

**UNIVERZA V MARIBORU
EKONOMSKO-POSLOVNA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča kot vir lokalnih davčnih prihodkov in
reforma premoženjskih davkov v Sloveniji

Kandidatka: Lidija Siuka
Študentka izrednega študija
Številka indeksa: 81513941
Program: visokošolski strokovni
Študijska smer: računovodstvo
Mentor: mag. Stanko Čokelc

Maribor, november 2006

PREDGOVOR

V Sloveniji se že nekaj let pripravlja in razvija nov sistem davka na nepremičnine, ki bo nadomestil obstoječe dajatve na nepremičnine, ki sta danes predvsem davek od premoženja in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Obstoječi sistem dajatev na nepremičnine zelo neenotno in nesistematično obravnava obdavčitev nepremičnin. Poleg tega so predvsem pri določanju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, kriteriji nedorečeni in prepuščajo občinam preveč samostojnosti, kar pogosto povzroči zelo neenake obravnave enakovrstnih nepremičnin med različnimi občinami.

Za zagotovitev učinkovitosti obdavčitve nepremičnin je bistvenega pomena vzpostavitev kvalitetnih evidenc s podatki o nepremičninah, ki bodo tekoče vzdrževane in dopolnjeване in iz katerih bo mogoče identificirati posamezno nepremičnino in njene najpomembnejše značilnosti, ki vplivajo na tržno vrednost.

Namen diplomskega dela je na splošno proučiti problematiko, ki se nanaša na obremenjevanje nepremičnin z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in davkom od premoženja, predstaviti obdavčitev nepremičnin s premoženjskimi davki v državah članicah EU in prikazati spremembe, ki se obetajo na tem področju v Sloveniji.

Nov sistem obdavčitve nepremičnin naj ne bi prinesel bistveno večje obremenitve lastnikom nepremičnin. Res je eden osnovnih namenov davka zagotoviti občinam del sredstev za opravljanje funkcij zagotavljanja javnih dobrin, ki so na razpolago vsem občanom pod enakimi pogoji. Vendar že to izhodišče opredeljuje osnovno ustavno omejitev, da mora biti višina dajatve sorazmerna z dejanskimi stroški. Po drugi strani pa je bilo sprejeto načelno politično izhodišče, da nov sistem ne sme bistveno spremeniti sedanje obremenitve posamezne nepremičnine.

V vseh državah članicah EU, razen redkih izjem, imajo davek na nepremičnine uveden in ga praviloma uporabljajo kot fiskalni vir lokalnih skupnosti. Večina držav EU ima kot davčno osnovo določeno tržno vrednost ali letno rentno vrednost nepremičnine. Povsod uporabljajo tudi posplošene metode vrednotenja.

Z novim zakonom o davku na nepremičnine se bodo v Sloveniji nadomestile vse dajatve, ki imajo direktno ali posredno naravo in namen davka na nepremičnine.

Za uspešno preobrazbo obdavčevanja premoženja bo potrebna močna politična in institucionalna podpora premoženjski reformi, ki v prvi fazi zajema obdavčevanje nepremičnin, usklajeno davčno politiko in administrativne postopke pobiranja davčnih prihodkov in ustrezen sistem vrednotenja nepremičnin.

KAZALO

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | UVOD..... | 4 |
| 1.1 | Opredelitev področja in opis problema..... | 4 |
| 1.2 | Namen, cilji in osnovne trditve..... | 4 |
| 1.3 | Predpostavke in omejitve raziskave..... | 5 |
| 1.4 | Predvidene metode raziskovanja..... | 6 |
| 2 | LOKALNA SAMOUPRAVA IN NJENO FINANCIRANJE..... | 7 |
| 2.1 | Občina in njene naloge..... | 8 |
| 2.2 | Premoženje in financiranje občine..... | 10 |
| 2.3 | Problematika financiranja občin..... | 11 |
| 3 | NADOMESTILO ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA KOT VIR FINANCIRANJA NALOG OBČIN..... | 12 |
| 3.1 | Pravna podlaga za določitev in odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča..... | 13 |
| 3.2 | Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča..... | 14 |
| 3.2.1 | Predmet obdavčitve..... | 14 |
| 3.2.2 | Davčni zavezanec..... | 14 |
| 3.2.3 | Davčna osnova..... | 15 |
| 3.2.4 | Oprostitve plačila nadomestila..... | 15 |
| 3.2.5 | Določanje višine nadomestila..... | 16 |
| 3.3 | Odmera, pobiranje in izterjava nadomestila..... | 16 |
| 4 | DAVEK NA NEPREMIČNINE – LASTNOSTI IN PREDPOSTAVKE..... | 19 |
| 4.1 | Splošne značilnosti davka na nepremičnine..... | 20 |
| 4.1.1 | Davek na nepremičnine je manjši del javnih dohodkov..... | 21 |
| 4.1.2 | Davek na nepremičnine je pomemben vir dohodkov lokalne uprave..... | 22 |
| 4.1.3 | Davek na nepremičnine je pomembnejši davčni vir v razvitih državah..... | 22 |
| 4.1.4 | Pravičnost davka na nepremičnine..... | 22 |
| 4.1.5 | Vidnost davka na nepremičnine..... | 23 |
| 4.1.6 | Neelastičnost davčne osnove..... | 23 |
| 4.1.7 | Neeksaktnost davčne osnove..... | 23 |
| 4.1.8 | Davčna stopnja..... | 24 |
| 4.1.9 | Upravljanje davka kot instrumenta..... | 24 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5 | OBDAVČITEV NEPREMIČNIN S PREMOŽENJSKIM DAVKOM V POSAMEZNIH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE..... | 25 |
| 5.1 | Avstrija..... | 25 |
| 5.2 | Belgija..... | 25 |
| 5.3 | Danska..... | 26 |
| 5.4 | Finska..... | 26 |
| 5.5 | Francija..... | 26 |
| 5.6 | Nemčija..... | 27 |
| 5.7 | Grčija..... | 28 |
| 5.8 | Irska..... | 28 |
| 5.9 | Italija..... | 28 |
| 5.10 | Luksemburg..... | 28 |
| 5.11 | Nizozemska..... | 28 |
| 5.12 | Portugalska..... | 29 |
| 5.13 | Španija..... | 29 |
| 5.14 | Švedska..... | 29 |
| 5.15 | Združeno kraljestvo..... | 29 |
| 6 | OSNOVNE ZNAČILNOSTI OBDAVČITEV NEPREMIČNIN V SLOVENIJI – MOŽNE REŠITVE..... | 31 |
| 6.1 | Izhodišča novega sistema davka na nepremičnine..... | 31 |
| 6.2 | Vsebina zakona..... | 32 |
| 6.2.1 | Predmet obdavčitve..... | 32 |
| 6.2.2 | Definicija nepremičnine..... | 32 |
| 6.2.3 | Pripadnost davka..... | 32 |
| 6.2.4 | Davčna osnova..... | 33 |
| 6.2.5 | Davčna stopnja..... | 33 |
| 6.2.6 | Davčna obveznost..... | 34 |
| 6.2.7 | Davčne oprostitve..... | 34 |
| 6.2.8 | Zavezanec za plačilo davka..... | 34 |
| 6.2.9 | Odmera davka..... | 35 |
| 6.3 | Cilji novega sistema davka na nepremičnine..... | 35 |
| 6.4 | Prednosti uvedbe davka na nepremičnine..... | 35 |
| 6.5 | Slabosti uvedbe davka na nepremičnine..... | 37 |
| 6.6 | Ocena finančnih in drugih posledic uvedbe davka na nepremičnine..... | 38 |
| 7 | SKLEP..... | 39 |
| 8 | POVZETEK..... | 40 |
| 9 | SUMMARY..... | 40 |
| | LITERATURA..... | 41 |
| | VIRI..... | 42 |

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA

V Sloveniji se že vrsto let porajajo predlogi o spremembi zakonodaje, ki ureja obdavčevanje premoženja, posebno nepremičninskega, vendar se doslej na tem področju ni spremenilo kaj bistvenega. Slovenija je z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča posebnost v evropskem prostoru in je tako neprimerljiva z drugimi državami.

Med prilagajanjem zakonodaji Evropske unije so lokalne skupnosti v dokaj težavnem prehodnem obdobju, v katerem poskušajo uskladiti interese vsaj s treh strani: lokalne, državne in Evropske unije. Slovenijo med uskladitvijo predpisov čaka tudi sprejetje ustrezne zakonodaje, ki ureja davek na nepremičnine. Zdaj je tako, da lokalne skupnosti v skladu z Zakonom o stavbnih zemljiščih (ZSZ - Uradni list SRS, št. 18/84) in njegovimi podzakonskimi predpisi same določajo merila za pobiranje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

Davek od premoženja in nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč je treba združiti v davek na nepremičnine. Ker bo večji del prihodkov iz tega naslova odšel v občine, jim je treba zagotoviti večjo samostojnost, predvsem pri določanju davčnih stopenj.

Lastnika nepremičnine zanima njena vrednost, saj le tako lahko smotrno gospodari s svojo nepremičnino. Lastnik je lahko fizična ali pravna oseba, kakršne so občine, država, podjetja, banke, zavarovalnice, pokojninski skladi, stanovanjski skladi in podobno. Podatek o vrednosti je bistven pri odločitvah upravljanja nepremičnine. Obstoječi administrativni sistem določanja vrednosti nepremičnine zaradi pobiranja davka od premoženja in nadomestila v času, ko se cena nepremičnine oblikuje na trgu na podlagi ponudbe in povpraševanja, ni več primeren.

Že danes je treba razmišljati o takem sistemu, četudi so podatki še nepopolni in nekakovostni in imamo zastarelo zakonodajo. Država bi morala že zdaj pokazati dolgoročni interes z različnimi ukrepi, denimo z zagotavljanjem finančnih sredstev, evidentiranjem nepremičninskih transakcij, izobraževanjem, analiziranjem trga nepremičnin, oblikovanjem zakonodaje in podobno.

1.2 NAMEN, CILJI IN OSNOVNE TRDITVE

Prihodek iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je zdaj eden izmed glavnih virov financiranja lokalnih skupnosti, kar se predvideva tudi v prihodnje kot »davek na nepremičnine«.

Za vzpostavitev pravičnega in enotnega sistema pobiranja davka je treba vzpostaviti ustrezne evidence, po katerih bo mogoče učinkovito obdavčenje. V Sloveniji takšnih evidenc še ni. Razlogov za to je več, poglobitni pa so: lastninjenje, denacionalizacija ipd. (<http://www.gu.gov.si>)

Zgoraj omenjena problematika je podrobneje opisana v nadaljevanju diplomskega dela. V prvih dveh vsebinskih sklopih so predstavljeni viri financiranja lokalne samouprave, podrobneje pa je prikazano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča kot eden izmed virov financiranja občine. V četrtem poglavju so podane temeljne značilnosti davka na nepremičnine, katere bi bilo potrebno upoštevati pri davčnih reformah premoženjskih davkov v Sloveniji. V petem poglavju je prikazana obdavčitev nepremičninskega premoženja v nekaterih državah članicah Evropske unije. V zadnjem sklopu so obravnavani razlogi za spremembo obdavčitve nepremičninskega premoženja v Sloveniji, prikazni so argumenti za in proti obdavčitvi nepremičnin.

Proučevali bomo institucionalno, organizacijsko in tehnološko ureditev zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin. S tem v zvezi bo predstavljena analiza obstoječega stanja obdavčitve z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in davkom na premoženje ter prikazana možna rešitev obdavčitve nepremičnin v skladu z davkom na nepremičnine, ki se napoveduje z davčnimi reformami v Sloveniji.

Glavni namen diplomske naloge je, da se seznanimo z obstoječim nepremičninskim davčnim sistemom in pomenom davka na nepremičnine za Slovenijo. Pri poslovni analizi je uporabljena obstoječa in predvidena zakonodaja, ki se kakor koli dotika nepremičninske problematike in obdavčevanja nepremičnin, ter domača in tuja literatura, ki je nastajala ob različnih projektih, ki v tem času potekajo na nekaterih ministrstvih Republike Slovenije in so neposredno povezani z obravnavano tematiko.

1.3 PREDPOSTAVKE IN OMEJITVE RAZISKAVE

Davek od premoženja po obstoječi zakonski ureditvi obdavčuje določene nepremičnine, toda ker vsebuje velik socialni element, je relativno skromen vir občinskih proračunov. Zato ena izmed faz davčne reforme v Sloveniji predvideva tudi spremembe na področju obdavčitve nepremičnin.

Pomembni oviri za sprejetje Zakona o davku na nepremičnine sta zastarelost in predvsem nepopolnost evidenc stavbnih zemljišč ter dejstvo, da v Sloveniji nimamo evidence stavb, kar je seveda prvi pogoj za učinkovitost in koristnost takega zakona. Za vzpostavitev registra stavb pa bodo potrebna dodatna finančna sredstva, ki jih bo morala zagotoviti država iz proračuna.

1.4 PREDVIDENE METODE RAZISKOVANJA

Ob spoznanju, da se strokovna literatura glede nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča naslanja na odloke posameznih občin, ki se med seboj razlikujejo v marsikateri postavki, in da Zakon o davku na nepremičnine šele nastaja, bo prvi del raziskave usmerjen v poglobljanje teorije s poudarkom na praktičnosti in enostavnosti.

Med pojmi in ekonomskimi pojavi v nekem trenutku in prostoru se ugotavlja odvisnost in gre za statično ekonomsko raziskavo. Gre za komparativno statiko, saj se primerja stanje pred sprejetjem novih zakonov, ki urejajo obdavčitev nepremičnin, in stanje po njihovem sprejetju.

Kritično bodo predstavljeni rezultati analize obdavčevanja nepremičnin z vidika obdavčitve premoženja in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča po zdaj veljavni slovenski zakonodaji, v okviru kratkega pregleda obdavčitve nepremičnin po posameznih državah članicah pa bodo prikazane nove možne rešitve za obdavčitev nepremičnin v Sloveniji.

Način raziskovanja je deskriptiven, saj dajemo prednost opisu ter ne ugotavljamo vzrokov ekonomskih pojavov in medsebojne odvisnosti. Za analizo in proučevanje obdavčitve nepremičnin je uporabljena metoda analize vsebine pisnih virov, strokovne literature in zakonodaje na tem področju ter opisna metoda s pojasnjevanjem literature domačih in tujih avtorjev.

2 LOKALNA SAMOUPRAVA IN NJENO FINANCIRANJE

Lokalna samouprava (krajevna samouprava) pomeni pravico lokalnih skupnosti, da v svoji pristojnosti samostojno urejajo javne zadeve, ki zadevajo življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Po Evropski listini lokalne samouprave (MELLS - Uradni list RS, št. 57/96, 3. člen) je lokalna samouprava opredeljena kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva.

Temelj pojma lokalne samouprave je v samoupravnosti. Osnovni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so naslednji elementi samoupravnosti (Šmidovnik 1995, str. 29):

- **teritorialni** – lokalne skupnosti so ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave za določeno območje, ožje od države, na primer občine, pokrajine;
- **funkcionalni** – tem skupnostim se prizna delovno področje nalog lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese tamkajšnjih prebivalcev;
- **organizacijski** – naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno, z lastno odgovornostjo, neposredno ali po izvoljenih organih;
- **materialno-finančni** – lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog; in
- **pravni** – lokalna skupnost ima (lastnost) status pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovnopravnem prometu.

Pri lokalni samoupravi je pomembno zlasti razmerje med lokalno samoupravo in državo. Poglavitne značilnosti državne uprave in lokalne samouprave prikazuje preglednica št. 1.

PREGLEDNICA 1: RAZLIKE MED DRŽAVO IN LOKALNO SAMOUPRAVO

| <i>DRŽAVNA UPRAVA</i> | <i>LOKALNA SAMOUPRAVA</i> |
|--|---|
| Centralizacija | Decentralizacija |
| Prisilnost | Prostovoljnost |
| Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov | Avtonomnost, samostojnost, demokratizacija |
| Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti | Samouprava se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev |
| Izvajanje pooblastil na oblasten način – z državno prisilo | Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena |
| Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti | Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti |

Vir: Preglednica je oblikovana na podlagi študijskega gradiva prof. dr. Cirila Ribičiča, 1997, Lokalna samouprava. Ministrstvo za notranje zadeve.

Lokalna samouprava je normativna institucija; njen položaj je določen z ustavo oziroma državno zakonodajo. Vloga in položaj lokalne samouprave sta torej odvisna od normativne ureditve v državi. S tem je določeno razmerje, ki ga ima lokalna samouprava do države in obratno, pri čemer je pomembna zlasti jasna razmejitev nalog med njima. V samostojnem urejanju in reševanju lokalnih zadev javnega pomena se kaže avtonomnost lokalne samouprave oziroma lokalne skupnosti. Organi lokalne samouprave sicer lahko izvajajo tudi del prenesenih državnih zadev po pooblastilu in pod nadzorom državnih organov, toda k lokalni samoupravi štejemo le od države neodvisno delovanje lokalnih skupnosti (Žagar 2003, str. 15).

2.1 OBČINA IN NJENE NALOGE

Osnovna enota lokalne samoupravne skupnosti je občina, za katero je značilno (Žagar 2003, str. 1):

- da je osnovna oblika lokalne samouprave,
- da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti kot naselje oziroma več naselij, povezanih s skupnimi interesi,
- da ima položaj samoupravnosti po zakonskih določilih države, v kateri je ta občina.

Občina ima v skladu z zakoni v lasti vse vrste premoženja, ga pridobiva in z njim razpolaga, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun.

Naloge občine so v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS - Uradni list RS, št. 100/2005) opredeljene kot izvirne in prenesene.

K izvirnim pristojnostim sodijo naloge, ki si jih občine same določijo s statutom in drugimi akti ter predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave (komunala, lokalne javne službe itd.) in lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Prenesene naloge pa so tiste, ki jih država z soglasjem občine prenese v izvajanje le-te. Občina opravlja te naloge za državo in država mora zagotoviti tudi finančna sredstva zanje, velja pa strožji nadzor nad njihovim izvajanjem.

Izvirne naloge

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge). Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev v skladu z 20. čl. ZLS zlasti:

- upravlja občinsko premoženje,
- omogoča gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področij gostinstva, turizma in kmetijstva,
- ustvarja možnosti za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,

- ustvarja možnosti za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kakovost življenja njenih prebivalcev,
- ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe v okviru svojih pristojnosti,
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele,
- skrbi za vzgojno, izobraževalno, informacijsko-dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju,
- pospešuje razvoj športa in rekreacije,
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno, knjižnično dejavnost in v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju,
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov ter opravlja druge dejavnosti varstva okolja,
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini in opravlja naloge občinskega redarstva,
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte,
- opravlja nadzor nad krajevnimi prireditvami,
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini,
- organizira pomoč in reševanje ob elementarnih in drugih nesrečah,
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe,
- sprejema statut občine in druge splošne akte,
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Občina opravlja tudi statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe ter v ta namen na podlagi pisne zahteve pridobiva statistične in evidenčne podatke pri pooblaščenih organih. Gre za podatke o fizičnih osebah, ki imajo v občini stalno ali začasno prebivališče ali nepremičnine, in podatke o pravnih osebah, ki imajo v občini sedež ali premoženje oziroma del premoženja.

Prenesene naloge

S predhodnim soglasjem občine lahko država v skladu z ZLS prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (prenesene naloge). Merilo oziroma razlogi za prenos so racionalnejše in učinkovitejše izvajanje nalog v občini, zlasti na naslednjih področjih:

- urejanje javnega primestnega prometa,
- izvajanje nalog pri posegih v prostor in graditvi objektov ter geodetski službi,
- urejanje obratovalnega časa gostinskih lokalov,
- vzpostavitev javne zdravstvene službe na sekundarni ravni.

Za izvajanje prenesenih nalog država zagotovi občini ustrezna finančna sredstva.

2.2 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČIN

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) in Zakon o financiranju občin (ZFO - Uradni list RS, št. 32/2006) natančneje določata premoženje in financiranje občin.

Premoženje občine

V skladu z 51. čl. ZLS mora občina s premoženjem ravnati kot dober gospodar. To premoženje po navedenem zakonu sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Odsvojitev delov premoženja je dopustna za plačilo, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari v humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge podobne namene. Vrednost svojega premoženja občina izkazuje v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.

Financiranje občin

Občina financira lokalne zadeve javnega pomena iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitev.

Lastni viri občine so davki ter druge dajatve in dohodki od njenega premoženja. Za financiranje primerne porabe pripadajo občini v skladu z 52. čl. ZLS naslednji davki:

- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- upravne takse, krajevne turistične takse,
- 30 % od pobrane dohodnine v občini,
- odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda,
- odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja,
- drugi davki, določeni z zakonom.

Zakon o lokalni samoupravi določa, da država zagotavlja dodatna sredstva občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov.

Država je dolžna v skladu z 56. čl. ZLS zagotoviti občini dodatna sredstva za:

- opravljanje nujnih občinskih nalog;
- financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občin;
- sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj;

– izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

Z reformo lokalne samouprave je občina postala temeljna lokalna samoupravna skupnost, drugače od nekdanje občine, ki je bila temeljna družbenopolitična skupnost. Po prejšnjem sistemu je bila občina del sistema državne uprave; njuna razmerja so bila urejena po vertikalno tekoči resorni politiki – občinska uprava je bila podaljšek republiške, podrejena ji je bila organizacijsko, delovno in nadzorno. Z novo ureditvijo taka razmerja veljajo le še med državnimi organi in njenimi teritorialnimi izpostavami – upravnimi enotami, medtem ko občina v okviru zakonov samostojno organizira svoje službe in njihovo delo. To velja tudi za zagotavljanje opremljanja stavbnih zemljišč. Njena tozadevna naloga izvira iz njene splošne pristojnosti za urejanje prostora na območju občine, torej tudi, da gospodari s stavbnimi zemljišči na svojem območju in da je sproti seznanjena, kako se izvajata njena prostorska politika in načrtovanje prostorske ureditve, določene s prostorskoizvedbenimi akti (Žagar 2003, str. 9).

2.3 PROBLEMATIKA FINANCIRANJA OBČIN

Po veljavnem Zakonu o financiranju občin (ZFO) se slovenske občine financirajo z davčnimi prihodki, nedavčnimi prihodki, drugimi prihodki iz občinskega razmerja in transferji. V skladu s tem so najpomembnejši viri lokalnih skupnosti tekoči prihodki (davčni + nedavčni), ki predstavljajo okoli 75 % vseh prihodkov lokalnih skupnosti, od tega znaša delež davčnih prihodkov v vseh prihodkih okoli 60 %, delež nedavčnih prihodkov pa okrog 15 % (Bilten javnih financ 2005, str. 80).

Problemi sistema financiranja občin izhajajo iz neprimerne vertikalne davčne strukture in neprimerne sistema finančne izravnave (horizontalno neravnotežje). Sistem vertikalne davčne strukture je potrebno korigirati tako, da se uvede širša paleta lokalnih davkov, predvsem lastnih davkov, nad katerimi bi imele lokalne skupnosti več pristojnosti. Za Slovenijo bi bil kot potencialen vir primeren davek na nepremičnine. S tem bi dosegli višjo stopnjo lokalne fiskalne avtonomije. Horizontalno neravnotežje je možno odpraviti z zmanjševanjem števila občin, ki prejemajo finančno izravnavo. Poleg tega je obstoječi model financiranja občin potrebno spremeniti tudi na področju izračuna primerne porabe. Občine bodo morale postati bolj iznajdljive pri uporabi alternativnih finančnih virov, kot je npr. javno in zasebno partnerstvo (Brezovnik, Oplotnik 2003, str. 35).

3 NADOMESTILO ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA KOT EDEN OD VIROV FINANCIRANJA NALOG OBČIN

Davčni sistem Republike Slovenije je zasnovan na dveh stebrih, kjer so opredeljene dajatve, zakonsko določene in razporejene med državo in lokalnimi skupnostmi.

V skladu z dejstvom, da je lokalna samouprava v Republiki Sloveniji zagotovljena z ustavo, je občinam dana možnost financiranja prek dajatev na lokalni ravni.

Vsako obremenjevanje okolja ali prostora zahteva v skladu z veljavno prakso določeno odškodnino. Ena od njih je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča kot dajatev za pravico uživanja in obremenjevanja zemljišča, na katerem je dovoljena gradnja in ki je zato opredeljeno kot stavbno zemljišče.

Pravno ureditev plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ureja Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ - Uradni list SRS, št. 18/84) iz leta 1984. Že samo ime davčnega vira pove, da ne gre za klasično davčno niti taksno kategorijo. Za nadomestilo velja, da je sila nepregledno. Višina nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je namreč prepuščena lokalnim skupnostim, ki osnovo zanj določijo po lastnih merilih, oprtih na opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti oziroma napravami ter možnost priključitve na te objekte in naprave. Poleg tega lahko pri osnovi ovrednotijo lego in namembnost ter smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča, pa tudi izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih. Prav tako je v pristojnosti lokalnih skupnosti opredelitev meril za oprostitev plačila takega nadomestila.

Zakonodajalec je ohranil obveznost plačevanja nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč v pričakovanju Zakona o davku na nepremičnine, s katerim bodo prenehale določbe »starega« ZSZ, kajti v prehodnem obdobju, dokler ne bo uveljavljen predpis o obdavčevanju vseh vrst nepremičnin, se ni mogoče odpovedati enemu od najpomembnejših virov prihodkov občinskega proračuna glede na določbe ZFO, s katerim se, zagotavlja ne le ustrezna komunalna opremljenost stavbnih zemljišč, ampak tudi gospodarski in družbeni razvoj samoupravne lokalne skupnosti kot take.

Z zakonom je treba zagotoviti sistemski vir pridobivanja sredstev vsakomur, če mu drug ali isti zakon nalaga obveznosti. To velja tudi za občino oziroma drugo obliko samoupravne lokalne skupnosti, ki jo omogočajo predpisi o lokalni skupnosti, saj je z 8. členom ZSZ določeno, da je gospodarjenje s stavbnimi zemljišči njena obvezna gospodarska javna služba, gospodarjenje s stavbnimi zemljišči pa, glede na določbe 7. člena navedenega zakona, obsega tudi graditev javne infrastrukture, s katero se zagotavlja uporabnost zemljišč glede na njihov namen. Ker je z 39. členom istega zakona med drugim jasno zapovedano, da je gradnja objektov mogoča samo na opremljenih stavbnih zemljiščih, bi prekinitvev ali drastično zmanjšanje višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki

se tudi sicer določa v skladu z občinskim predpisom, izdanim na podlagi zakona, lahko povzročilo tudi občuten zastoj gospodarskega ali drugega razvoja na nekem območju Republike Slovenije. Pri tem je treba dodati, da skladno z veljavno zakonodajo, ki ureja financiranje občin, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ni namenski prihodek proračuna le za opremljanje stavbnih zemljišč, saj se razporeja v proračun občine za financiranje drugih nalog.

3.1 PRAVNA PODLAGA ZA DOLOČITEV IN ODMERO NADOMESTILA ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA

Po zdaj veljavni zakonodaji se za določitev nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča uporabljajo:

- še veljavne določbe 41. člena (1. in 3. alineja) in določbe 58. do 63. člena (poglavje VI) Zakona o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 (ZSZ - Uradni list SRS, št. 18/84, Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US);
- Dogovor o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, in meril za določanje tega nadomestila (Uradni list SRS, št. 19/86), izdan na podlagi 61. člena ZSZ;
- Navodilo o evidenci stavbnih zemljišč (Uradni list SRS, št. 11/88), podaljšana veljavnost s 190. členom Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1 - Uradni list RS, št. 110/2002 in 8/2003);
- 2. alineja 22. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94 in 89/99), ki določa, da je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča prihodek občine za financiranje primerne porabe;
- 1. alineja 56. člena Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 44/97), podaljšana uporaba starih določb Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84) o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča;
- 5. točka 179. člena, 180. in 190. člen Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/2002 in 8/2003), podaljšana uporaba določb iz ZSZ-84 in ZSZ-97 ter podzakonskih predpisov;
- v drugem in tretjem odstavku 218. člena Zakona o graditvi objektov (ZGO-1 - Uradni list RS, št. 110/02) je na novo določena opredelitev zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč, od katerih se lahko odmerja nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča;
- Zakon o davčnem postopku (ZdavP-1 - Uradni list RS, št. 21/06-UPB2, 58/06 – popr.) in druge določbe o postopku odmere davka od premoženja, ki se smiselno uporabljajo za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

3.2 NADOMESTILO ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA

Na podlagi zgoraj definirane pravne podlage je v nadaljevanju prikazana splošna opredelitev glede določitve in odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

3.2.1 *Predmet obdavčitve*

V skladu z 58. čl. ZSZ se nadomestilo plačuje za zemljišča v mestih in naseljih mestnega značaja; na območjih, ki so določena za stanovanjsko gradnjo oziroma drugačno kompleksno graditev; na območjih, za katera je sprejet prostorski izvedbeni načrt, in na drugih območjih, ki so opremljena z vodovodom in električnim omrežjem. Opredelitev navedenih mej je v pristojnosti občin in jih določijo v odlokih.

Po določbah drugega in tretjega odstavka 218. člena Zakon o graditvi objektov (ZGO-1 - Uradni list RS, št. 47/04) se :

- za nezazidana (zazidljiva) stavbna zemljišča nadomestilo plačuje od površine takega zemljišča, ki je, kakor je bilo navedeno zgoraj, po prostorskem izvedbenem načrtu določeno za gradnjo oziroma za katero je pristojni upravni organ izdal lokacijsko dovoljenje,
- nadomestilo zazidanega (pozidanega) stavbnega zemljišča plačuje od stanovanjske in poslovne površine stavbe, pri čemer se kot čista stanovanjska površina pojmuje tlorisna površina stanovanja in čista tlorisna površina garaže.

Poslovna površina je čista tlorisna površina prostora in vseh prostorov, ki so funkcionalno povezani s poslovnim prostorom. Zakon daje lokalnim skupnostim možnost razširitve predmeta obdavčitve, in sicer na: površine zemljišč, ki so namenjene poslovni dejavnosti (nepokrita skladišča, parkirišča, delavnice na prostem in podobno).

3.2.2 *Davčni zavezanec*

Pravna podlaga za obveznost plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča temelji na neposredni uporabi stavbnega zemljišča. Davčni zavezanec torej ni v vsakem primeru lastnik stavbnega zemljišča, ampak mora biti lastnik hkrati tudi neposredni uporabnik. Nadomestilo je tako dolžan plačati neposredni uporabnik zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe, ki je lahko imetnik pravice razpolaganja, oziroma lastnik, najemnik stanovanja oziroma poslovnega prostora, imetnik stanovanjske pravice, to pa so lahko tako fizične kot pravne osebe. ZSZ izhaja sicer iz pravice uporabe, ki je ustrezala takratni pravni ureditvi oziroma ustreza danes lastninski pravici.

3.2.3 *Davčna osnova*

61. člen ZSZ določa, da je davčna osnova vrednost nepremičnine, določena po naslednjih merilih: namembnost, komunalna opremljenost zemljišča, lega, izjemne ugodnosti pridobivanja dohodka in druge okoliščine, ki vplivajo na uporabnost stavbnega zemljišča; z upoštevanjem velikosti nepremičnine.

3.2.4 *Oprostitve plačila nadomestila*

Vsem občinam so bila s strani Ministrstva za okolje, prostor in energijo, Ministrstva za finance in Davčne uprave Republike Slovenije dne 10.11.2004 podana strokovna pojasnila in priporočila za izvajanje določb 218. člena ZGO-1. Oprostitve plačila nadomestila lahko tako razdelimo na standardne in osebne.

Standardne oprostitve plačila zadevajo zemljišča za potrebe ljudske obrambe, za objekte tujih držav (ki jih uporabljajo tuja diplomatska in konzularna predstavništva ali v njih stanujejo), za objekte mednarodnih in meddržavnih organizacij, ki jih te uporabljajo ali pa v njih stanuje njihovo osebje, in za stavbe, ki jih uporabljajo verske skupnosti za svojo versko dejavnost. Prav tako so zazidana in nezazidana stavbna zemljišča, ki so namenjena gospodarski javni infrastrukturi in zemljišča, od katerih se nadomestilo ne odmerja (pravna podlaga so področni materialni zakoni: Zakon o vodah, Energetski zakon, Zakon o železniškem prometu).

Nadomestilo se ne plačuje od zemljišč za potrebe zdravstva, socialnega in otroškega varstva, šolstva, kulture, znanosti, športa in javne uprave.

Plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je na lastno zahtevo za petletno dobo oproščen občan (in ne pravna oseba), ki je kupil novo stanovanje kot posamezni del stavbe ali ki je zgradil, dozidal ali nadzidal družinsko stanovanjsko hišo oziroma, ki je neposredno plačal stroške za urejanje stavbnega zemljišča po ZSZ.

ZSZ predvideva dve oprostitvi, in sicer za finančno manj premožne občane in za tiste, ki so organizirano vlagali svoja sredstva v gradnjo komunalnih objektov in naprav.

ZSZ predvideva oprostitve le za občane in ne za pravne subjekte, in čeprav glede tega vprašanja ni nobene ustavne odločbe, je treba opozoriti, da se lahko pravnim osebam po Zakonu o davčnem postopku (ZdavP-1 - Uradni list RS, št. 21/2006, 58/2006 – popr.) zgolj odloži plačilo dolga iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ali se jim omogoči obročno odplačevanje tega dolga. Določanje oprostitvev za pravne subjekte je tako preseganje zakonskih pooblastil občin pri pripravi odlokov o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. Občine pa seveda lahko dosežejo take učinke z drugimi normativnimi instrumenti, ki jih lahko uporabijo za stimulacijo pravnim osebam.

3.2.5 Določanje višine nadomestila

Posamezna občina z odlokom, s katerim uvede obveznost plačila iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, opredeli merila, po katerih se določa njegova višina. Ta merila se med občinami razlikujejo, upoštevajo pa se določbe 61. čl. ZSZ:

- opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi napravami,
- lega in namembnost ter smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča,
- izjemne ugodnosti v zvezi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih,
- merila za oprostitev plačevanja nadomestila,
- motnje pri uporabi stanovanjskega prostora.

Merila predpisovanja in določanja nadomestila morajo biti povezana z lastnostmi zemljišča in njegovimi prednostmi oziroma slabostmi.

Višina nadomestila se določi z metodo točkovanja, in sicer tako, da se skupno število točk, ki se ugotovi po odloku, s katerim posamezna občina uredi način določitve nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, pomnoži s čisto tlorisno površino prostorov oziroma s površino zavezančevega nezazidanega stavbnega zemljišča in z vrednostjo točke, valorizirano skladno s 50. členom ZFO in po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije.

Za vzpostavitev evidence o odmeri nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča so zavezanci dolžni v petnajstih dneh od dneva prejema poziva na poslanem obrazcu strokovnim službam občin predložiti vse zahtevane podatke, ki so potrebni za izračun nadomestila.

Pri določanju vrednosti točke je treba poudariti, da naj občine ne bi razmišljale izključno o fiskalnem interesu, temveč bi odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča oblikovale kot ukrep aktivne zemljiške politike. Torej, če je v neki občini ponudba stavbnih zemljišč nižja od povpraševanja in če to prispeva k čezmernemu dvigovanju cen stavbnih zemljišč oziroma občino kako drugače ovira pri uresničevanju javnih interesov, bi morala biti vrednost točke za tako zemljišče ustrezno visoka. (Ministrstvo za finance 2004, str. 5)

Vsa sredstva, zbrana iz plačil nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, so skladno z ZFO prihodek občinskega proračuna in se namensko uporabljajo za pridobivanje, pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč ter za naložbe in vzdrževanje komunalne infrastrukture na območju vseh naselij v občini.

3.3 ODMERA, POBIRANJE IN IZTERJAVA NADOMESTILA ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA

Odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča opravi Davčna uprava Republike Slovenije za občino na podlagi pogodbe o odmeri, nadzoru, obračunavanju, plačevanju in izterjavi nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Davčni organ ravna pri tem v skladu z določbami ZSZ, iz katerega je

še vedno v veljavi VI. poglavje o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča in v skladu z veljavnim Odlokom o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča pristojne občine.

Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ), ki določa obveznost plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, nima posebnih določb glede postopka odmere nadomestila (še vedno namreč vsebuje določbo, da nadomestilo določi pristojni organ za družbene prihodke v skladu z Zakonom o davkih občanov), zato se pri tej odmeri smiselno uporabljajo določbe ZDavP-1, ki sicer veljajo za odmero davka od premoženja.

Pristojni davčni organ odmeri nadomestilo na podlagi uradnih podatkov oziroma napovedi davčnega zavezanca z odločbo do 31. marca za tekoče leto. Nadomestilo se plačuje v trimesečnih obrokih, če odmerjeni znesek ne presega 50.000 tolarjev, pa v dveh polletnih obrokih.

Postopek prisilne izterjave zoper zavezanca nastane, če ta v določenem roku ne plača svojih obveznosti. Pristojni davčni organ izvede izvršbo po uradni dolžnosti. Smiselnost uvedbe izterjave davka po uradni dolžnosti se kaže v zaščiti javnega interesa, torej v želji skupnosti, da bi izterjala dolg.

Davčni urad terja zapadle obveznosti od dolžnika na podlagi evidence davčnega organa in na zaprosilo oziroma obvestilo pristojnega organa lokalne skupnosti. Drugače kakor pri odmeri davčni organ uvede postopek prisilne izterjave po uradni dolžnosti, torej neposredno na podlagi ZDavP-1.

Velja še pripomniti, da je v skladu s predpisi Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP - Uradni list RS, št. 24/2006-UPB2) mogoča pritožba zoper vsako odločbo, ki jo v zvezi z obveznostjo plačila predpisanega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča izda pristojna davčna uprava, na pristojnem drugostopenjskem upravnem organu, seveda v roku, opredeljen v pravnem pouku takšne odločbe. Če pritožnik ni zadovoljen z odločitvijo drugostopenjskega organa, pa mu je v skladu z zakonom omogočeno, da sproži upravni spor oziroma vložijo ustrezno tožbo zoper drugostopenjsko odločitev pristojnega upravnega organa pri pristojnem sodišču.

V zvezi z navedeno možnostjo vložitev pritožb oziroma tožb, pa tudi tistega dela vprašanj, ki se nanašajo na možnost odpisa nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, je treba še obrazložiti, kako poteka postopek za takšen odpis. V skladu s 63. členom ZSZ iz leta 1984, ki se glede na prehodne določbe še uporablja, se v zvezi s postopkom za odmero, pobiranjem in vračanjem nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, prisilno izterjavo, odpisom zaradi neizterljivosti, zastaranjem in plačilom obresti od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga zavezanec ni plačal v predpisanem roku, uporabljajo določbe Zakona o davkih občanov (ZDO) (Uradni list SRS, št. 36/88). Davčni organ v postopkih odločitve o obveznih dajatvah uporablja določbe ZDavP-1, to pomeni, da se glede odmere in pobiranja nadomestila smiselno uporabljajo določbe ZdavP-1.

V skladu s 36. členom ZdavP-1 je odpis davčnega dolga predviden le za fizične osebe, če bi se s plačilom davčne obveznosti lahko ogrozilo preživljanje davčnega zavezanca in njegovih družinskih članov. Za odpis dolga iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za pravne osebe ni pravne podlage, razen v primeru neizterljivosti. ZdavP-1 namreč določa, da se davčni dolg do pravne osebe šteje za neizterljivega (in v tem smislu »odpisanega«) samo, če ga ni mogoče izterjati niti iz jamstva in zavarovanja dolga niti od pravnega naslednika.

4 DAVEK NA NEPREMIČNINE – LASTNOSTI IN PREDPOSTAVKE

Obdavčevanje nepremičnin v sedanji zakonodaji urejata dva vzporedna sistema. Oba imata sicer naravo davka na posest nepremičnin in sta izključni prihodek proračunov lokalnih skupnosti, vendar sta med seboj povsem neuskklajena. Na eni strani je to davek od premoženja fizičnih oseb, s katerim se zaračunava dajatev na lastništvo oziroma uporabo stavb, delov stavb, stanovanj in garaž ter prostorov za počitek oziroma rekreacijo v skladu z Zakonom o davkih občanov (ZDO) (Uradni list SRS, št. 36/88), kar pomeni, da davek plačujejo lastniki oziroma uporabniki naštetih nepremičnin. Na drugi strani pa je to sistem nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Sistema torej neenotno določata zavezance za dajatev, pa tudi same predmete obdavčitve. Poleg tega zelo različno opredeljujeta oprostitve in olajšave. Oprostitve pri plačilu davka iz premoženja so tako obsežne, da je ta davek eden od skromnejših davčnih virov lokalnih skupnosti. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je pomembnejši davčni vir in v povprečju predstavlja 19 % davčnih prihodkov lokalnih skupnosti. Pomembna razlika med sistemoma je tudi način določanja davčne osnove oziroma višine dajatve (<http://www.gu.gov.si>).

Davčna osnova za davek od premoženja se določa kot vrednost stavbe, dela stavbe ali garaže in je ugotovljena z upoštevanjem točkovnega sistema na podlagi Stanovanjskega zakona (SZ-1 - Uradni list RS, št. 47/2006-ZEN) in vrednosti točke, ki jo enkrat na leto neodvisno, po svojih merilih, določi vsaka občina za svoje območje. Davčne stopnje so progresivne in različne za različne vrste nepremičnin. Višino nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v celoti določi vsaka občina samostojno. Predmeti obdavčitve in zavezanci se vodijo v občinskih zbirkah oziroma registrih, ki so bolj ali manj sistematično vodeni in med seboj povsem neprimerljivi in nepovezani. Gre torej za sistema z malo enotno opredeljenih meril (ali celo brez njih) za določanje višine obveznosti, kar

posameznim občinam omogoča precej arbitrarno – v skladu s fiskalnimi potrebami okolja – določanje višine dajatve za posamezno nepremičnino. Praviloma ta ni v sorazmerju z ekonomsko sposobnostjo nepremičnine za kritje dajatve, kar je v nasprotju z osnovnim izhodiščem dajatev na nepremičnine, in sicer da se z njimi krije del javnih stroškov, ki jih posamezno okolje vlaga v skupne dobrine, na primer v infrastrukturo in varovanje okolja, in ki povratno vplivajo na ekonomsko vrednost nepremičnin. Obe dajatvi odmerja in pobira Davčna uprava Republike Slovenije (<http://www.gu.gov.si>).

Zaradi neopredeljenosti sistemov, velike samostojnosti občin pri določanju zavezancev in višine obveznosti ter zaradi nesistematičnega nadzora nad usklajenostjo občinskih predpisov z zakonodajo je nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč razlog za skoraj polovico vseh pritožb zoper davčno odmero in pogosto tudi predmet ustavnih pritožb. Zaradi nekonsistentnosti je lahko posamezna nepremičnina obdavčena dvakrat ali pa je zaradi nepopolnih in nesistemskih evidenc, kljub izpolnjevanju meril, neupravičeno izvzeta iz obdavčitve. Poleg tega nekatere vrste nepremičnin, npr. kmetijska in gozdna zemljišča, v sistem obdavčitve sploh niso zajete. To povzroča neenakost v obravnavi zavezancev oziroma nepremičnin in jih pogosto neupravičeno favorizira ali čezmerno obremenjuje. Glede na opisano stanje je bila na državni ravni sprejeta strokovna in politična odločitev, da se neusklajena sistema obdavčitve nadomestita z enotnim sistemom davka na nepremičnine, ki bo odpravil neupravičene neenakosti v obravnavi zavezancev, v obdavčitev zajel vse vrste nepremičnin, za davčno osnovo upošteval njihovo tržno vrednost kot izraz ekonomske uspešnosti okolja ter pridobival podatke o zavezancih in nepremičninah iz usklajenih, med seboj povezanih oziroma enotno urejenih zbirk podatkov o nepremičninah (<http://www.gu.gov.si>).

4.1 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI DAVKA NA NEPREMIČNINE

V skladu z mednarodno klasifikacijo davkov Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) uvrščamo davke na nepremičnine v skupino premoženjskih davkov, ki vključujejo poleg davkov od nepremičnin še davke na (skupno) čisto premoženje, davke na zapuščine, davke na odplačne prenose premoženja in davke na premično premoženje (OECD, *Taxing Consumption*, 1988, str. 222). Davek na premoženje je predvsem način za pridobivanje sredstev za potrebe proračuna države oziroma lokalne skupnosti. Takšno je vesplošno dojemanje davka na nepremičnine, kjer koli je uveden. Tudi v strategiji gospodarskega razvoja (*Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2002*, str. 91-92) je zapisano, da naj bi v prihodnje obdavčitev premoženja, predvsem nepremičnin, postala izdatnejši davčni vir. Zato se lahko uvedba davka na nepremičnine tudi v Sloveniji v najširšem smislu dojema predvsem kot težnja po dodatnem polnjenju (državnega) proračuna, še posebno če ne bo uveden v sklopu celovite prenove davčnega sistema.

Davek na nepremičnine je lahko tudi instrument zemljiške politike. Vpliva sicer na vzorce lastništva nepremičnin in na cene nepremičnin, vendar je zanj značilna sorazmerna neučinkovitost v primerjavi z drugimi ukrepi, ki so na razpolago. Tudi

v Sloveniji se kot eden od razlogov za uvedbo davka na nepremičnine navaja odpravljanje neizkoriščenih zazidljivih zemljišč. Ni sicer mogoče zanikati učinkov davka na nepremičnine na taka zemljišča, vendar se po klasifikaciji IFHP¹ (International Federation for Housing and Planinig) ta problem navadno ureja z drugim, posebnim davkom – z davkom na neizkoriščena zemljišča. Tudi po IFHP se zato davek na nepremičnine jemlje bolj kot vir dohodka (Virtaneen 1999, str. 16).

Pomemben vidik davka na nepremičnine je njegova vloga pri omogočanju večje finančne neodvisnosti lokalne samouprave (občin, mestnih občin in regij). Davek na nepremičnine je javnofinančni vir, toda pogosto finančni vir lokalnih skupnosti.

¹ IFHP je mednarodna organizacija, ustanovljena leta 1913. Združuje strokovnjake za urbanizem in prostorsko načrtovanje ter omogoča mednarodno izmenjavo znanja in izkušenj. Deluje prek delovnih skupin, od katerih ena deluje tudi na področju urbane zemljiške politike.

Pri tem ni pomembno samo, da se lokalnim skupnostim omogoči razpolaganje s sredstvi, zbranimi z davkom na nepremičnine, pomembno je tudi, da se jim omogoči upravljanje posameznih sestavin davka kot instrumenta (davčna osnova, davčne stopnje, način odmere, določanje izjem, namen izrabe pridobljenih sredstev) (Bird, Slack 2002, str. 38).

Tako se dodatno omogoči uresničevanje lastnih razvojnih teženj lokalnih skupnosti in financiranje javnih interesov lokalnega prebivalstva in gospodarstva (obseg in kakovost javnih storitev, izvajanje razvojne, prostorske in socialne politike).

Davek na nepremičnine ima vrsto gospodarskih, razvojnih in socialnih učinkov. Odvisno od tega, kako se v izhodišču oblikuje, poudari in predstavi namen tega davka (kot proračunski vir, kot instrument zemljiške politike ali kot devolucija centralne oblasti). Glede na to se davek na nepremičnine lahko razpozna in družbeno sprejme kot pravičen in učinkovit način zajemanja sredstev ali pa kot neželen javnofinančni vir (Škof 1997, str. 20–25).

Pred sprejetjem in uvedbo konkretnih rešitev slovenskega davka na nepremičnine je koristno poznati splošne značilnosti davkov na nepremičnine. Ni namreč mogoče pričakovati, da bi se slovenski davek na nepremičnine bistveno razlikoval od nekaterih že spoznanih okvirov. Poznavanje teh splošnih značilnosti nas omejuje pri morebitnem nestvarnem pričakovanju in pri uvajanju pretiranih posebnosti, hkrati pa daje osnovne primerjalne okvire za utemeljevanje in ocenjevanje njegove družbene sprejemljivosti. Podatki, ki so predstavljeni v nadaljevanju, so povzeti iz primerjalne analize 58 držav objavljene pri mednarodni zvezi geodetov (OECD 2002, str. 30).

4.1.1 *Davek na nepremičnine je manjši del javnih dohodkov*

Osnovna pomanjkljivost davka na nepremičnine je zagotovo praviloma nizka izdatnost. Tudi v državah z velikim donosom od davka na nepremičnine ta ne presega 3 % bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) (Norregaard 1997, 49–72). Za to je več razlogov. Davek je zelo pregleden in precej regresiven, še zlasti, ker se praviloma lahko prevali na najemnike, torej ne obremenjuje lastnikov premoženja. Davek na nepremičnine zato politično ni privlačen in temu ustrezno nizka je tudi velikost davčnih stopenj.

Na podlagi omenjene analize je ugotovljeno, da davek na nepremičnine znaša za (Režek 2004, str. 21):

- tranzicijske države približno 0,5 % BDP,
- države v razvoju približno 0,4 % BDP,
- razvite države približno 1,4 % BDP.

4.1.2 Davek na nepremičnine je pomemben vir dohodkov lokalne uprave

Kljub majhnemu odstotku, ki ga davek na nepremičnine predstavlja v skupnem bruto družbenem proizvodu države, je pomemben vir za lokalne oblasti (občino, mestno občino, regijo), najbolj v državah v razvoju. Znaša za (Režek 2004, str. 20):

- tranzicijske države 9 % dohodkov lokalnih skupnosti in 12 % vseh lokalnih davkov,
- države v razvoju 19 % dohodkov lokalnih skupnosti in 40 % vseh lokalnih davkov,
- razvite države 18 % dohodkov lokalnih skupnosti in 35 % vseh lokalnih davkov.

Razen nemobilnosti osnove ima davek na nepremičnine še nekatere značilnosti, zaradi česar je primeren za dodelitev nižjim ravnam države. Administrativni stroški davka na nepremičnine so majhni, izogibanje je težko in davčni donos je predvidljiv, saj je odvisen predvsem od gospodarske aktivnosti.

4.1.3 Davek na nepremičnine je pomembnejši davčni vir v razvitih državah

Stopnja davka na nepremičnine je najvišja v Kanadi (4 %), v ZDA je 2,9 %, v Avstraliji 2,5 %, v Avstriji pa je najnižja – 0,01 %. Kljub nekaterim izjemam (npr. Avstrija) pa na davčno stopnjo vplivajo predvsem blaginja države (izražena v BDP/prebivalca), število prebivalcev in stopnja urbanizacije družbe. Bolj ko so države bogate in večja ko je stopnja urbanizacije, bolj se države zanašajo na dohodek od davka na nepremičnine kot javnofinančnega vira. V državah v razvoju pa redko preseže 1 % davčne osnove (Režek 2004, str. 21).

4.1.4 Pravičnost davka na nepremičnine

Vtis in mnenje o pozitivnosti in negativnosti davka na nepremičnine sta odvisna od zornega kota opazovalca (Režek 2004, str. 22):

- za tiste, ki jemljejo davek na nepremičnine predvsem kot davek na stanovanje, je negativen pojav. Po pravilu namreč predstavlja velik del potrošnje manj premožnih gospodinjstev;
- za tiste, ki opazujejo davek na nepremičnine predvsem kot davek na kapital, je pozitiven, kajti dohodek od kapitala je navadno dohodek premožnejših slojev;
- za tiste, ki opazujejo davek kot rento, ki jo prinaša nepremičnina, je davek pravičen, saj se z njim zajame nezaslужeni del vrednosti, ki je mnogokrat rezultat javnega vlaganja in eksternih dogodkov.

4.1.5 Vidnost davka na nepremičnine

Davek na nepremičnine je zelo viden. Njegov nosilec je nepremičnina, zavezanec pa njen vsakokratni lastnik. Davek se ne plača ob pridobitvi lastninske (ali upravljaljske) pravice, pri čemer bi bil plačan enkrat skupaj z drugimi investicijami ali stroški in bi bil tako »skrit« med drugimi, večjimi stroški. Plačuje se periodično (letno) in izrecno. Ni »skrit« med druge davke in prispevke (npr. pri plači na plačilnem listu) in ni vsakodneven (kakor je davek na dodano vrednost, obračunan na računu ob vsakokratnem nakupu). Davkoplačevalci se ga zelo zavedajo, bolj kakor drugih »skritih« in »vsakodnevnih« davkov.

4.1.6 Neelastičnost davčne osnove

Davčna osnova, torej vrednost nepremičnine, je neelastična. Ne odziva se hitro in na vsako spremembo dejanske tržne vrednosti nepremičnine. Davčna osnova se spremeni le ob vsakem ponovnem vrednotenju nepremičnine, to pa je vsakih nekaj let (tri, pet ali deset let). Vrednost nepremičnin se ne spreminja tako hitro, kakor se spreminja rast ali upadanje gospodarskih aktivnosti ali stanje cen na nepremičninskem trgu. Posledica tega je, da se večkrat spreminjajo stopnje davka kakor davčna osnova (ocenjena vrednost nepremičnine). To pa vodi k neprijetnosti in dojemanju davka kot neobjektivnega in k razumevanju davka kot administrativnega ukrepa.

Tehnično, pri izvajanju, pa so z davčno osnovo davka na nepremičnine praviloma znatne težave. Gre za vprašanje definicije in merjenja davčne osnove, zajema davčne osnove, uporabe kapitalske vrednosti, izbora izjem ter pogostosti in metode rednih osvežitev cen. Navedena vprašanja so pomembna zlasti, če je trg nepremičnin razvit razmeroma slabo in so skupine pritiska (npr. lobiji kmečkega prebivalstva) močne.

4.1.7 Neeksaktnost davčne osnove

Večina davkov ima osnovo v višini denarnih tokov, v dohodku ali prodaji. Tudi vrednost nepremičnine se lahko natančno določi le ob prodaji nepremičnine, ko se tej vrednosti določi cena objektivno, pod tržnimi pogoji. Če pa prodaje nepremičnine ni, je ocenjena vrednost le-te neobjektivna.

Vrednost nepremičnine se lahko določi s samoocenjevanjem, tako da lastniki sami prijavijo njeno vrednost. V tem primeru davčni zavezanec navadno prijavi prenizko vrednost. Običajno pa se vrednost nepremičnine določi uradno, bolj ali manj z objektivno cenitvijo, ki se opravi po metodah množičnega vrednotenja. V tem primeru bodo imeli lastniki vedno občutek, da je nepremičnina precenjena, razen če ne bo cenitev dejansko prenizka in s tem neobjektivna. Pri uradni cenitvi bo torej pooblaščen oseba avtoritativno določila vrednost nepremičnine in kljub predpisanemu, deklariranemu objektivnemu sistemu vrednotenja bo pri zavezancih nastajal občutek administrativnega in nepravičnega določanja davčne osnove. Vsako povečanje objektivnosti določanja vrednosti nepremičnine pa poveča stroške masovnega vrednotenja, ker se slednje s tem približuje individualnemu vrednotenju (cenitvi) vsake nepremičnine posebej. Pri vrednotenju, ki temelji na tržnih vrednostih nepremičnine, je treba poudariti pomen popolnosti in preglednosti nepremičninskega trga. Več je nepremičninskih transakcij, ki so registrirane v sistemu, boljša je lahko ocena tržne vrednosti primerljive nepremičnine (Šircelj 2003, str. 17).

4.1.8 Davčna stopnja

Višina davčne stopnje je v tesni povezavi z višino oziroma načinom določanja davčne osnove. Ni vseeno, ali je ta določena administrativno ali, kot druga skrajnost, da predstavlja oceno tržne vrednosti.

Določanje davčne stopnje je lahko (Režek 2004, 24):

- v državni pristojnosti,
- v pristojnosti lokalnih skupnosti, vendar znotraj obsega, ki ga določi država,
- popolnoma v lokalni pristojnosti.

Obremenitev z davkom na nepremičnine je vedno različna za posamezne vrste nepremičnine. To se doseže na dva načina (Režek 2004, 24):

- lahko se določi vrednost na nepremičnine na nekem območju, potem pa različne stopnje davka za posamezne vrste nepremičnin;
- lahko pa se davčna stopnja določi kot enotna za vse vrste nepremičnin, vendar se pri tem posebej vrednotijo posamezna območja z različno vrsto nepremičnin, npr. stanovanjske, poslovne, industrijske nepremičnine (coniranje).

Navadno obstajajo tudi posebni primeri obdavčevanja nekaterih vrst nepremičnin. Posebna davčna stopnja se lahko določi, da se doseže zelena vrsta rabe nepremičnin na nekem območju (lokalni skupnosti), torej v druge, nefiskalne namene. Višina davčne stopnje lahko zavirajoče oziroma spodbujajoče vpliva na razvoj neke dejavnosti na nekem območju. Pogosto se uvede tudi posebna davčna stopnja na neizkoriščena zemljišča.

4.1.9 Upravljanje davka kot instrumenta

Uspešno in učinkovito upravljanje davka vpliva na davčne dohodke, pa tudi na pravično in enakopravno obravnavanje zavezancev. Velikokrat je glavni razlog za neučinkovitost slabo upravljanje davka in njegovih elementov. Lokalne skupnosti ga niso vselej sposobne upravljati predvsem zaradi (Šircelj 2003, str. 14):

- neustrezne kadrovske zasedbe,
- neustrezne informacijske opreme in
- nepopolnih ali nedostopnih podatkov.

Dostikrat so težave tudi pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin, davek se ne odmerja za vse nepremičnine, ki tvorijo davčno osnovo, delež pobranih davkov je majhen, izterjava pa slaba oziroma neučinkovita. Uporaba pravih in svežih podatkov ter sposobnost povezovanja informacij, ki se zbirajo, in njihove obdelave so bistvenega pomena za učinkovitost in pravičnost davka na nepremičnine (Šircelj 2003, str. 17).

5 OBDAVČITEV NEPREMIČNIN S PREMOŽENJSKIM DAVKOM V POSAMEZNIH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

Na davčne sisteme držav pogosto vplivajo trenutni motivi in razlogi, zato ne temeljijo vedno na najboljših rešitvah, dolgoročno pa tudi ne delujejo, kakor bi bilo treba. Tako v teoriji davčnega prava prevladuje stališče, da racionalna utemeljitev uvedbe premoženjskih davkov in tako davka na nepremičnine ni mogoča. Premoženje je namreč neporabljeni dohodek, ki je bil ob njegovem nastanku že predmet obdavčitve – z dohodnino (osebno ali podjetniško). Poleg tega se davek na nepremičnine obračuna in plača neodvisno od socialnega statusa davčnega zavezanca (drugače od dohodnine, pri kateri se upošteva socialno oziroma premoženjsko stanje zavezanca) ter je zato inferioren glede razporeditve davčnega bremena med davčnimi zavezanci, v primerjavi z osebnimi ali podjetniškimi dohodninami, ki upoštevajo davčno moč oziroma zmožnost davčnega zavezanca.

V kratkem pregledu obdavčitve nepremičnin po posameznih državah članicah Evropske unije so v nadaljevanju opredeljeni davčni zavezanci, vrste nepremičnin, ki se obdavčujejo, davčna osnova in stopnje obdavčitve.²

5.1 Avstrija

Davek na nepremičnine (Grundsteuergesetz) se pobira od pravnih in fizičnih oseb (lastnikov nepremičnin). Davčna osnova je ocenjena vrednost nepremičnin, ki je nižja od tržne cene. Stopnja obdavčitve je od 0,5 do 1 %, a jo lokalne skupnosti lahko povečajo za 50 %. Iz obdavčitve so izvzete nepremičnine v lasti države, nepremičnine, ki so v lasti avstrijskih zveznih železnic, neprofitnih organizacij, dobrodelnih in verskih institucij ter športnih klubov. Prav tako se

davka na nepremičnine ne plačuje od bolnišničnih objektov, pokopališč, objektov javnega transporta in diplomatsko konzularnih predstavništev. Lokalne skupnosti v Avstriji so poleg davka na nepremičnine upravičene tudi do sredstev, zbranih z obdavčitvijo zemljišč. Lastniki kmetijskih zemljišč morajo namreč plačevati tudi letni davek v višini 1 % od ocenjene vrednosti teh zemljišč.

5.2 Belgija

Med najpomembnejšimi davčnimi prihodki regij v Belgiji je davek na nepremičnine. Z davkom na nepremičnine (Withholding tax on real estate income) so v Belgiji obdavčeni lastniki nepremičnin, pri katerih se davčna osnova izračuna s pomočjo letnega koeficienta, ki se pomnoži z višino izračunanega katastrskega dohodka.

2 Vir podatkov:

- International Bureau of Fiscal Documentation: European Tax Handbook 2001 (Editor Juhani Kesti), Amsterdam, 2001, po poglavjih o posameznih članicah
- Interno gradivo Ministrstva za finance, 2004.
- Rode 2002, Davek na nepremičnine v državah članicah EU

Davčna osnova se izračunava vsakih deset let. Stopnje obdavčitve so različne glede na regijo, v kateri je nepremičnina, in znašajo od 1,25 do 2,5 %, pri čemer lahko lokalne skupnosti povečajo stopnjo obdavčitve od 18 % do 50 %. Davčne olajšave se nanašajo na prve lastnike novih stanovanjskih nepremičnin, katerim se davčna obveznost za plačilo davka na nepremičnine v prvih petih letih zmanjša za 50 %. Do olajšave so upravičeni tudi invalidi, za katere velja 10 % zmanjšanje davčne osnove, ter vojni invalidi, ki lahko uveljavijo olajšavo v višini 20 %. Poleg navedenih olajšav so v veljavi t. i. družinske olajšave za vzdrževane otroke, izražene v denarnem znesku različno v posameznih regijah. Posebnost belgijskega sistema davka na nepremičnine je v tem, da imajo regije pravico odločati o pogojih, kdaj se lahko davčna obveznost zavezancu proporcionalno zniža za čas, ko nepremičnine ni uporabljal.

5.3 Danska

Nepremičnine so obdavčene z davki, ki jih plačujejo lastniki zemljišč, stanovanj, poslovnih stavb in počitniških hiš, in sicer z:

- lokalnim davkom od zemljišč (Kommunal grundskydl) po stopnji od 0,6 do 3,4 % od vrednosti zemljišč,
- okrajnim davkom od zemljišč (Amstkommunal grundkydl) po stopnji od 0,875 do 1 % od vrednosti zemljišč,
- lokalnim davkom od stavb, ki se uporabljajo v poslovne namene (Daekningsafgift af offentige ejendomme), s stopnjo največ od 0,6 do 1 % od vrednosti stavb (brez vrednosti zemljišč).

Poleg klasičnih oprostitev, ki se nanašajo na neprofitna državna ali občinska zemljišča, na katerih so tuja diplomatska predstavništva in javna infrastruktura, lahko občine odobrijo delno ali celotno oprostitev plačila zasebnim neprofitnim organizacijam kot so npr. gasilska društva in druge dobrodelne organizacije.

5.4 Finska

Zavezanci za davek na nepremičnine (Fastighetsskatt) so lastniki nepremičnin. Stopnje obdavčitve so različne: splošna stopnja znaša med 0,5 in 1 % glede na vrsto nepremičnine. Za stanovanjske zgradbe je stopnja določena posebej in sicer od 0,22 do 0,5 %, za nezazidano zemljišče pa znaša od 1 do 3 %. Davek je vir financiranja lokalnih skupnosti. Oprostitve plačila davka na nepremičnine se nanašajo na gozdove in kmetijska zemljišča, diplomatska in konzularna predstavništva in oprostitve, ki so administrativnega oziroma tehničnega značaja in nimajo bistvenih ekonomskih posledic za občinski proračun.

5.5 Francija

Zavezanci za plačilo davka na stavbe (Taxe fonciere sur les proprietes baties) so vse pravne in fizične osebe, ki imajo v lasti stavbe, ki so predmet obdavčitve. Davčna osnova se določi tako, da se 50 % ocenjene najemne vrednosti stavbe (takšno vrednost naj bi stavba dosegla na tržišču stavb, ki se oddajajo v najem) pomnoži s koeficientom, ki ga letno določijo lokalne oblasti skladno s finančnimi potrebami posamezne lokalne skupnosti. Oprostitve plačila davka na stavbe se nanašajo na javne stavbe, namenjene opravljanju storitev po uradni dolžnosti, diplomatska predstavništva tujih držav, stavbe, namenjene kmetijski dejavnosti. Poleg navedenih stalnih oprostitve veljajo tudi časovno omejene oprostitve. Te se nanašajo na vse novozgrajene stavbe (pri teh velja 2-letna oprostitve plačila davka), medtem ko za nova stanovanja, katerih nakup je bil sofinanciran s pomočjo subvencioniranih državnih posojil, velja celo 10- do 25- letna oprostitve plačila davka.

Posebni davek, ki ga določijo lokalne uprave, se plačuje kot davek na bivanje oziroma na stanovanja (Taxe Departementale sur le Revenue). Gre za obliko davka, na nepremičnine, s katero so dodatno obdavčeni dohodki najemnikov stanovanj. Nerezidenti, ki imajo v lasti nepremičnine, so zavezani za plačilo posebnega davka v višini 3 % od tržne vrednosti nepremičnine.

V veljavi je še poseben zemljiški davek (Taxe fonciere sur les proprietes non baties), ki se nanaša predvsem na obdavčitev zemljišč in gozdov, ki so v zasebni lasti. Davčna osnova se določi s pomočjo ocenjene najemne vrednosti zemljišča ter koeficienti, ki jih določijo lokalne oblasti. Oprostitve za plačilo tega davka se nanašajo na zemljišča, ki so pogozdena (za obdobje 30 let). Druge davčne oprostitve veljajo za kraja obdobja, da bi davčne zavezance razbremenile ob naravnih nesrečah (toča, suša ipd.)

Oprostitve plačila davka na nepremičnine se nanašajo na gozdove in kmetijska zemljišča, diplomatska in konzularna predstavništva in oprostitve, ki so administrativnega oziroma tehničnega značaja in nimajo bistvenih ekonomskih posledic za občinski proračun.

5.6 Nemčija

Pravne in fizične osebe, ki so lastniki nepremičnin, plačujejo davek na nepremičnine (zemljišča in stavbe) od tržne vrednosti nepremičnine (Grundsteuer). Davčna stopnja je določena v razponu od 0,26 % za enodružinske hiše do 0,35 % za več stanovanjske hiše. Za kmetijska in gozdna zemljišča velja davčna stopnja 0,6 %. Davčno stopnjo lahko lokalne skupnosti povečajo do 600 %. Davek na nepremičnine se pri pravnih osebah odšteva pri ugotavljanju davka od dohodkov pravnih oseb.

Davek obdavčuje vse vrste nepremičnine na območju občin, razen tistih, ki se uporabljajo za javne namene ali se v njih opravljajo dobrodelne, verske ali športne dejavnosti. Za novozgrajene stanovanjske nepremičnine, ki ne presegajo zakonsko določene površine, velja 10 letna delna davčna oprostitev .

5.7 Grčija

Z davkom na nepremičnine so obdavčene vse nepremičnine na ozemlju države, ne glede na to, ali so v lasti pravne ali fizične osebe, in ne glede na to, ali je lastnik nerezident . Davčno osnovo za odmero davka v vseh primerih predstavlja ocenjena vrednost nepremičnine, medtem ko pri davčnih stopnjah veljajo razlike med fizičnimi in pravnimi osebami. Za fizične osebe je predpisana glede na ugotovljene vrednosti nepremičnin progresivna davčna lestvica, kjer se stopnje gibljejo v razponu od 0,3 % do 0,8 %. Za pravne osebe velja enotna davčna stopnja v višini 0,7 %. Izjema so le neprofitne organizacije, ki nudijo socialne, verske ali izobraževalne storitve, zato plačujejo davek po znižani davčni stopnji v višini 0,35 %.

5.8 Irska

Davek na nepremičnine je bil odpravljen 5. aprila 1997.

5.9 Italija

Zavezanci za plačilo davka na nepremičnine so pravne in fizične osebe, ki so lastniki nepremičnin. Davčno osnovo za obdavčitev predstavlja ocenjena vrednost nepremičnine glede na letno vrednost najemnine , ki se usklajuje s koeficienti od 0,5 do 1 %. Stopnje po lokalnih skupnostih se razlikujejo od 0,4 do 0,7 %. Prihodke iz naslova davka na nepremičnine (Imposta comunale immobiliare – ICI) koristi občina, na območju katere se nepremičnina nahaja. Pri tem velja za nepremičnine, ki so v lasti države, lokalnih skupnosti in Svetega sedeža, oprostitev plačila davka.

5.10 Luksemburg

Ni posebnega davka na nepremičnine. Uveden je davek na neto premoženje glede na svetovno premoženje .

5.11 Nizozemska

Uveden je lokalni davek na nepremičnine (Gemeentelijke belastingen op onroerende zaken), ki ga plačujejo pravne in fizične osebe, in sicer posebej uporabniki in posebej lastniki. Davčna osnova za davek na nepremičnine je določena na dva načina: za večino nepremičnin se upošteva tržna vrednost, za nepremičnine, ki niso predmet tržnih transakcij, pa se vrednost izračuna glede na površino nepremičnine. Davčne stopnje se gibljejo od 0,1 do 1 %. Oprostitev veljajo za javno infrastrukturo, cerkve in ustanove, v katerih delujejo naravovarstvene ustanove.

5.12 Portugalska

Davek se pobira od pravnih in fizičnih oseb, ki so lastniki nepremičnin na območju države ne glede na to, ali gre za rezidente ali nerezidente te države. Davčna osnova se določi na podlagi ocenjene vrednosti nepremičnin. Na podeželju je davčna stopnja enotna 0,8 %, v mestih pa se giblje od 0,75 do 1,3 %. Za obravnavani davek veljajo številne oprostitve, ki se poleg oprostitev za nepremičnine v lasti države in lokalne oblasti med drugim nanašajo tudi na nepremičnine v lasti političnih strank, sindikatov in zasebnih šol ter verskih, socialnih in dobrodelnih ustanov.

5.13 Španija

Zavezanci za plačilo davka na nepremičnine (Impuesto sobre bienes inmuebles) so lastniki nepremičnin (zgradb in zemljišč), ki so locirane v posamezni občini. Poleg lastnikov so davek dolžni plačevati tudi posamezniki, ki imajo pravico do uporabe določene nepremičnine na podlagi najemne pogodbe. Davčno osnovo predstavlja zemljiškoknjižna vrednost nepremičnine. Splošna stopnja je 0,4 % za nepremičnine v mestih in 0,3 % za nepremičnine na podeželju, lokalne oblasti pa lahko uvedejo višje stopnje. Davčne oprostitve se nanašajo le na nepremičnine kot so: ambasade tujih držav in državne nepremičnine, ki se uporabljajo v cerkvene in dobrodelne namene ter namene narodne obrambe.

5.14 Švedska

Pristojnost uvajanja in pobiranja davka na nepremičnine (Fastighetssattelagen) ima država. Davčni zavezanci so lastniki nepremičnin (pravne in fizične osebe). Davek se plačuje od stanovanjskih, poslovnih in proizvodnih nepremičnin po

stopnjah: 0,7 % za stanovanjske nepremičnine, 1,0 % za poslovne prostore in 0,5 % za proizvodne objekte.

Novozgrajene stanovanjske nepremičnine so popolnoma oproščene plačila davka za prvih pet let, naslednjih pet let pa velja 50 % davčna oprostitev.

5.15 Združeno kraljestvo

Uveden je lokalni davek na nepremičnine (Council Tax), ki ga plačujejo pravne in fizične osebe in sicer posebej uporabniki in posebej lastniki stanovanjskih in poslovnih nepremičnin. Davčna osnova za poslovne nepremičnine je ocenjena vrednost nepremičnine glede na letno vrednost najemnine, davčna osnova za stanovanjske nepremičnine pa tržna vrednost nepremičnine. Stopnje so različne glede na vrednost nepremičnine.

Pregled obdavčitve nepremičnin v državah Evropske unije kaže, da imajo vse razen Irske uveden premoženjski davek na nepremičnine. Davčni zavezanci so pravne in fizične osebe. Davčna osnova je lahko ocenjena vrednost nepremičnin, ki je navadno nižja od tržne cene ali pa povprečna (tržna) najemnina za nepremičnino. Davek je v državah članicah vir financiranja lokalnih skupnosti, izjema je Švedska, kjer je pristojnost uvedbe in določitve davka na nepremičnine v pristojnosti države. Od davčne osnove se nikjer ne odštevajo dolgovi in druga bremena nepremičnin.

V okviru obdavčitve je zajetje posameznih zemljišč in zgradb precej različno: povsod so izvzeta diplomatska in državna zemljišča (centralnih in lokalnih oblasti), v številnih državah so (vsaj delno) izvzeti zgodovinski in kulturni spomeniki, cerkvena zemljišča, pokopališča, javne površine, zgradbe za znanstvene in kulturne dejavnosti, bolnišnice, šole, zemljišča za infrastrukturne dejavnosti, za promet in zveze. V vseh državah so predpisane olajšave, vendar so različne, npr. za hotele v Grčiji, za prvih pet let bivanja v stanovanjskih prostorih na Švedskem, socialne olajšave oziroma olajšave za otroke v Franciji. Posamezne države upoštevajo tudi posebne (dodatne) olajšave ob naravnih nesrečah in občasnih finančnih stiskah davčnih zavezancev.

6 OSNOVNE ZNAČILNOSTI OBDAVČITEV NEPREMIČNIN V SLOVENIJI – MOŽNE REŠITVE

Spremembe gospodarskega sistema v zadnjih letih in spremembe na področju lastniških odnosov se med drugim kažejo v različni ekonomski moči in davčni sposobnosti posameznih slojev prebivalstva. Tako kakor v razvitih tržnih družbah s poudarjeno socialno-ekološko komponento se ekonomska moč in davčna sposobnost nekega sloja prebivalstva izraža med drugim v lastništvu nepremičnega premoženja.

V Sloveniji je bil v okviru davčne reforme v letu 2004 pripravljen predlog Zakona o davku na nepremičnine, ki pa ga vlada še ni poslala v parlament. Uveden bo s sprejetjem dveh ključnih zakonskih predpisov. Prvi je Zakon o davku na nepremičnine, drugi pa Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin.

Razlogi za spremembo sistema obdavčitve nepremičnin so (Žibrik 2003, str. 2) :

- dva nekonsistentna sistema:
 - davek od premoženja,
 - nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- neenotna merila določanja davčnih zavezancev, predmetov obdavčitve in davčne osnove;
- ozko opredeljena davčna osnova; posledica tega je neizkoriščenost vseh potencialov, ki se nanašajo predvsem na obdavčevanje nepremičnin pravnih oseb;
- neprimerne metode vrednotenja nepremičnin; vrednost osnove je določena administrativno na podlagi točkovnega sistema;
- velike pristojnosti občin in velike razlike v obremenitvah;
- številne davčne olajšave, ki znižujejo davčno osnovo in posledično prihodek lokalnih skupnosti iz naslova premoženjskih davkov;

- neučinkovita in neracionalna organizacija pobiranja davkov; v postopek pobiranja se poleg občin, ki so upravičene do tovrstnih davčnih prihodkov, vključujejo še tri ministrstva, in sicer Ministrstvo za finance, ki pobira davek, Ministrstvo za notranje zadeve, ki vodi evidenco o podatkih, in Ministrstvo za okolje in prostor, ki zagotavlja podatke;
- veliko pritožb;
- razmeroma nizki prihodki občin.

6.1 Izhodišča novega sistema davka na nepremičnine

Nadomestitev obstoječega sistema obdavčitve z enotnim davkom na nepremičnine, ki bo omogočil pravično, enostavno, pregledno, racionalno in učinkovito obdavčevanje nepremičnin glede (Žibrik 2003, str. 3) :

- obdavčitev vseh vrst nepremičnin;
- približno enake obremenitve posamezne nepremičnine kakor zdaj;
- poenotenega sistema določanja davčne osnove;
- posodobitve nepremičninskih evidenc;
- upoštevanja tržnih značilnosti nepremičninskega sektorja;
- delitve pristojnosti za izvajanje sistema med državo in občino (povečanje objektivnosti);
- nizkih stroškov izvajanja sistema;
- zagotovitve večje stopnje finančne neodvisnosti občin.

6.2 Vsebina zakona ³

V predlogu Zakona o davku na nepremičnine se v Sloveniji uvaja plačevanje davka na nepremičnine kot nove oblike davka na premoženje. Osnovno izhodišče zakona je, da omejuje davek le na nepremičnine kot del premoženja, ki zaradi svojih fizičnih in ekonomskih značilnosti (nepremakljivosti, neelastičnosti ali nizke elastičnosti ponudbe itd.) predstavlja sorazmerno razpoložljiv davčni vir (Šuper 2004, str. 50).

6.2.1 Predmet obdavčitve

Obveznost plačila davka na nepremičnine je primarno vezana na nepremičnino in ne na njenega lastnika ter omeji pristojnost zakona z državnimi mejami, torej na celotno območje državne oblasti. Hkrati se posredno določi tudi posamezni predmet obdavčitve kot vsaka posamezna nepremičnina posebej, in to ne glede na njeno lastniško pripadnost. Predmet obdavčitve, tudi če ima neki lastnik v lasti več nepremičnin, je torej vsaka nepremičnina samostojno. Predvideva se, da bodo obdavčene vse nepremičnine, in sicer zemljišča, zemljišča s pripadajočimi objekti, objekti, nad katerimi je stavbna pravica, in deli stavb v etažni lastnini (Šuper 2004, str. 50).

6.2.2 Definicija nepremičnine

Z osnovno definicijo je nepremičnina določena kot prostorsko odmerjeni del zemeljske površine, to je zemljišče, skupaj z vsemi sestavinami, torej enako, kakor jo določa stvarnopravni zakonik. Z definicijo nepremičnine se opredeljujejo vsa zemljišča in objekti (<http://www.gu.gov.si>).

6.2.3 Pripadnost davka

Prihodki od davka na nepremičnine naj bi bili v celoti občinski, ne glede na način določanja davčne obveznosti in pobiranja davka. Davek na nepremičnine se torej uvaja kot neposredni prihodek integralnih proračunov posameznih občin.

3 Konkretno rešitve obdavčitve nepremičnine z zakonom na nepremičnine med pisanjem tega diplomskega dela še niso bile določene. V poglavju so navedene nekatere značilnosti, ki jih je bilo mogoče zaslediti iz javno predstavljenih podatkov.

Davek na nepremičnine je zaradi fizičnih in ekonomskih značilnosti nepremičnin ter njihove neposredne povezave z različnimi storitvami lokalnega okolja zelo primeren kot lokalni fiskalni vir. S financiranjem delovanja lokalne ravni se namreč povečuje obseg, kakovost in vrednost lokalnih storitev, tako pa vrednost nepremičnin, kar veča sprejemljivost take obdavčitve pri zavezancih za plačilo davka.

Po variantnem predlogu je predvideno, da bi občinskemu proračunu pripadalo od 95 do 97 % davka na nepremičnine, drugo pa državnemu. Razlog izhaja iz predloga, ki bo vključen v predpis o množičnem vrednotenju nepremičnin. Vrednotenje naj bi izvajal poseben organ, ustanovljen z zakonom, in sicer za vse nepremičnine osredinjeno, z ravni države. Poleg tega naj bi z novim sistemom davka na nepremičnine postopek odmere, obračuna in izterjave izvajala Davčna uprava Republike Slovenije. Tuje izkušnje kažejo, da se stroški za izvajanje sistemov vrednotenja in obdavčitve za potrebe davka na nepremičnine v ustaljenih sistemih gibljejo med 2 in 5 % davčnega prihodka (Šuper 2004, str. 50).

6.2.4 Davčna osnova

Davčna osnova pri davku na nepremičnine naj bi bila posplošena tržna vrednost nepremičnine, ki bo določena po metodologiji iz Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin. Posplošena tržna vrednost je ocena cene nepremičnine, ki bi jo bilo mogoče doseči v prostem prometu na dan vrednotenja le-te. Ocena vrednosti posamezne vrste nepremičnin bo narejena po različnih metodah glede na različne vrste nepremičnin, glede na vrednostne cone in s prilagajanjem različnih dejavnikov, ki vplivajo na vrednost nepremičnin. Za stanovanjske nepremičnine bo uporabljena metoda primerjave cen nepremičnin,

ki so bile dosežene na trgu (podatki o transakcijskih cenah in podatki o značilnostih nepremičnin). Predvideva se osnovno vrednotenje vsaka štiri leta, v vmesnem času pa le, če se vrednost nepremičnine bistveno spremeni, če preide iz ene vrednostne kategorije v drugo, na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti (Šuper 2004, str. 50).

6.2.5 *Davčna stopnja*

Višina davčne stopnje za zdaj (do časa pisanja naloge) še ni določena. Omenja se enotna višina davčne stopnje za vse vrste nepremičnin, ki naj ne bi bila manjša od 0,3 % in ne višja od 1 % glede na davčno osnovo za posamezno nepremičnino, pa tudi različna davčna stopnja za različne vrste nepremičnin.

Ker bo davčna osnova posplošena tržna vrednost nepremičnine, torej verjetno precej visoka, bo davčna stopnja prej nižja kakor višja. K temu nas navajajo obljube predstavnikov Ministrstva za finance, da davek ne bo presegel obstoječih obveznosti zavezancev iz naslova nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Mogoče so tudi variantne rešitve, po katerih bi bila lahko davčna stopnja različna glede na rabo nepremičnine. Ena bi veljala za zemljišča, druga za nestanovanjske nepremičnine ter tretja za stanovanja in stanovanjske nepremičnine (Šuper 2004, str. 50).

6.2.6 *Davčna obveznost*

Davčna obveznost je vezana na obstoj nepremičnine. Ker se ta praviloma šteje kot nepremičnina v dokončni obliki, se predvideva, da se bodo nepremičnine kot predmet obdavčitve tudi za potrebe davka na nepremičnine identificirale v nepremičninskih evidencah oziroma v katastru zemljišč in stavb v skladu s predpisi o evidentiranju nepremičnin in s predpisi o graditvi objektov (Šuper 2004, str. 50).

6.2.7 *Davčne oprostitve*

Določene bodo tudi izjeme od obdavčitve. Med njimi naj bi bile nepremičnine, ki so javno dobro in praviloma ne morejo biti predmet prostega pravnega prometa. Kot javno dobro predpisi zajemajo naravno in grajeno javno dobro, saj imajo nepremičnine iz obeh skupin nepremičnin iste stvarnopravne in ekonomske značilnosti: so v lasti države ali občine, namenjene so skupni rabi, praviloma niso predmet pravnega prometa, pogosto so pod posebnim režimom upravljanja, stroške za njihovo upravljanje pa krijeta država ali občina iz javnofinančnih prihodkov.

Zakon predvideva tudi oprostitvev plačila davka na nepremičnine za (Žibrik 2003, str. 4):

- nepremičnine, ki so javne površine (javni parki, nasadi, drevoredi, pokopališča),

- nepremičnine, ki so varovalni gozdovi,
- nepremičnine, ki imajo status kulturnega spomenika,
- nepremičnine, ki se uporabljajo za opravljanje verskih obredov, in
- nepremičnine, ki so v lasti organizacij, registriranih za opravljanje človekoljubnih, dobrodelnih in invalidskih dejavnosti.

Začasne oprostitve naj bi veljale tudi za novozgrajene stanovanjske nepremičnine (za petletno obdobje) in stanovanjske nepremičnine, na katerih je bil opravljen gradbeni poseg, zaradi katerega se je davčna osnova znatno povečala.

6.2.8 Zavezanec za plačilo davka

Eno od osnovnih izhodišč Zakona o davku na nepremičnine je, da nepremičnina sama krije davek, ki iz nje izvira, zavezanec za plačilo davka pa je praviloma njen lastnik, ne glede na svoj pravni status (fizična ali pravna oseba) ter ne glede na vrsto nepremičnine in namen uporabe razen zakonsko določenih izjem. Opredelitev izhaja iz razpolagalne pravice lastnika na nepremičnini, ki zagotavlja, da bo, če zavezanec za plačilo davka ne bo sposoben pokriti davčne obveznosti iz svojih tekočih prejemkov, to obveznost s prodajo krila nepremičnina sama. Kar je tudi zagotovilo, da bo mogoče uporabljati davek kot ukrep prostorske politike, namreč s spodbujanjem racionalnejše in donosnejše rabe nepremičnine, in kot ukrep spodbujanja prometa s stvarnopravnimi (ali tudi obligacijskimi) pravicami na nepremičninah (Šuper 2004, str. 50).

6.2.9 Odmera davka

Davek na nepremičnine bo leten – davčni organ ga bo odmeril enkrat na leto z odločbo na podlagi podatkov iz evidence o množičnem vrednotenju.

6.3 Cilj novega sistema davka na nepremičnine

Nov sistem davka na nepremičnine naj bi odpravil slabosti obstoječega sistema, saj bi moral v obdavčitev enotno zajeti vse nepremičnine, ne glede na vrsto lastništva in namen oziroma način uporabe posamezne nepremičnine.

Za zagotovitev učinkovite obdavčitve nepremičnin je bistvenega pomena vzpostavitev kvalitetnih evidenc s podatki o nepremičninah ter upoštevanje naslednjih ciljev (Žibrik 2003, str. 3):

- Fiskalni cilj: zagotoviti občinam dovolj izdaten finančni vir, da bo prispeval k njihovi večji finančni neodvisnosti, seveda proporcionalno z dejanskimi stroški zagotavljanja javnih storitev v lokalnem okolju.

- **Ekonomski cilj:** ob zagotavljanju enakopravne in pravične obravnave nepremičnin in zavezancev v okviru sistema spodbuditi racionalno rabo nepremičnin.
- **Politični cilj:** davek uporabiti kot dopolnilni instrument prostorske in nepremičninske politike.
- **Pravni cilj:** spodbuditi procese za zagotovitev pravne urejenosti nepremičninskega področja.

6.4 Prednosti uvedbe davka na nepremičnine

Čeprav je uvedba novega zakona vedno občutljiva stvar in jo državljani praviloma sprejemajo z negodovanjem, naj bi davek na nepremičnine prinesel tudi pozitivne učinke. Zelo pomembna je odprava nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki je v nekaterih občinah sporen predvsem zaradi visokih plačil za uporabo kmetijskih zemljišč, spremenjenih v stavbna zemljišča, in zaradi pogoste nepreglednosti teh nadomestil. Poleg tega lahko uvedbo davka na nepremičnine upravičujemo z načeli koristnosti, sposobnosti plačila in s stališča socialne politike (Stanovnik 2002, str. 183):

Načelo koristnosti naj bi pomenilo, da lastniki nepremičnin s plačilom davka državi povrnejo koristi, ki jih imajo od njenih storitev. Država naj bi namreč v skladu s pravnim redom ščitila premoženje ter ga z gradnjo cest, komunalnih naprav in drugih infrastruktur celo povečevala.

Načelo sposobnosti plačila odpravlja razliko med davčnima zavezancema z enakim dohodkom, a neenakim premoženjem, ki ju postavlja v različen položaj glede koristi in zmožnosti, ki jih lahko uživata. Davek na nepremičnine naj bi odpravil tudi razliko v moči in vplivu zavezancev, ki jo omogočajo razlike v premoženju.

Upravičenost obdavčitve nepremičnin lahko razložimo tudi z vidika **socialne politike**. Davek na nepremičnine naj bi imel tudi ekonomske učinke: eden glavnih argumentov njegovih zagovornikov je povečanje ponudbe praznih ali neizkoriščenih stanovanj, ker bi to znižalo ekonomske najemnine in posredno cene stanovanj.

Eden od učinkov uvedbe davka kot sistematičnega instrumenta je doseganje davčne obremenitve vseh nepremičnin. Zdaj namreč zaradi vrste razlogov (neurejene evidence, njihove nedostopnosti in neusposobljenosti lokalnih skupnosti za odmero davka) z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča niso obremenjene vse nepremičnine. Z davkom na nepremičnine pa bodo obdavčene vse. Posledično bo skupni prihodek iz tega naslova povečan, tudi če bo davčna stopnja nizka in obremenitev primerljiva s sedanjo. Davek bodo plačevali vsi lastniki nepremičnin, razen zakonsko določenih izjem. Enaka obveza vseh lastnikov po plačevanju davka je ustrezen razlog za njegovo uvedbo.

Povečanje družbene enakosti je pozitivna posledica davka in bi bila lahko načelno dobro sprejeta (Škof 1997, str. 20–25).

Prihodek od davka na nepremičnine bo prihodek lokalnih skupnosti. Tem bo omogočeno, da upravljajo oziroma delujejo v interesu svojih prebivalcev in zagotavljajo javne storitve za vse, ki živijo ali delajo na območju lokalne skupnosti. Težko si je zamišljati, da prebivalstvo v krepitvi lokalne oblasti ne bi videlo pozitivnih učinkov, zato lahko pričakujemo, da bo ta značilnost davka na nepremičnine ugodno sprejeta. Povečana bo tudi odgovornost lokalne skupnosti, predvsem pred lokalnim prebivalstvom, nad porabo sredstev. Prebivalstvo želi kar najbolj povečati svoje koristi od plačanega davka, zato bo tudi bolj nadzorovalo delovanje lokalne skupnosti. Bolj ko bo davek in upravljanje njegovih elementov instrument lokalne skupnosti, večja bo tudi njegova sprejemljivost. Zato lahko ocenimo, da bo s tega vidika davek dobrodošel (Režek 2004, str. 29).

Vzpostavitev in povečanje davka na nepremičnine v Sloveniji ne bosta imela le fiskalnega značaja, temveč bosta tudi učinkovit instrument prostorske politike, ki bo lokalni skupnosti omogočil, da odgovarja na povpraševanje po lokalnih storitvah in uslugah, po drugi strani pa zmanjšal potrebe po finančnih sredstvih, ki jih zdaj dobiva od države. Tako bo občina postala avtonomnejša, bolj decentralizirana, to pa omogoča smotrnejše odločanje na lokalni ravni.

6.5 Slabosti uvedbe davka na nepremičnine

Slovenija je (po Inglehartovem teoretskem modelu vrednot) družba, ki zaseda vmesno mesto med »vrednotami obilja« in »vrednotami pomanjkanja« ter med »tradicionalno« in »razvito moderno« družbo (Kos 2002, 4). Res sta se v primerjavi s preteklimi desetletji povečala osebna in splošna blaginja prebivalstva, kar omogoča vrednostni premik k bolj moralno, etično in socialno naravnanim vrednotam. Vendar je za zadnje, nekajletno obdobje v Sloveniji značilno povečanje socialne neenakosti in socialne ogroženosti. Pri srednjem sloju je zaslediti nižanje standarda in zmanjševanje kupne moči. Mlajša generacija se spopada s problemom ekonomskega osamosvajanja in težavami vzpostavljanja neodvisnosti od staršev. Zaposlitvene možnosti so slabe, urejanje stanovanjskega vprašanja je težavno, možnosti za nastanek mladih družin niso ugodne. Mlajša generacija živi predvsem od pomoči staršev in od njihovega premoženja, tudi nepremičninskega, ustvarjenega v preteklosti. Večino prebivalstva skrbi predvsem ohranitev doseženega standarda, ne pa širša družbena blaginja. Opaziti je premik k družinskim vrednotam (Režek 2004, str.28).

Sestava lastništva nad stanovanjskimi nepremičninami je izraz preteklega družbenopolitičnega sistema. Tradicionalni, družinski sistem v splošnem ni temeljil na naložbah v finančno premoženje, saj ni bilo dolgoročno zanesljivih finančnih naložb; iz roda v rod se je prenašala predvsem lastnina nepremičnin. Zaradi ugodnih možnosti financiranja v 70. in 80. letih prejšnjega stoletja je bilo razmeroma preprosto pridobiti stanovanje ali zgraditi stanovanjsko hišo. Ugodne razmere so bile tudi v začetku 90. let s »poceni« prodajo družbenih stanovanj.

Zato je danes veliko stanovanjskih nepremičnin v lasti in posesti starejših (60 let in več). Tudi najemnih stanovanj je premalo, najemnine pa so visoke (Bogataj 2003, str. 50–65).

Z uvedbo davka na nepremičnine lahko del starejše generacije, tisti z nižjimi prihodki, postane socialno ogrožen. Pri njih bo mogoče zaznati premik k revščini in istočasno paradoks, da bodo imeli v lasti nepremičnine (hišo, stanovanje), njihova neposredna kupna moč pa bo zmanjšana. V skrajnosti se lahko prisilno uporabi instrument hipoteke, kar bo v socialnem smislu sprejeto izrazito odklonilno.

Tudi za srednjo generacijo, ki se ji znižuje kupna moč ter danes skrbi zase in za potomce, ki imajo težave z lastno osamosvojitvijo, se bo položaj dodatno poslabšal.

Z davkom na nepremičnine se izgublja tudi učinkovitost, saj so nepremičnine reprodukcijski kapital oziroma blago. To pomeni da bodo stavbe oziroma stanovanja manjša, manjkrat prenovljena in manj kakovostna, kakor če tega davka ne bi bilo (Rode 2002, str. 104).

Metodologije vrednotenja navadno ne zagotavljajo enostavnega določanja vrednosti nepremičnin oziroma davčnih osnov, še manj pa tržne vrednosti nepremičnin. Zapletena, težko ugotovljiva davčna osnova pa pomeni tudi zapletenost pri obračunavanju in pobiranju davka ter hude spore med zavezanci in davčnimi upravami, kar povečuje celotne stroške pobiranja davka in zmanjšuje njegovo učinkovitost (glede na finančni učinek) ter zaupanje davčnih zavezancev v »pravično« obdavčitev.

Uvedba davka je nov strošek za državo oziroma za davkoplačevalce. Za vzpostavitev učinkovitega nepremičninskega davčnega sistema v Sloveniji bo treba posodobiti in izpopolniti nepremičninske evidence, kar bo prispevalo k večji urejenosti trga z nepremičninami, vendar je vse povezano s finančnimi sredstvi, ki jih bo država morala zagotoviti, da se vzpostavi ustrezna zbirka podatkov (<http://www.gu.gov.si>).

6.6 Ocena finančnih in drugih posledic uvedbe davka na nepremičnine

Na podlagi raziskav Ministrstva za Finance so ugotovitve naslednje (Žibrik 2003, str. 6):

- povprečne tržne vrednosti stanovanj se v posameznih občinah po prvih ocenah na podlagi modelov gibljejo med 80.000 in 327.000 tolarjev na m²;
- ob upoštevanju zdajšnje obremenitve stanovanj z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča se efektivne stopnje dajatve gibljejo med 0,016 in 0,166;
- tržne vrednosti poslovnih in industrijskih nepremičnin ne opravičujejo tako velikih razlik v obremenitvah, kakor jih kaže nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča;

- če se bodo želela ohraniti podobna razmerja obremenitve, bo treba davčno stopnjo za poslovne in industrijske nepremičnine določiti bistveno višje kakor za stanovanjske;
- z novim sistemom obdavčitve nepremičnin se bo predvsem povečal priliv zaradi večjega zajetja stanovanjskih nepremičnin in nezazidanih stavbnih zemljišč ter seveda kmetijskih in gozdnih zemljišč.

Prihodek občin iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in davka od premoženja je v letu 2004 znašal 36.699 milijonov tolarjev (Bilten javnih financ 2005). Ocenjujejo, da bi se davčni prihodek iz obdavčitve stanovanj ob ohranitvi razmeroma nizke stopnje obdavčitve lahko povečal do 40 %. Bistveno se bo povečal prihodek od obdavčitve zemljišč (predvsem nezazidanih stavbnih zemljišč), ki bi v skupnem davčnem prihodu iz tega vira lahko predstavljal vsaj 15 %. Ob zajemu vseh nepremičnin, tudi vseh stavbnih ter kmetijskih in gozdnih zemljišč, in ob ohranitvi ravni obdavčitve na posamezno nepremičnino je možnost povečanja prihodkov iz dajatev na nepremičnine do 30 % (Žibrik 2003, str. 6).

7 SKLEP

Sedanja ureditev obdavčitve nepremičnin z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in davkom od premoženja ne zagotavlja optimalne obdavčitve in povzroča težave pri vključitvi nepremičnin v obdavčitveni okvir. Pri določanju višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča so merila nedodelana in prepuščajo občinam preveč samostojnosti, kar pogosto povzroči neenako obravnavo enakovrstnih nepremičnin med občinami glede na določbe ustavnega sodišča. To zmanjšuje fiskalno učinkovitost ter vodenje prostorske in ekonomske politike na ravni države. Nova zakonodaja, ki ureja obdavčitev nepremičnin, bi morala upoštevati navedene pomanjkljivosti.

Pri snovanju predpisov v zvezi z davkom na nepremičnine je treba upoštevati, da je to objektni davek, torej se obračuna in plača neodvisno od socialnega statusa davčnega zavezanca. Regresivno delovanje davka na nepremičnine in posledično njegova nesocialnost sta med drugim odvisna od višine in načina določanja davčne stopnje. Enotna stopnja na republiški ravni in različne stopnje na lokalni še ne pomenijo vzpostavitev davčne konkurence, ki naj bi bila tudi instrument zemljiških, prostorskih in razvojnih politik, temveč lahko ustvarjajo »davčne izgube« v občinah z višjo stopnjo obdavčitve.

Ne glede na različne poglede o obdavčitvi nepremičnin je v večini razvitih držav prevladalo spoznanje, da lastništvo nad nepremičninami ustvarja koristi, kar

zahteva uvedbo premoženjskega davka na nepremičnine. Z njim naj bi se financirale predvsem storitve, ki jih zagotavljajo lokalne skupnosti, posebno zato, ker so nepremičnine povezane s storitvami, ki jih opravljajo lokalne skupnosti, na primer: protipožarna zaščita, komunalne storitve, varnost, zagotavljanje nemotenega lokalnega prometa. Premoženjski davki na nepremičnine so torej lokalni davki, kar pomeni, da se z njimi financirajo potrebe lokalnih skupnosti. Zato je smiselno, da se lokalnim skupnostim s sistemom obdavčitev nepremičnin omogoči omejeno vodenje politike obdavčevanja nepremičnin (na primer pri oprostitvi zaradi nizkih dohodkov zavezancev in delno pri določanju davčnih stopenj). Temeljni elementi predpisov (predmet obdavčitve, zavezanci, podlage za določitev davčne osnove) o obdavčitvi nepremičnin pa bi morali biti enotni za celotno državo.

Reforma premoženjskih davkov, predvsem pa ureditev obdavčevanja nepremičnin, bo za Slovenijo s stroškovnega vidika precejšen zalogaj. Toda obdavčitev nepremičnin v Sloveniji nujno potrebuje spremembe, saj je prilagoditev tržnim razmeram gospodarstva neizogibna. Priprava zakona o davku na nepremičnine je za Ministrstvo za finance izredno zahtevna naloga, zato do sedaj še ni znano, kdaj se bo pobiranje tega davka začelo.

8 POVZETEK

Diplomsko delo obravnava obdavčevanje nepremičnin z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in davkom od premoženja v Republiki Sloveniji.

Tovrstno obdavčevanje je pomemben davčni vir za občino, saj ji v celoti pripada za financiranje primerne porabe in drugih nalog.

Opisane so osnovne značilnosti obdavčitve nepremičnin z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in postopki pri uporabi Zakona o davčnem postopku.

Skozi primerjalno analizo držav, kjer je davek na nepremičnine uveden, so prikazana dejstva, ki se nam napovedujejo v okviru davčne reforme z uvedbo davka na nepremičnine v Sloveniji.

Ključne besede: lokalna samouprava, občina, premoženje občine, financiranje občine, nepremičnine, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek od premoženja, davčni zavezanec, davčna osnova, davčna stopnja, oprostitve, davek na nepremičnine, prostorska politika, socialna politika, fiskalna politika.

9 ABSTRACT

The diploma thesis is dealing with the taxation of real estate with the compensation fee for the building site use, and wealth tax in the Republic of Slovenia.

This kind of taxation represents an important tax source for a municipality since the tax source fully belongs to the municipality for financing appropriate consumption and other operations.

The author describes basic characteristics of taxation of real estate with the compensation fee for the building site use and procedures when applying the Tax Procedure Act.

Analysing countries where real estate tax is introduced resulted in facts which await Slovenia as a part of a tax reform when introducing tax on real estate.

Key words: local self-government, municipality, assets of the municipality, real estate, compensation fee for the building site use, wealth tax, taxable person, tax base, exemptions, real estate tax, space policy, social policy and fiscal policy.

LITERATURA

- Bird, Slack. 2002. Land and Property Taxation. A Review: International Federation of Surveyors.
- Bogataj, Marija in Bogataj David. 2003. Zemljiška renta in instrument obratne hipoteke v produktih bančnih in zavarovalnih rent. V: Poslovanje z nepremičninami, 14. tradicionalno strokovno srečanje, Portorož, 13. in 14. november 2003, urednik A. Kožar. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije: 50-65.
- Brezovnik, Boštjan in Oplotnik Žan. 2003. Fiskalna decentralizacija v Sloveniji. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- International Bureau of Fiscal Documentation. 2001. European Tax Handbook. Amsterdam: IBFD.
- Kos, Drago. 2002. Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Norregaard, John. 1997. Tax Assignment. V Fiscal Federalism in Theory and Practice. Editor Teresa Ter-Minassian. Washington: International Monetary Fund.
- Organisation of economic cooperation and Development. 1988. Taxing Consumption. Paris: OECD.
- Režek, Jurij. 2004. Značilnosti davka na nepremičnine in ocena njegove družbene sprejetosti. V: Geodetski vestnik 2004(48). januar 2004. Ljubljana: 18-31.

- Ribičič, Ciril. 1997. Lokalna samouprava – študijsko gradivo. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Rode, Ema. 2000. Davek na nepremičnine kot vir prihodkov lokalnih skupnosti. Magistrsko delo. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta.
- Rode, Ema. 2002. Davek na nepremičnine v državah članicah EU. Ljubljana: Naše gospodarstvo. 2002 (1/2).
- Stanovnik, Tine. 2002. Javne finance. Ljubljana: Ekonomska Fakulteta.
- Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2002-2006. 2002. Ljubljana: Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije.
- Šircelj, Andrej. 2003. Nekatera izhodišča in značilnosti obdavčitve nepremičnin. Ljubljana: Pravna praksa 604.
- Šmidovnik, Janez. 1995. Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Škof, Bojan. 1997. Premoženjski davki v državah OECD –primerjava s Slovenijo. Ljubljana: Pravna praksa 389.
- Šuper, Dijana. 2004. Obdavčevanje nepremičnin. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virtaananen, Verlaati. 1999. Urban Land Policy – Goals and Instruments. International Federation for Housing and Planning.
- Žagar, Katarina. 2003. Lokalna samouprava, organizacija in funkcija – študijsko gradivo. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve.
- Žibrik, Neva. Davek na nepremičnine – seminarsko gradivo. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za finance.

VIRI

- Ministrstvo za finance. 2005. Bilten javnih financ. Ljubljana: 7/2005.
- GURS. 2006. Obdavčitev nepremičnin – projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin. Dostopno na:
[<http://www.gu.gov.si/gu/aplik/cepp/GURS>] [09.05.2006]
- Ministrstvo za finance, 2004: Interno gradivo.
- Ocena nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na podlagi določb 218. člena ZGO-1 za leto 2004. 2003. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
- OECD. Fiscal decentralisation in EU applicant and selected EU member states – Report for the workshop. Paris.
- Stanovanjski zakon (Ur.l. RS, št. 69/03, 18/04-ZVKSES, 47/06-ZEN).
- Zakon o davkih občanov (Ur.l. SRS, št. 36/88, Ur.l. RS, št. 48/90, 8/91-UPB1, 7/93, 4/04-UPB2).
- Zakon o davčnem postopku (Ur.l. Rs, št. 54/04, 57/04-ZDS-1, 109/04-Odl. US, 128/04-Odl. US, 139/04, 56/05 Skl.US, 96/05-ZRTVS-1, 100/05 Odl.US, 109/05, 21/06-UPB2, 58/06-popr.).
- Zakon o financiranju občin (Ur.l. RS, št. 80/94, 45/99-Odl.US, 56/98, 1/99-ZNIDC, 59/99-Odl.US, 61/99-Odl.US, 79/99-ZJF, 89/99-Odl. US, 119/02-Odl.US, 40/03-Odl.US, 90/05).
- Zakon o graditvi objektov (Ur.l. RS, št. 110/02, 47/04 ZGO-1).
- Zakon o lokalni samoupravi (Ur.l. Rs, št. 72/93, 6/94-Odl. US, 45/94-Odl. US, 57/94, 14/95, 20/95-Odl. US, 63/95, 73/95-Odl. US, 9/96-Odl. US, 39/96-Odl. US, 44/96-Odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98-Odl. US, 74/98, 12/99-Skl. US, 36/99-Odl. US, 59/99-Odl. US, 70/00, 94/00-Skl. US,

- 100/00-Skl. US, 28/01-Odl. US, 87/01-ZSam-1, 16/02-Skl. US, 51/02-ZLS-L, 100/03-Odl. US, 77/04-Odl. US, 72/05, 21/06-Odl. US).
- Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave – MELLIS (Ur.l. RS, št. 57/96, mednarodne pogodbe št. 15).
 - Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05).
 - Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur.l. SRS, št. 18/84, 32/85, 33/89, Ur.l. Rs, št. 24/92, 44/97).
 - Zakon o urejanju prostora (Ur.l. RS, št. 110/02, 8/03-popr., 58/03-ZZK-1).