

MODEL UVEDBE DAVKA NA NEPREMIČNINE V SLOVENIJI

Mag. Neva Žibrik *, Igor Bevc *, Martin Puhar **

Izvleček

Podprojekt »Razvoj sistemov obdavčenja in vrednotenja nepremičnin« poteka v okviru projekta »Posodobitev evidentiranja nepremičnin«. Osnovni namen podprojekta je priprava metodologij množičnega vrednotenja nepremičnin, priprava predlogov ustrezne organizacijske sheme za delovanje sistema ter razvoj informacijskega sistema za podporo vrednotenju in obdavčenju.

Ena ključnih nalog podprojekta je tudi vzpostavitev sistema izmenjave podatkov o nepremičninah med pristojnimi institucijami državne in lokalne ravni.

Temeljna izhodišča projekta so uporaba obstoječih digitalnih zbirk podatkov, ki so v veliki meri že predmet drugih podprojektov projekta Posodobitev evidentiranja nepremičnin. V sistem vrednotenja in obdavčenja bodo vključeni predvsem podatki, ki imajo pomemben vpliv in jih je mogoče ekonomično zagotoviti ter sistematično vzdrževati tudi v prihodnje. Pri tem imajo prednost podatki, ki jih lahko sistematično zagotovi država.

Abstract

Real estate Valuation and Taxation Development project is part of Real estate Modernization Project. Main goal of the project is to develop conceptual real estate valuation model, to prepare proposal of organizational scheme, to support on preparation of legislation, to develop supporting information system. One of the main project goals is to prepare system of real estate data exchange among state level institutions as well as municipalities.

Data availability is one of the main factors to simplify methodology. Valuation model will be unified nationwide. Basic guideline is to use existing information from real estate register. Much of this information is already collected within other subproject of Real estate Modernization Project. Only information with high importance that can be collected and maintained economically will be used for valuation and taxation. Information provided by state level institutions has higher priority.

KLJUČNE BESEDE:
geodetski dan, davek na nepremičnine, množično vrednotenje nepremičnin, tržna vrednost, podatki nepremičnin

KEYWORDS: *real estate taxation, mass appraisal, market value, real estate information*



* Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Župančičeva ulica 3, 1000 Ljubljana

** Igea d.o.o., Koprška 94, 1000 Ljubljana

1. UVOD

V Sloveniji je obdavčevanje premoženja trenutno uveljavljeno z zakonom o davkih občanov in sicer za premoženje fizičnih oseb v obliki davka na premoženje. Ta vključuje davek na posest stavb, delov stavb, stanovanj, garaž ter prostorov za počitek in rekreacijo in davka na posest plovnih objektov dolžine najmanj 8 metrov. V skladu z zakonom o stavbnih zemljiščih se plačuje tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Novi sistem davka na nepremičnine bo nadomestil obe vrsti dajatev in bo, tako kot doslej ti dve dajatvi, v celoti prihodek občinskih proračunov. Temeljna razlika je predvsem v davčni osnovi, ki bo ugotovljena kot t.i. posplošena tržna vrednost nepremičnin. Razlika glede na obstoječi sistem nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč je tudi ta, da bodo kriteriji za določitev davčne osnove enotni za vso državo in da bodo davčne stopnje enotno določene z zakonom. V obdavčenje bodo predvidoma vključene vse nepremičnine, tudi kmetijska in gozdna zemljišča. Glede na našeto gre za razvoj in uvedbo popolnoma novega sistema, tako z organizacijskega, postopkovnega, podatkovnega, pa tudi tehnološkega vidika.

2. MODEL OBDAVČENJA NEPREMIČNIN

Temeljne principe obdavčenja nepremičnin bo določal zakon o davku na nepremičnine, ki je že v pripravi. Predmet obdavčitve bodo vse nepremičnine, to so zemljišča, stavbe in deli stavb. Predvidoma bodo obdavčena tako kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča.

Davčni zavezanci za plačilo davka bodo fizične in pravne osebe, lastniki nepremičnin. V primeru, ko lastniki ne bodo določeni ali znani, bodo zavezanci za plačilo lahko tudi uporabniki nepremičnin.

Davčna osnova bo posplošena tržna vrednost nepremičnin določena z metodologijo množičnega vrednotenja nepremičnin. Davčne stopnje bodo predvidoma različne za različne tipe nepremičnin in jih bo določal zakon. Metodologija za vrednotenje nepremičnin bo enotna za celotno državo. Predvideva se, da bodo imele občine možnost do določene mere povečati davčno stopnjo.

Zakon o davku na nepremičnine bo urejal tudi davčne oprostitve. Te so v osnutku zakona in tudi v programu Vlade RS vezane predvsem na lastništvo države, lastništvo institucij povezanih z državo, lastništvo dobrotelnih, neprofitnih, znanstvenih, izobraževalnih, verskih in podobnih organizacij. Po programu vlade naj bi se v zakon vključili tudi mehanizmi progresivne obdavčitve za neracionalno izrabo nepremičnin (prazni poslovni ali stanovanjski prostori, dolgo nepozidana stavbna zemljišča), kakor tudi

nekatero olajšave, na primer za boljšo izrabo in vzdrževanje nepremičnin (oddajanje v najem, okoljevarstvena vlaganja, vzdrževanje objektov). Možnost uveljavitve takih določb je seveda odvisna predvsem od razpoložljivosti ustreznih podatkov.

3. METODOLOGIJA MNOŽIČNEGA VREDNOTENJA NEPREMIČNIN

Davčna osnova davka na nepremičnine bo t.i. posplošena tržna vrednost nepremičnin. To je vrednost nepremičnine, ki se poskuša čim bolj približati ceni, ki bi jo nepremičnina lahko dosegla pri prodaji na povsem prostem trgu. Metodologija množičnega vrednotenja nepremičnin, s katero določamo vrednost vseh nepremičnin, običajno temelji na primerjavi cen nepremičnin, ki se gibljejo na trgu nepremičnin. Ta metoda imenovana »metoda neposredne primerjave cen podobnih nepremičnin« se lahko dopolnjuje tudi z drugimi (metoda donosa, stroškovna metoda), še posebej, kadar je podatkov o prodajah nepremičnin premalo ali pa prodaj določenih nepremičnin na trgu sploh ni. Gre za metode, s katerimi simuliramo trg na osnovi drugih razpoložljivih podatkov iz uradnih registrov ali pa tudi na osnovi poizvedovanj (podatki o najemninah, stroških gradnje, obnove, dohodkih oz. dobičkih itd.).

Ključni podatki pri izgradnji modela vrednotenja so torej podatki o transakcijah nepremičninah, to so podatki o prodajah nepremičnin. Te podatke zbira Davčna uprava RS že od leta 1999 naprej in sicer ob registraciji transakcij nepremičnin, za katere se odmerja davek na promet nepremičnin. Analiza teh podatkov, ki je bila pripravljena v podprojektu kaže, da bo potrebno v prihodnje način zbiranja podatkov nekoliko dopolniti. Podatke je potrebno ob izgradnji modela vrednotenja uporabljati z določeno mero rezerve, saj je mogoče, da podatki, ki jih sporočajo prodajalci nepremičnin, ne odražajo dejanskega stanja ob prodaji.

Pri izgradnji modela vrednotenja nepremičnin so potrebni tudi podatki o fizičnih lastnostih nepremičnin, ki naj bi bili praviloma na voljo v uradnih nepremičninskih registrih oziroma katastrih.

Prvi korak pri izgradnji modela vrednotenja je kategorizacija nepremičnin glede na vrsto rabe, ki pomembno vpliva na njen položaj na trgu. To velja tako za zemljišča kot za stavbe. Običajno se stavbe (s pripadajočim zemljiščem) razvrščajo glede na namen uporabe v:

- stanovanjske (eno-, dve- in več-stanovanjske),
- poslovne in industrijske,
- kmetijske ter
- druge (šole, cerkve, javne stavbe, ...).



Nezazidana zemljišča naj bi se delila v tri kategorije:

- kmetijska,
- gozdna,
- nezazidana stavbna.

Naslednji korak pri izgradnji modela vrednotenja je ugotovitev ključnih dejavnikov in velikost njihovega vpliva na vrednost nepremičnin. Ti dejavniki so za različne tipe nepremičnin različni. Število dejavnikov, ki se lahko upoštevajo v postopkih vrednotenja, je odvisno od razpoložljivosti podatkov v obstoječih nepremičninskih evidencah in od možnosti ter smiselnosti oziroma upravičenosti dodatnega zbiranja podatkov neposredno od lastnikov nepremičnin. Dejavniki se praviloma analizirajo statistično na osnovi podatkov o prodajnih cenah nepremičnin. Postopek ugotovitve dejavnikov, ki vplivajo na vrednost nepremičnin lahko razumemo kot raziskovalni del izgradnje modela vrednotenja.

Vzpostavitev modela vrednotenja za celotno državo je postopek, v okviru katerega se opredelijo prostorska območja (zone) enakih ali podobnih izhodiščnih (standardnih) vrednosti za posamezne tipe nepremičnin. Območja se določijo tako, da so povprečne vrednosti nepremičnin določenega tipa v okviru določenega razpona enake. Vsakemu območju se določita standardni model, ki pojasnjuje razmerja med vplivnimi parametri in začetni nivo vrednosti. Projekt vzpostavitve modela vrednotenja za celotno državo zahteva sodelovanje strokovnjakov, ki poznajo značilnosti trga na lokalnem nivoju.

4. VLOGA NEPREMIČNINSKIH EVIDENC V SISTEMU VREDNOTENJA IN OBDAVČENJA NEPREMIČNIN

Eden ključnih pogojev za uvedbo davka na nepremičnine je obstoj ustreznih podatkov o nepremičninah. Temeljno izhodišče projekta ostaja uporaba obstoječih digitalnih zbirk podatkov. V sistem vrednotenja in obdavčenja nepremičnin bodo vključeni predvsem podatki, ki imajo pomemben vpliv na vrednost in jih je mogoče ekonomično zagotoviti ter sistematično vzdrževati tudi v prihodnje. Pri tem imajo prednost podatki, ki jih lahko sistematično zagotovi država.

Znano je, da so posamezne nepremičninske evidence v Sloveniji v fazi vzpostavitve in posodobitve, kar je tudi eden glavnih ciljev projekta Posodobitev evidentiranja nepremičnin. Nepremičninski podatki so potrebni

pri pripravi modela vrednotenja, predvsem pa pri vrednotenju nepremičnin in samem obdavčenju nepremičnin. Potrebne podatke lahko ločimo na:

- identifikacijske,
- podatke o lokaciji nepremičnine,
- podatke o lastništvu nepremičnine,
- podatke o fizičnih lastnostih nepremičnine in
- podatke o veljavnih pravnih režimih na nepremičninah.

Potrebni podatki so v pristojnosti različnih državnih institucij, pa tudi lokalnih skupnosti. Koordinacija zbiranja, urejevanja in povezovanja podatkov različnih evidenc je zahtevna naloga, še posebej zato, ker v Sloveniji še ne obstaja popolni register stavb in delov stavb, ki bi zadoščal potrebam obdavčenja nepremičnin. Zato sta Ministrstvo za finance in Geodetska uprava RS v začetku leta 2001 pričela z usklajevanjem aktivnosti pri analiziranju in pridobivanju obstoječih podatkov o nepremičninah.

Povezavo nepremičninskih evidenc omogoča Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (Ur.list RS, 52/2000), ki predvideva, da se lahko evidence nepremičnin, ki jih vodijo posamezni organi državne uprave in organi lokalnih skupnosti, povezujejo z zemljiškim katastrom in katastrom stavb po principu t.i. gostujočih podatkov, če tako določa zakon. Tako je v usklajenem programu Ministrstva za finance in Geodetske uprave RS že predvidena dinamika priprave registra stavb in delov stavb kot tehničnega registra, ki naj bi bil pripravljen na osnovi razpoložljivih podatkov v letu 2002. Podlaga bodo podatki projekta zajema obrisov stavb, ki se že izvaja v projektu Posodobitve evidentiranja nepremičnin. Predvidoma bodo uporabljeni bodo razpoložljivi podatki obstoječih evidenc, na primer občinskih evidenc nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, evidenca odjemalcev električne energije, poslovni register Slovenije, centralni register prebivalstva in druge evidence. Geodetska uprava proučuje tudi možnost uporabe podatkov popisa prebivalstva, ki bo potekal v letu 2002, saj zakon o popisu določa podatke, ki se lahko uporabijo v registru stavb. V obdobju do začetka projekta vzpostavitve registra stavb in delov stavb bo potrebno razjasniti še nekatera odprta vprašanja glede formalnih osnov za pridobitev in uporabo vseh podatkov v namen vzpostavitve registra, čeprav 99.člen zakona o evidentiranju nepremičnin, državne mej in prostorskih enot že določa, kateri podatki in kateri subjekti, so Geodetski upravi dolžni omogočiti pridobitev podatkov. V primeru, da določeni podatki v obstoječih evidencah ne obstajajo in jih ne bo mogoče zbrati v okviru projekta vzpostavitve registra stavb in delov stavb ali vzpostavitve drugih evidenc in bo ugotovljeno, da so ti podatki neobhodno potrebni za vrednotenje nepremičnin, bo potrebno izvesti dodatno zbiranje podatkov neposredno od lastnikov nepremičnin, kar je praksa tudi v nekaterih drugih državah.



Podobno kot na področju stavb in delov stavb je tudi na področju podatkov o zemljiščih v pripravi usklajen program Ministrstva za finance in Geodetske uprave Republike Slovenije. Obravnavano bo področje pravnih režimov, ki so v 40. členu zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot opredeljeni kot »pravna pravila, s katerimi predpis s področja upravnega prava določa način pridobivanja in uživanja lastninske pravice na določenem območju«. Pri vrednotenju in obdavčenju nepremičnin so pomembni tisti pravni režimi, ki neposredno vplivajo na vrednost nepremičnin v območju režimov ali pa so v zakonu o obdavčenju nepremičnin navedeni kot območja, kjer veljajo posebne davčne olajšave. Območje pravnega režima je tehnično gledano lahko določeno na posamezno zemljiško parcelo natančno ali pa je v prostoru opredeljeno samo s potekom v prostoru brez navedbe zemljiških parcel. Pomen, način določitve in sama pravila v območju režima mora določiti ustrezni resorni predpis. Aktualni pravni režimi so na primer režimi varstva naravne in kulturne dediščine, režimi, ki izhajajo iz urejanja prostora (stavbna zemljišča in njihov predviden namen) ter opredelitev in posebni režimi varovanja kmetijskih in gozdnih površin.

Ena od ključnih nalog države je tudi vzpostavitev evidence nepremičnin, ki so v lasti države in institucij, ki so povezane z državo. Kratkoročna rešitev je, da se evidenca vzpostavi brez verificiranja oziroma urejevanja lastniškega stanja v zemljiški knjigi, dolgoročno pa bo potrebno urediti tudi to.

5. ORGANIZACIJSKI VIDIK UVEDBE VREDNOTENJA IN OBDAVČENJA NEPREMIČNIN

Uvedba novega sistema vrednotenja in obdavčenja nepremičnin zahteva poleg priprave metodoloških, podatkovnih in informacijskih rešitev tudi vzpostavitev nove organizacijske sheme. Ključno vlogo pri vzpostavitvi sistema vrednotenja in obdavčenja bo imelo Ministrstvo za finance. Trenutno so v okviru podprojekta Razvoj sistema vrednotenja in obdavčenja nepremičnin v pripravi različice organizacijske sheme na državni, pa tudi regionalni ravni. Del organizacijske sheme mora biti institucionaliziran na nivoju države. Pri vzpostavitvi modela vrednotenja je mogoče sodelovanje zunanjih strokovnih ekip.

Organizacijska shema je odvisna od časovnega modela uveljavitve davka na nepremičnine. Običajno se model vrednotenja v določenem časovnem obdobju nekaj let (5 do 6 let) ne spreminja. To pomeni, da se velikost organizacijske sheme spreminja. Nekatere tuje države uvajajo davek po posameznih tipih nepremičnin postopno s časovnim zamikom nekaj let. Na ta način ostaja organizacijska shema konstantna, slabost pa je, da uvedba davka ni mogoča za vse tipe nepremičnin istočasno.

6. ZAKLJUČEK

Davek na nepremičnine bo, kot je navedeno tudi programu vlade, v celoti zaživel le ob izpolnjenih predpogojih, ki so vezani na pravno-formalno ureditev statusa vseh nepremičnin. Med temi pogoji je minimalni pogoj obstoj nujnih tehničnih nepremičninskih evidenc in medsebojna izmenjava podatkov o nepremičninah med pristojnimi institucijami. Idealno pa bo sistem lahko deloval, ko bo v popolnosti urejena in ažurna tudi evidenca lastništva, to je zemljiška knjiga.

Uvedba davka na nepremičnine je izredno zahtevna naloga, saj je poleg razvoja metodologije, organizacijskih in informacijskih rešitev ter priprave zakonskih podlag, potrebno izvesti še druge aktivnosti, ki morajo biti usklajene med posameznimi resorji državne uprave, lokalnimi skupnostmi, pa tudi na relaciji do splošne javnosti.

Literatura

Državni zbor Republike Slovenije, Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot, Ljubljana, 2000

Ministrstvo za finance, Osnutek zakona o davku na nepremičnine, Ljubljana, 2000

Projekt Razvoj sistema vrednotenja in obdavčenja nepremičnin, »Inception report«, Ljubljana, april 2001

Puhar M., Žibrik N., Bevc I., Razvoj sistema vrednotenja in obdavčenja nepremičnin, INDO 2001, Portorož, 2001

Žibrik N., Bevc I., Myles A.K., Valuation of immovable property for taxation purposes in Slovenia., Ljubljana, Gävle, 2001

