

ONIX – UPRAVLJANJE Z NEPREMIČNINAMI

Franc Ravnihar

Območna geodetska uprava Kranj, Kranj

Dušan Mitrović

Geodetska uprava Republike Slovenije, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1998-10-06

Pripravljeno za objavo: 1998-10-06

Izvleček

V prispevku je podan kratek oris podprojekta

Geoinformacijska podpora upravljanju z nepremičninami

kot enega od treh pilotnih podprojektov v okviru projekta

ONIX. Pozornost referata je usmerjena v zaključek

pripravljalne faze projekta, ki vključuje teoretični pristop in

fazo modeliranja kot temelj za fazo implementacije v

naslednjem letu.

Ključne besede: *nepremičnine, obdavčenje, upravljanje*

Abstract

A brief outline of a GIS-supported real-estate management

project is presented as one of three pilot sub-projects in the

framework of the ONIX project. The paper focuses mainly

on the completion of the preparatory phase, including a

theoretical approach and modelling as the basis for

implementation which is planned for the coming year.

Keywords: *management, property, taxation*

UVOD

Geoinformacijska podpora pri upravljanju z nepremičninami za potrebe lokalnih skupnosti je vsebinski naslov enega izmed treh pilotskih podprojektov v projektu ONIX, ki ga želiva v nadaljevanju prispevka podrobneje obravnavati. Problematika področja upravljanja z nepremičninami je kompleksen problem, pri katerem se dotikamo izredno občutljive tematike in vključuje zelo širok krog udeležencev: prebivalstvo, podjetja, državne službe, javne zavode, agencije in lokalne skupnosti, ... skratka celotno državo. V prispevku želiva na kratko predstaviti vizijo, poslanstvo, namen in začetne cilje podprojekta. Nekoliko podrobneje bo obravnavano obstoječe stanje v Sloveniji, predvsem na področju obstoječe oziroma nastajajoče zakonodaje, ki predstavlja pomembno usmeritev v podprojektu. Pri pisanju članka izhajava iz nastale literature v projektu, zakonskih predlogov različnih državnih institucij in iz domače in tuje literature, ki obravnava tematiko nepremičnin. V zaključku so obravnavani predvsem potrebni koraki na različnih ravneh odločanja – na državni in lokalni ravni.

VIZIJA, POSLANSTVO, NAMEN IN ZAČETNI CILJI PROJEKTA

Vizija v podprojektu Geoinformacijska podpora upravljanju z nepremičninami, ki si jo je zastavilo vodstvo projekta, je: vzpostavitev pogojev za pospešen razvoj, vzpostavitev in vzdrževanje standardiziranih digitalnih baz podatkov kot podlaga geoinformacijski podpori, potrebnim postopkom upravljanja z nepremičninami za potrebe lokalnih skupnosti. Definicija navedene vizije zajema problematiko upravljanja z nepremičninami na ravni lokalnih skupnosti (občine, regije oziroma pokrajine). Poslanstvo projektne skupine ONIX je določeno s projektno dokumentacijo, in sicer: implementirati modelirane procese v testnem okolju. Končni rezultat projekta mora vsebovati predloge vsebinske, informacijske, institucionalne in zakonodajne rešitve za posamezne podprojekte.

Namen podprojekta Geoinformacijska podpora upravljanju z nepremičninami je analiziranje obstoječega stanja podatkov, procesov in zakonodaje na področju upravljanja z nepremičninami, identifikacija problemov in iskanje racionalnih rešitev. Eden izmed temeljnih izhodišč oziroma ciljev na začetku projekta je bil tržno vrednotenje nepremičnin, kot temelj za vse ostale procese na ravni lokalnih skupnosti. Začetni cilji so bili v projektu zastavljeni izredno široko. Med izvajanjem podprojekta pa je postalo razvidno, da bomo morali široko zastavljene cilje zožiti in se zaradi široke nepremičninske tematike osredotočiti na ožje področje – področje obdavčenja. Na tem področju dela v preteklosti ni bilo veliko narejenega, zato je sodoben sistem pobiranja davkov na nepremičnine še vedno precej velik finančen, strokoven in organizacijski zalogaj.

OBSTOJEČE STANJE

Upravljanje z nepremičninami na ravni lokalnih skupnosti je danes v povprečju v Sloveniji še vedno neznanka. Novi Zakon o lokalnih skupnostih opredeljuje predvsem pristojnosti in odgovornosti, ne dotika pa se toliko sprememb na področju financiranja občin. Posledice so vidne danes, ko je iz približno šestdesetih občin nastalo stodvaindevetdeset občin. Nekatere izmed njih obsegajo območja, na katerih prebiva le nekaj sto prebivalcev. Ko govorimo o geoinformacijski podpori, moramo vedeti, da informacijski sistemi niso poceni. Nasprotno so izredno drage naložbe. Skratka, danes je veliko (predvsem novonastalih) občin nesposobnih uspešno upravljati z nepremičninami, ne samo zaradi pomanjkanja finančnih sredstev, pač pa tudi zaradi pomanjkanja znanja, kadrov, opreme in ostalih potrebnih dejavnikov. Ugotovili smo, da veliko temeljnih podatkov o nepremičninah upravlja država oziroma državni organi in infrastrukturne organizacije. Podrobnejše podatke, predvsem iz naslova nadomestila za uporabo stavbenega zemljišča, pa upravljajo občine. Določenih podatkov, ki jih zahtevajo posamezni procesi pri upravljanju z nepremičninami, pa ne upravlja oziroma jih nima nihče v državi.

Uporaba standardov pri obstoječih podatkih je v Sloveniji (pa tudi v drugih državah) prav tako še vedno precej nova stvar. Težave so predvsem na področju kakovosti obstoječih podatkov. Podrobnejša analiza podatkov je bila opravljena v Mestni občini Maribor. Na podlagi manjših analiz tudi v ostalih okoljih pa lahko ocenjujemo, da se vsebina in kakovost podatkov o nepremičninah v posameznih lokalnih okoljih precej razlikujeta. V fazi analize je bilo evidentiranih nekaj procesov

pri upravljanju z nepremičninami, in sicer: prodaja in nakup nepremičnin, vzpostavitev in vzdrževanje nepremičnin, pobiranje nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, vzpostavitev in vzdrževanje evidence stavbnih zemljišč, zemljiška politika ter vzpostavitev in vzdrževanje evidence komunalnih vodov in naprav. Informacijska tehnologija, ki se uporablja v občinah, je prav tako različna, podobna situacija je tudi na področju programskih rešitev. Obstoječa zakonodaja na področju nepremičnin pa predstavlja verjetno eno izmed največjih težav. Težave so predvsem zaradi nedokončanega procesa privatizacije (denacionalizacija, državna lastnina, občinska lastnina), problema nevzdrževanosti zemljiške knjige, problema pristojnosti in odgovornosti za upravljanje s prostorskimi podatki in podobno.

Ko govorimo o obdavčenju nepremičnin in predvsem o tržnem načinu vrednotenja za potrebe obdavčenja nepremičnin, potem govorimo v Sloveniji o nečem novem. Imamo sicer sistem davkov, ki vsebinsko pokrivajo posamezne dele nepremičnin. Tako npr. nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predstavlja vrsto davka za del zemljišč – to je stavbnih zemljišč (zazidanih ali nezazidanih). Podoben namen ima tudi davek od premoženja, ki je v vsebinskem smislu nekakšna kombinacija davka na nepremičnine in premičnine (plovila), vendar se le-ta omejuje le na fizične lastnike in je še iz časov, ko je bila zasebna lastnina v državi omejena. Spremembe, ki so se v zadnjih letih pojavile v Sloveniji na področju gospodarskega sistema in lastniških odnosov, se odražajo tudi v različni gospodarski moči in posledično davčni sposobnosti prebivalstva. V razvitih (zahodnih) družbah, kjer imajo poleg razvitih tržnih načel delovanja razvit tudi socialni in ekološki element, se gospodarska in posledično davčna sposobnost prebivalstva kaže skozi posedovanje nepremičnega (in tudi premičnega) premoženja. Nedvomno drži, da davek na nepremičnine neposredno vpliva (pospešuje) na gospodarski razvoj posameznega okolja – lokalne skupnosti ali države, od katerega imajo na koncu vsi določene koristi: država, lokalna skupnost in lastnik nepremičnine. V razvitem svetu se premoženje – torej tudi nepremičnine, obdavčuje po svoji vrednosti, pomeni tržni vrednosti. Tu pa se pojavijo težave – predvsem na področju evidentiranja premoženja oziroma nepremičnin, in sicer v smislu pomanjkanja podatkov o nepremičnini in o njeni prodajni vrednosti na odprtem in konkurenčnem trgu. To velja tudi in še bolj za Slovenijo, kjer nimamo popolnih evidenc in tudi ne vseh evidenc (podatkov), prav tako je zakonodaja na področju vrednotenja nepremičnin izredno zastarela in nesistematična.

FAZA MODELIRANJA

Evidentirani procesi pri upravljanju z nepremičninami v Mestni občini Maribor so predstavljali izhodišče pri odločanju o procesih, ki se modelirajo v sedanjí fazi. Navedene procese lahko vsebinsko združimo v tri glavne sklope, in sicer:

- vzpostavitev in vzdrževanje evidence nepremičnin za potrebe pobiranja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča,
- zemljiško politiko,
- gospodarjenje z občinskimi nepremičninami.

Izbiri procesov za fazo modeliranja smo posvetili precej časa. Dopolnjevali in usklajevali smo različna razmišljanja. V podprojektu Geoinformacijska podpora

upravljanju z nepremičninami smo zaradi njegove vsebine – nepremičnine že od vsega začetka razumeli podprojekt kot razvojni projekt, ki je naravnan v prihodnost, in ne toliko podpori obstoječim procesom. Še posebej zato ne, ker je jasna opredelitev te države po približevanju Evropski uniji, po sprejemanju usmeritev, ki jih le-ta priporoča (predpisuje) in ker je področje npr. nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča proces, ki se bo zaključil z uvedbo nove zakonodaje na področju nepremičnin, še posebej na področju obdavčenja nepremičnin. Ob upoštevanju vseh navedenih dejstev in osvetlitvi situacije z več strani (podatkovni, institucionalni, zakonski okvir) smo vsi sodelujoči v podprojektu dosegli razumno mero soglasja o smeri, dejavnostih in rezultatih podprojekta Geoinformacijska podpora upravljanju z nepremičninami. Pri tem ima vsak od sodelujočih svoje zasluge, posebej pa velja omeniti pilotno okolje – Mestno občino Maribor, ki je bila sposobna realno oceniti situacijo, pustiti trenutno najbolj aktualne probleme zunaj podprojekta Geoinformacijska podpora upravljanju z nepremičninami in usmeriti svoje znanje, energijo in podporo za rešitve jutrišnjega dne. In to za rešitve, katerih sadove naj ne bi uživala le sama, temveč tudi ostale lokalne skupnosti.

Navedena dejstva in spoznanje, da je področje upravljanja z nepremičninami izredno široko in da smo v podprojektu časovno in kadrovsko omejeni, so nas usmerjala k temu, da smo v okviru podprojekta postopoma zoževali področje delovanja. Na podlagi skupnih odločitev smo tako opredelili proces obdavčenja nepremičnin, ki temelji na tržnem vrednotenju obdavčljivih nepremičnin. Modeliranje procesa je izvedeno na ravni lokalne skupnosti z možnostjo implementacije tudi v drugih lokalnih skupnostih. Po naših predvidevanjih naj bi se model – primer obdavčenja vključeval tudi v okvire, ki jih bo določal novi Zakon o davku na nepremičnine.

IMPLEMENTACIJA MODELA

V nadaljevanju podprojekta (1998-2000) bomo modelirane procese implementirali na testnem območju – v Mestni občini Maribor. Glede na potrebne podatke, ki jih zahteva izdelana metodologija za tržno vrednotenje nepremičnin za potrebe pobiranja davka na nepremičnine, bo treba poleg izdelane ustrezne aplikacije zajeti manjkajoče fizične in finančne podatke. Popolnoma na novo bo treba vzpostaviti evidenco obligacij, ki vsebuje podatke o transakcijah na nepremičninah. Ta evidenca predstavlja temelj za tržno vrednotenje nepremičnin. Izdelano metodologijo vrednotenja bo treba preizkusiti na testnem območju. Rezultati na testnem območju bodo pokazali, če bo treba morda model ponovno opredeliti. Pri zajemu potrebnih podatkov se bo v okvir rednega plana geodetskih del vključila tudi Geodetska uprava Republike Slovenije, predvsem na področju zajema osnovnih podatkov o stavbah. V fazi implementacije je izredno pomembna trdna podpora pilotske občine, ki bo praktično preizkusila teoretični model v praksi. Za uspešno izvedbo podprojekta bodo morale sodelovati tudi državne institucije, predvsem z zagotovitvijo oziroma posredovanjem potrebnih podatkov. Izredno pomemben del oziroma rezultat faze implementacije, predvsem za podprojekt Geoinformacijska podpora upravljanju z nepremičninami, predstavlja natančno izdelan institucionalni model celotnega sistema. To pomeni natančna opredelitev pristojnosti in odgovornosti za vodenje in vzdrževanje baz podatkov na državni in lokalni ravni ter vloga geoinformacijskega centra v občinah.

Izobraževalni center, ki bo institucionaliziran in financiran iz projekta ONIX za dobo enega leta, bo treba izkoristiti za pridobitev znanja na področju nepremičnin. Kratkoročno z izobraževalnim centrom in dolgoročno z izobraževanjem na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo, ki bo v naslednjih letih v okviru vključevanja v mednarodne projekte predvidoma spremenila vsebino izobraževalnega programa v prid zemljiškim informacijskim sistemom, vrednotenju, gospodarjenju z nepremičninami, javnemu pravu, bo mogoče v prihodnosti zagotoviti dovolj usposobljenega kadra za obravnavano področje.

ZAKLJUČEK

V fazi analize smo spoznali, da je veliko podatkov o nepremičninah v pristojnosti raznih organizacij, od državnih služb, javnih zavodov in agencij do lokalnih skupnosti. Prav tako smo ugotovili, da je sodelovanje, usklajevanje in dogovarjanje med različnimi upravljavci podatkov precej skromno oziroma včasih prav porazno. Glede na nujnost po združevanju podatkov o nepremičninah, ki lahko le skupaj tvorijo kakovostne informacije o nepremičninah, je potrebno zagotoviti pogoje (zakonodaja) za medsebojno povezovanje in usklajevanje, predvsem med državnimi organi in lokalnimi skupnostmi. Pri tem mora glavni ključ delitve pristojnosti in odgovornosti za posamezne podatke, vrednotenje in pobiranje davka na nepremičnine, predstavljati predvsem interes.

Pristojna ministrstva danes že pripravljajo oziroma oblikujejo zakonske podlage za izvedbo sprememb na področju nepremičnin. Naj omenimo samo nekaj izmed njih, kot so: zakon o pokrajinah, sprememba zakonodaje na področju financiranja občin, zakon o izvršbi, zakon o evidentiranju nepremičnin, zakon o davku na nepremičnine, zakon o geodetski dejavnosti, nacionalni stanovanjski program, zakon o poslovanju v prometu z nepremičninami. Tehnološko in informacijsko Slovenija ne zaostaja za razvitimi državami, kar so ugotovili tudi tuji svetovalci v projektu. Treba bo nadgraditi in zajeti določene nove podatke v podatkovne nize, za kar bodo potrebni čas in sredstva. Podobna situacija je tudi z znanjem na tem področju dela v Sloveniji. Verjetno pa bodo največje težave predvsem s politično voljo, tako na državni kot na lokalni ravni, saj uvedba takšnega sistema proizvaja politične stroške, ki ne gredo v prid ne volitvam, ki so pred vrati, ne katerim koli naslednjim volitvam. Kljub temu pa je treba vedeti in obenem jasno poudariti, da pri davku na nepremičnine glavni razlog za njegovo uvedbo ni zgolj povečanje javnih prihodkov.

Literatura:

ONIX – Projektna dokumentacija. Inštitut za geodezijo in fotogrametrijo, Ljubljana, 1998
Delovno gradivo za Zakon o davku na nepremičnine. Ministrstvo za finance, Ljubljana, 1997, str. 38

Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije: Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, Ljubljana, 1997, letnik 23, št. 48, str. 100-125

Recenzija: Antov Kupic – v delu
Ahmet Kalac