pa je v obsegu in kakovosti nadzora. Oba pristopa v praksi uporabljata analize uporabne ekonomije. Predstavljata logične metode za zbiranje, analiziranje in obdelavo podatkov za pridobitev dobre ocene vrednosti nepremičnin.

## Davčna stopnja

Zakonsko je treba določiti obdavčitev po proporcionalni stopnji, in sicer različno davčno stopnjo od davčne osnove glede na to, ali se obdavčujejo zemljišča ali stavbe. Davčna stopnja na zemljišča mora biti različna za stavbna zemljišča, kmetijska in gozdna zemljišča in druga zemljišča. Davčna stopnja je stvar občinske politike na določenem območju države. Država mora v zakonu opredeliti najnižjo in najvišjo davčno stopnjo za posamezne davčne predmete, s katero dopusti lokalni skupnosti, da pobira davek na nepremičnino glede na svoje interese.

## Davčne oprostitve

Oprostitve davka povzročajo zniževanje prihodkov iz tega naslova in povečujejo davčno obremenitev ostalim davkoplačevalcem. Na ta način se dovoli določenim lastnikom nepremičnin, da svojih nepremičnin ne izrabljajo na produktiven način. Približno 80 % vseh stanovanjskih nepremičnin v Sloveniji je v lasti fizičnih oseb, kar je izredna redkost v državah, kjer vlada tržno gospodarstvo. Razlog je v tem, da je bila odkupna cena nepremičnin določena z Zakonom o lastninjenju družbenih stanovanj leta 1993 prenizka, v povprečju le približno 20 % tržne vrednosti. Na splošno v času prehoda ni smotrno z davkom na nepremičnine preganjati lastnikov iz svojih domov, po drugi strani pa je zakon povzročil, da veliko lastnikov stanovanjskih nepremičnin teh ni sposobno vzdrževati. Oprostitve davka je treba uporabiti v skladu s spodbujanjem določenih socialnih in gospodarskih dejavnosti. Pri tem mislim predvsem na varovanje kmetijskih zemljišč, zgodovinskih nepremičnin, industrijski razvoj na primernejših lokacijah, sanacijo zastarelih zgradb, predvsem v starejših mestnih jedrih in podobno. Ena izmed spodbud je lahko tudi povečanje davčne stopnje na določene nepremičnine, kar pa je odvisno od politike. Verjetno je primerno, da so neobdavčene državne in občinske nepremičnine, da se ne bi prenašalo sredstev z enega na drug račun. Pri davčni oprostitvi je treba ravnati izjemno previdno, vsekakor pa je sedanja zakonodaja izredno radodarna.

## ORGANIZACIJA IN ADMINISTRACIJA SISTEMA

Pri predlogu organizacijskega delovanja se ponovno sklicujem na prednost pri dopolnitvah in obravnavi prostorske in davčne zakonodaje glede na pogoje pri vstopu Slovenije v Evropsko zvezo. Prostorska in davčna zakonodaja, ki je del strategije Slovenije pri vstopu v Evropsko zvezo, je opredeljena z naslednjimi zakoni (Poročevalec, 1997): Zakon o urejanju prostora, Zakon o varstvu okolja, Zakon o vodah, Zakon o ohranjanju narave in varstvu naravnih vrednot, Zakon o geodetski dejavnosti, Zakon o posredovanju v prometu z nepremičninami, Zakon o centralnem registru prebivalstva, Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v letu 2001, Zakon o registru stavb in stanovanj, Zakon o registru nepremičnin in Zakon o davku na nepremičnine. Ti zakoni se neposredno dotikajo področja vrednotenja nepremičnin, ki jih mora Slovenija prilagoditi evropskim usmeritvam. Del strategije, ki se nanaša na prostorsko tematiko, določa naslednje državne organe kot neposredno pristojne za pripravo zakonodaje: Ministrstvo za okolje in prostor (Geodetska uprava Republike Slovenije, Urad za prostorsko planiranje Republike Slovenije, Uprava za varovanje narave Republike Slovenije), Ministrstvo za finance (Davčna uprava Republike Slovenije), Statistični urad Republike Slovenije,

Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj. Glede na način vrednotenja nepremičnin, potrebnih podatkov in registrov, obstoječega stanja podatkov in pristojnosti vodenja in vzdrževanja teh podatkov in registrov ter glede na možnosti razvoja Slovenije na področju zakonodaje je razvidno, da je vzpostavitev sistema organizacije in upravljanja kompleksen problem. V nadaljevanju bom na osnovi prakse v drugih državah predlagal možno organizacijo delovanja takšnega sistema.

#### REGISTRI, POTREBNI ZA VREDNOTENJE NEPREMIČNIN

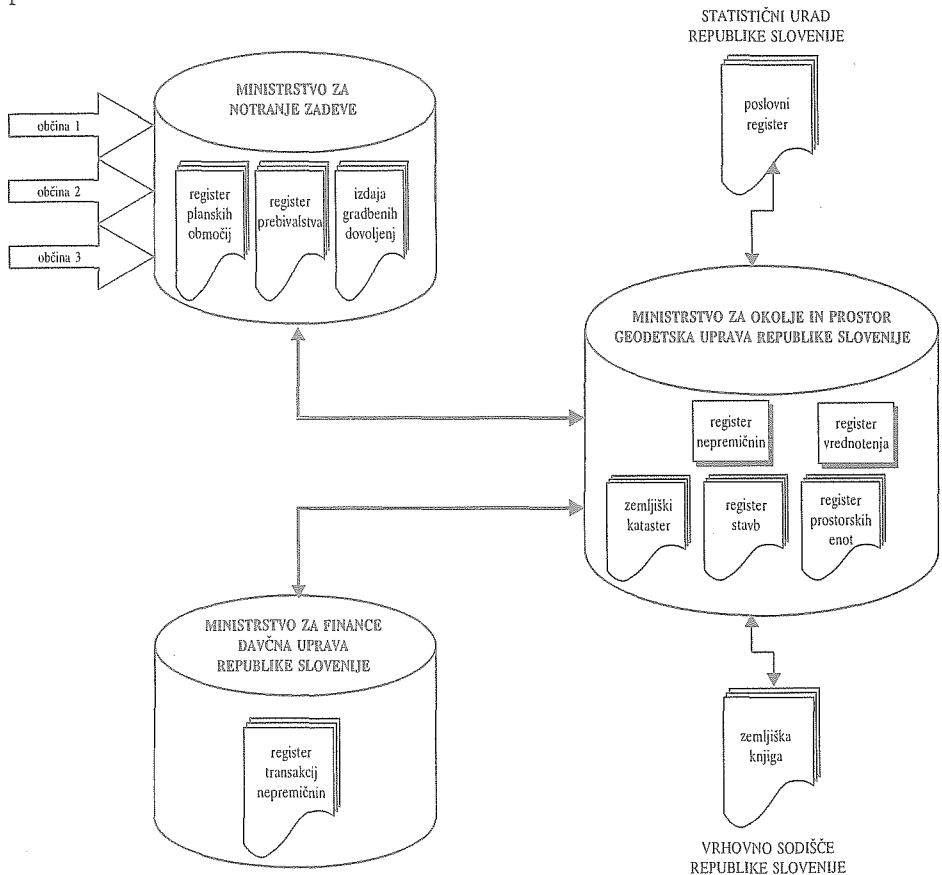
Podatki predstavljajo največji del stroškov vzpostavitve sistema za tržno vrednotenje nepremičnin, tudi do 80 % celotne investicije, kar pa je odvisno od količine in kakovosti obstoječih potrebnih podatkov (Eckert, 1990). Izkušnje držav, ki so vzpostavile podoben sistem, so podobne, ugotavljajo pa, da je treba biti pri definiranju potrebnih podatkov izredno previden. Pri tem ne smemo pozabiti vzdrževanja teh podatkov, kar predstavlja velike stroške. Na vzdrževanje so do zdaj v Sloveniji prevečkrat pozabili. Na ta način je bilo napisanih in sprejetih veliko zakonov, ki so določali pristojnosti in odgovornosti za vodenje in vzdrževanje podatkov, največkrat pa se je ustavilo pri vzpostavitvi podatkov (premajhna finančna sredstva, nemogoče vzdrževanje zaradi prepodrobnih podatkov, premajhne kadrovske zmogljivosti, pomanjkanje informacijske podpore itd.). Zaradi takih razlogov veliko registrov in evidenc ni zaživel v praksi.

Pri izbiri podatkov sem izhajal predvsem iz izkušenj na Danskem (Danish Ministry of Taxation, 1996) in Nizozemskem (Dutch Council for Real Estate Assessment, 1997). Odločitev, zakaj sem se odločil, da za vzor vzamem prav ti dve državi, je predvsem v tem, da je Danska prva država v svetu, ki je vzpostavila računalniško podprt sistem množičnega vrednotenja (Eckert, 1990). Danska ima tudi najdaljšo tradicijo na tem področju, saj je začela z informatizacijo podatkov (registrov) za potrebe vrednotenja že leta 1960. Prav tako je primerljiva s Slovenijo po številu prebivalstva in površini. Je približno še enkrat večja po površini in številčnejša po prebivalstvu, res pa je, da ima tudi še enkrat višji bruto domači proizvod na prebivalca. Nizozemska je leta 1995 začela s podobnim pristopom kot Danska, organizacijsko in upravljaljsko pa se nekoliko razlikuje od Danske. Mislim, da bi tudi Slovenija morala dolgoročno slediti tema dvema precej pragmatičnima sistemoma množičnega vrednotenja nepremičnin za potrebe pobiranja davka od nepremičnin. Fizične in finančne podatke lahko vsebinsko razdelimo, kot je bilo že shematično prikazano in predstavljeno v Geodetskem vestniku (Mitrović, 1998). Splošne podatke o razvoju ekonomije in gospodarstva v državi ter socialne, prostorske in druge državne strateške podatke v Sloveniji zagotavljajo različna državna telesa. Ti podatki so skoraj v vsakem državnem organu, zato je treba nujno določiti ustanovo, ki bo zbirala te podatke, jih analizirala in oblikovala informacije, ki bodo služile kot izhodišče za odločanje na višji ravni. Večji del teh podatkov se vodi in vzdržuje na Statističnem uradu Republike Slovenije. Pri teh podatkih je vprašanje kakovosti, vzdrževanja in sistemskega pristopa.

#### PREDLOG ORGANIZACIJE VREDNOTENJA NEPREMIČNIN V SLOVENIJI

Pri izdelavi predloga organizacije sem izhajal iz obstoječega stanja pristojnosti vodenja in vzdrževanja podatkov, obstoječih trendov delovanja na tem področju,

dolgoročnih smernic države pri oblikovanju takšnega sistema in odločitve, ali bi takšen sistem upravljala država ali pa bi država prevzela samo nadzor, operativno delovanje pa prepustila zasebnemu sektorju. Kot sem že omenil, je trend obstoječe politične oblasti danes vzpostavitev sistema pobiranja davka na nepremičnine na podlagi enostavnih podatkovno manj zahtevnih metod vrednotenja nepremičnin. Takšen pristop naj bi zagotovil kratkoročno rešitev, ki jo danes zajema tudi zakonodaja, ki vpleta Ministrstvo za finance, Davčno upravo Republike Slovenije in Ministrstvo za okolje in prostor ter Geodetsko upravo Republike Slovenije. Davčna uprava Republike Slovenije bi bila z Zakonom o davku na nepremičnine odgovorna za upravljanje pobiranja davka (izdaja odločb, sprejem pritožb in njihovo reševanje), Geodetska uprava Republike Slovenije pa bi bila z Zakonom o evidentiranju nepremičnin, Zakonom o urejanju prostora in Zakonom o registru stavb in stanovanj odgovorna za centralno bazo nepremičnin, ki bi služila za izračun vrednosti nepremičnin.



Slika 1: Prikaz možnih upravljavcev obstoječih in potrebnih registrov

Na sliki 1 prikazujem možnost upravljavcev obstoječih in potrebnih podatkov za množično računalniško podprto tržno vrednotenje nepremičnin. Vrhovno sodišče

Republike Slovenije s štiriinštiridesetimi organizacijskimi enotami zemljiške knjige na okrajnih sodiščih vodi evidenco o lastništvu. Register podjetij je v pristojnosti Statističnega urada Republike Slovenije, njegovo vzdrževanje se vodi s pomočjo okrajnih sodišč. Statistični urad bi v takšnem sistemu nudil tudi vse ostale podatke, ki jih vodi za potrebe različnih analiz in statističnih obdelav. Register prebivalstva je danes v pristojnosti Statističnega urada Republike Slovenije, vendar je po zakonu že prišel v pristojnost vodenja in vzdrževanja pod Ministrstvo za notranje zadeve. Izdaja gradbenih dovoljenj se vrši na šestdesetih upravnih enotah v Sloveniji. Upravne enote so se pred novim Zakonom o lokalni samoupravi leta 1995 nahajale v bivših občinah. Izdajanje gradbenih dovoljenj vodijo in vzdržujejo oddelki na upravnih enotah, ki so bili prav tako pred letom 1995 v pristojnosti občin. Ko bo enkrat vzpostavljen register stavb in stanovanj na Geodetski upravi Republike Slovenije, bo s pomočjo izdaje gradbenih dovoljenj mogoče vzdrževati register stavb in stanovanj. Register planskih območij danes še ne obstaja v nobeni občini (testno je takšen register izdelan za Mestno občino Ljubljana). Podatki o namembnosti vrste rabe zemljišč pa se določajo v občinah z občinskimi prostorskimi plani, ki morajo biti usklajeni z državnimi prostorskimi usmeritvami in interesi. Glede na organizacijsko strukturo Ministrstva za notranje zadeve z upravnimi enotami, mislim, da bi bilo smotno, da bi občine vzdrževale register planskih območij v upravnih enotah.

**Z**a register transakcij nepremičnin bi morala biti pristojna in odgovorna Davčna uprava Republike Slovenije, ki bi vodila in vzdrževala te podatke, kjer bi se vzdrževanje finančnih podatkov o nepremičninah vršilo z zakonsko določeno vsebino kupoprodajnih pogodb in deklaracijo prodajalca nepremičnine. Davčna uprava Republike Slovenije bi prav tako morala voditi upravljanje sistema z izdajo in pošiljanjem odločb o nepremičninah in njihovih vrednostih, sprejem pritožb, upravnopravno reševanje pritožb in podobno. Geodetska uprava Republike Slovenije danes že vodi in vzdržuje zemljiški kataster, Register prostorskih enot (državna meja, občinske meje, katastrske občine, prostorski okoliši, hišne številke in podobno), prav tako pa se začel projekt vzpostavitve registra stavb in stanovanj. Obenem se v tem času pripravlja zakonodaja za davek na nepremičnine, ki naj bi v prihodnje nadomestil nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in davek na premoženje. V ta namen se vzporedno pripravlja tudi Zakon o evidentiranju nepremičnin, ki bo zagotavljal podatke za vrednotenje nepremičnin. Glede na to mislim, da bi Geodetska uprava Republike Slovenije tudi v sodobnem nepremičninskem davčnem sistemu predstavljala primerno organizacijo za množično vrednotenje nepremičnin. Ta predlog podpirajo naslednja dejstva: izobraževanje s področja nepremičnin in vrednotenja nepremičnin že poteka na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo oziroma obstaja dolgoročna strategija prilagajanja študijskega programa, ki bo zajemala velik del nepremičninske problematike. Z nepremičninsko problematiko in vrednotenjem nepremičnin se v evropskih državah ukvarjajo geodeti. Večji del potrebnih registrov že vodi Geodetska uprava Republike Slovenije, ki s svojo obstoječo organizacijsko strukturo poslovanja predstavlja dober temelj za operativno vrednotenje. Obstoječa informacijska podpora delovnim procesom na Geodetski upravi Republike Slovenije je na visoki ravni in je utečena. Zaposleni na Geodetski upravi Republike Slovenije imajo dovolj znanja in izkušenj na področju geoinformacijskih sistemov.

Vse bolj se v javnosti pojavlja potreba po ustanovitvi pokrajin v Sloveniji. V ta namen je že izdelan osnutek Zakona o pokrajinah. Pokrajine naj bi postale desna roka občin pri izvajanju njihovih nalog. V ta namen je z zakonom predlagano, da bi pokrajine prevzele določene naloge od države in od občin. Glede prenosa upravnih postopkov z države na pokrajine obstaja predvsem interes po prenosu tistih nalog na pokrajine, ki so v neposredni pristojnosti ministrstev: inšpekcija, davčne zadeve, geodezija, vojaško-obrambne zadeve in upravne naloge, ki so z zakonom prenesene v pristojnost občin. Notranje ministrstvo meni, da ni smotno na začetku razmišljati o prenosu upravnih nalog na pokrajine, ki so zdaj pod upravnimi enotami znotraj ministrstva, in meni, da je bolje, če se upravne enote združijo v večje okraje. Ko se bo to stabiliziralo, naj bi se naloge prenesle na pokrajine. Iz obstoječe zakonodaje in mojega predloga o organiziranosti vodenja in vzdrževanja sistema vrednotenja nepremičnin je razvidno, da bodo v prihodnosti Geodetska uprava Republike Slovenije, Davčna uprava Republike Slovenije in Ministrstvo za notranje zadeve vedno bolj povezani. Zato bi bilo smiselno že danes razmišljati o optimizaciji delovnih procesov, informacijskih sistemov, kadrovske strukture, organizacijske strukture in podobno.

Glede števila pokrajin imajo strokovnjaki različno mnenje. Vprašanje je, ali naj bi bil pogoj za nastanek pokrajine najmanj sto tisoč prebivalcev ali pa naj bi dali prednost posebnostim občin. Kot navaja dr. Igor Vrišer (Taškar, 1997), se bi bilo treba pri razglabljanjih o pokrajinah (regijah) kot vmesnih upravnih in samoupravnih enotah med občino in državo najprej odločiti, ali bomo dali prednost regionalizaciji z manjšimi ali večjimi regijami. V prvem primeru bi se njihovo število gibalo med 25 in 17, v drugem primeru pa med 14 in 7. Evropskim normativom bi ustrezale večje regije, kar bi za Slovenijo pomenilo osem pokrajin: Primorje (Koper), Goriška (Nova Gorica), Gorenjska (Kranj), Osrednje slovenska (Ljubljana), Dolenjska (Novo mesto), Savinjska (Celje), Podravska (Maribor) in Pomurska (Murska Sobota). Vse te regije bi imele nad sto tisoč prebivalcev, vendar pa bi bile, navaja dr. Vrišer, pri tem zastopane nekatere dokaj samosvoje regije, kot so jugovzhodna Koroška, Spodnje Posavje, Zasavje in Notranjska. Glede na predloge regionalizacije Slovenije lahko pričakujemo upravno delitev Slovenije na 8, 12, 15, 17, 19 ali 20 regij. Ne glede na bodoče število pokrajin je pomembno, da je predlagana organizacija vodenja in vzdrževanja množičnega vrednotenja nepremičnin v skladu s sedanjimi trendi zakonodaje na organizacijskem področju. Vse tri glavne organizacijske enote, ki naj bi sodelovale v informacijskem sistemu, so del procesa regionalizacije, razen upravnih enot, ki naj bi se prenesle na pokrajine šele čez nekaj časa. V ta namen bi bilo potrebno usklajevanje pri združevanju upravnih enot v okraje kot del reorganizacije Ministrstva za notranje zadeve. Mislim, da bi morali v Sloveniji na začetku razmišljati o državnem upravljanju sistema množičnega vrednotenja nepremičnin. Sem spada tudi operativno vrednotenje in ne samo vodenje in nadzor nad sistemom. Predlagana organizacijska struktura vrednotenja nepremičnin je prikazana na sliki 2.

#### Nacionalni svet

Nacionalni svet bi predstavljal telo, ki bi določalo smernice pri pobiranju davka od nepremičnin in pri vrednotenju nepremičnin. Svet bi sestavljali člani političnih strank, predstavniki ministrstev, ki sodelujejo v sistemu in predstavniki večjih podjetij

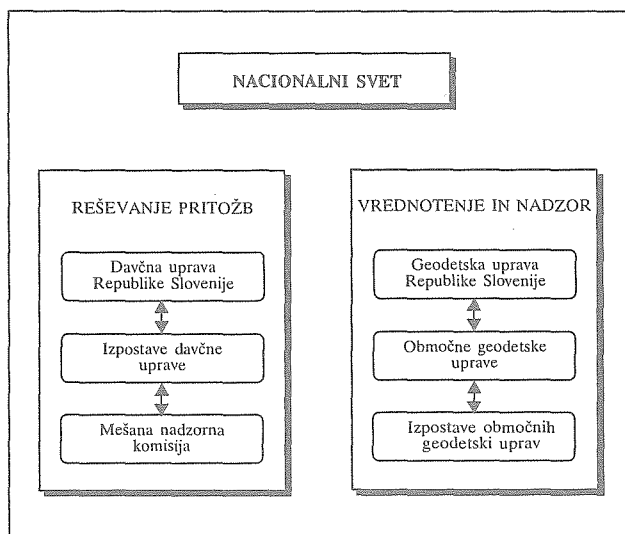


v državi. Na področju vrednotenja in prostorske politike bi predstavljal najvišjo raven odločanja v samem sistemu. Prav tako bi svet zagotavljal sredstva iz državnega proračuna za tekoče in investicijsko upravljanje sistema in podobno. Upravljalvske in operativne naloge sem razdelil na dva vsebinsko ločena dela:

- vrednotenje nepremičnin in nadzor vrednotenja
- izdelava in pošiljanje davčnih kartic lastnikom oziroma uporabnikom nepremičnin ter sprejemanje in reševanje pritožb.

#### Geodetska uprava Republike Slovenije

Geodetska uprava Republike Slovenije bi skrbela za izdelavo metodologij vrednotenja nepremičnin, oblikovanje modelov, ponovno oblikovanje modelov, usklajevanje pri vrednotenju skupaj z regijskimi upravami (območnimi geodetskimi upravami). Geodetska uprava Republike Slovenije bi operativno izvajala množično vrednotenje nepremičnin in posamično vrednotenje nepremičnin za potrebe pobiranja davka. Množično vrednotenje z računalniško podprtimi podatki (register vrednotenja) bi opravljali v Ljubljani na glavnem uradu, kjer že obstaja namen vzpostavitve centralne baze nepremičnin. Za vse množično ovrednotene nepremičnine bi izdelali kartice o nepremičninah, ki bi jih pošiljali na izpostave območnih geodetskih uprav. Na izpostavah bi zaposleni skrbeli za vzdrževanje zemljiškega katastra in registra stavb in stanovanj s pomočjo povezave s centralno bazo nepremičnin. Poleg tega pa bi v sodelovanju s predstavniki lokalnih skupnosti pregledovali izračunane vrednosti nepremičnin oziroma posamično vrednotenje glede na potrebe. Območne geodetske uprave bi predvsem zagotavljale nadzor nad izvajanjem vrednotenja.



Slika 2: Predlog organizacijske strukture vrednotenja nepremičnin

Pri tem je izredno pomembno sodelovanje predstavnikov lokalnih skupnosti, ki dobro poznajo lokalne tržne razmere. Le-ti morajo predvsem sodelovati z glavnim uradom

Geodetske uprave Republike Slovenije pri določitvi modelov oziroma tržnih območij in določitvi cen standardiziranih zemljišč in stavb.

#### Davčna uprava Republike Slovenije

Davčna uprava Republike Slovenije bi skrbela za zbiranje in analiziranje podatkov o transakcijah nepremičnin in za redno objavljanje statistike glede prodaj na posameznih lokalnih trgih nepremičnin. To je izredno pomemben del sistema, saj mora biti javnost seznanjena s cenami nepremičnin, ki so bile udeležene v transakcijah. Davčna uprava Republike Slovenije bi s svojo organizacijsko strukturo obveščala o vrednostih vse lastnike oziroma uporabnike in sprejemala pritožbe na ocenjene vrednosti s pomočjo izpostav davčnih uprav. Če bi pritožba nastala zaradi napačnih podatkov o lastniku ali nepremičnini, bi jo reševala Davčna uprava Republike Slovenije. Če bi pritožba nastala zato, ker se lastnik nepremičnine ne strinja s ceno nepremičnine ali v primeru napačnih podatkov, ki so se uporabili v procesu vrednotenja, pa bi se pritožba posredovala Geodetski upravi Republike Slovenije. Prvo raven reševanja pritožb zaradi napačno ocenjene vrednosti nepremičnine bi reševali na izpostavah geodetskih uprav, kjer bi opravili posamično vrednotenje obravnavane nepremičnine. Drugo raven bi predstavljalo združenje vodij izpostav skupaj z regijsko pisarno ali območno geodetsko upravo, ki bi skupno reševali pritožbe na ravni regije (območna geodetska uprava bo pokrivala območje ene regije). Tretjo raven reševanja pritožb pa bi predstavljala mešana nadzorna komisija, katero bi sestavljali predstavniki Davčne uprave Republike Slovenije in Geodetske uprave Republike Slovenije.

#### SKLEP

Sodoben davčni sistem ni namenjen samo za povečevanje državnega proračuna, Stemveč ima širši pomen. Najpomembnejši razlogi so nedvomno vodoravna in navpična izenačenost pri davku, instrument pri prostorskem razvoju in možnost usmerjanja lastnikov h gospodarnejši in smotrnejši izrabi nepremičnin. V takšnem sistemu sodelujejo tri interesne skupnosti, in sicer država, občine in prebivalstvo. Da bo takšen sistem zaživel v praksi, morajo imeti vsi trije udeleženci interes. Podatki iz registrov nudijo državi informacije, ki so za potrebe razvoja družbe nujno potrebne na različnih ravneh odločanja. Nenazadnje država določene podatke iz sistema lahko prodaja uporabnikom (investitorjem, agencijam za posredovanje, bodočim kupcem in prodajalcem nepremičnin, bankam, notarjem, zavarovalnicam, gradbenim podjetjem in podobno). Nekaj zahodnoevropskih držav danes že ima težave z zagotovitvijo sredstev v proračunu, namreč državljani se poskušajo na vse načine izogniti plačilu dajatev državi (davek na dohodek, davek na promet, davek na nepremičnine), kar je še dodaten razlog za vzpostavitev evidenc, ki nedvoumno določajo velikost premoženja. Primarni interes občin v sedanji situaciji v Sloveniji je povečanje prihodkov iz tega naslova. Glavni razlog povečanja prihodkov iz naslova davka na nepremičnine bi predstavljalo evidentiranje vseh nepremičnin, lastnikov oziroma uporabnikov in plačilo davka le-teh (danes plačujejo le tisti, ki se nahajajo v občinskih evidencah). Glede na obstoječo raven demokracije v Sloveniji predstavlja glavni interes za prebivalstvo predvsem izkazovanje lastništva. Lastništvo na nepremičnini pa predstavlja status, ki v primeru ustrezne zakonodaje omogoča pridobivanje ugodnejših posojil na trgu kapitala. To pomeni, da je treba prebivalstvo motivirati s prednostmi, ki jih na ta način pridobijo, da bodo sodelovali pri

evidentiranju in plačilu davka na nepremičnine. Poleg tega se v razvitih državah prebivalstvo zaveda, da morajo plačevati davke in druge dajatve, da država lahko deluje.

**N**a osnovi študija tematike, ki sem jo obravnaval, mislim, da bi morali v Sloveniji pri vzpostavitvi sodobnega nepremičninskega davčnega sistema slediti naslednji strukturi korakov:

- čimprej začeti s sistematičnim evidentiranjem nepremičninskih transakcij,
- zagotoviti pogoje (zakonodaja) za vzpostavitev finančnih ustanov na trgu kapitala, ki bi zagotavljale ugodnejša posojila fizičnim in pravnim osebam,
- širšo javnost v državi (politike, prebivalstvo, občine) prepričati o potrebi dolgoročnejšega razmišljanja in uvedbe takšnega sistema,
- zagotoviti pogoje za podrobno izvedbo analize in pilotske študije trga nepremičnin, vključno z obstoječo zakonodajo,
- izdelati strategijo vzpostavitve takšnega sistema (finance, organizacijo, pristojnosti, odgovornosti, izobraževanje),
- specificirati, kalibrirati, testirati in vrednotiti modele, ki morajo biti empirično podprti,
- izdelati predloge zakonodaje in pravilnikov, ki bodo natančno opredeljevali delovanje sistema.

Upam, da sem dovolj nazorno prikazal, da je nujno potreben dolgoročen sistematičen pristop, v katerem nastopa vrsta upravljavcev in uporabnikov podatkov. To pomeni, da bo potrebno močno sodelovanje in usklajevanje ter posluš med upravljavci podatkov v sistemu. Pri tem je treba zagotoviti pogoje, ki bodo vse upravljavce podatkov (državne organe, občine, podjetja za upravljanje s komunalno infrastrukturo) motivirali za doseganje cilja. Danes namreč še vedno vsako ministrstvo in vsaka občina vidi le sebe in svoj interes. Prav tako sem želel poudariti, da tržno vrednotenje predstavlja znanost in umetnost (Eckert, 1990). Zato je treba sistematično pristopiti k izobraževanju ljudi.

#### Viri:

*Danish Ministry of Taxation., Annual Property Valuation in Denmark, Copenhagen, 1997*  
*Danish Ministry of Taxation., Property Valuation and Taxation in Denmar, Copenhagen, 1996*  
*Dutch Council for Real Estate Assessment, Improving Valuation for Taxation. Haag, 1997*  
*Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, Report of fact – finding Mission on Property Taxation in Slovenia, Ljubljana, Ministrstvo za finance, 1995*  
*Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo. Ljubljana, 1997, letnik XXIII, št. 48, str. 100-125*

#### Literatura:

*Eckert, J., Property Appraisal and Assessment Administration. International Association of Assessment Officers (IAAO), Chicago, 1990*  
*Kavčič, J., Pravi trg je za zdaj le v Ljubljani. Finance – priloga Nepremičnine, Ljubljana, 1998, št. 9, str. 8*  
*Mitrović, D., Davek na nepremičnine v Sloveniji. Specialistično delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 1998*  
*Mitrović, D., Davek na nepremičnine v Sloveniji. Geodetski vestnik, Ljubljana, 1998, letnik 42, št. 4, str. 399-409*

- Mitrović, D., Danska – vrednotenje nepremičnine za potrebe odmere davka. Geodetski vestnik, Ljubljana, 1998, letnik 42, št. 2, str. 196*
- Rupnik, L., Stanovnik, T., Javne finance, 2. del. Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 1995, str. 133-136*
- Taškar, J., Regije žive v zavesti ljudi. Delo, Ljubljana, 1998, str. 7*
- Waren, C., Property and Taxation, Geographic Information Systems for the Republic of Slovenia. Ljubljana, 1997, str. 13*

*Recenzija: Igor Bevc  
mag. Neva Žibrik*