



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance

Številka: 0651-03/12-10izr/2
Ljubljana, 14. 11. 2013

Osnutek

Z A P I S N I K

10. izredne seje Komisije Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, ki je bila v torek, 5. novembra 2013, v sobi 212/II, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je pričela ob 10.00 uri in se končala ob 12.50 uri.

Prisotni:

- predsednica: mag. Marija Lah
- podpredsednik: Alojz Kovšca
- člani: mag. Stojan Binder, Franc Golob, Oskar Komac, dr. Janvit Golob, Milan Lukić, Dušan Strnad, Peter Vrisk, Metod Ropret.

Odsotni:

- člani: dr. Milan Medved (opr.), Boris Popovič, Franc Kangler.

Ostali prisotni:

- Irena Popovič, Jožica Kastelic, Urška Cvelbar, Aleš Butala, Ministrstvo za finance
- Miloš Pohole, Jože Slivšek, Milan Ozimič, Državni svet

D n e v n i r e d:

1. Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2M), EPA 1385-VI
2. Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L), EPA 1513-VI
3. Predlog zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr) - nujni postopek, EPA 1543-VI

Ad 1)

Komisija je obravnavala Predlog odločilnega veta na Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2M), ki ga je vložila skupina državnih svetnikov (prvopodpisani Miloš Pohole).

Komisija predloga odločilnega veta **podpira**.

* * *

Za poročevalko je bila določena predsednica komisije mag. Marija Lah.

Ad 2)

Komisija je obravnavala Predlog odločilnega veta na Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L), ki ga je vložila skupina državnih svetnikov (prvopodpisani Jože Slivšek).

Komisija predloga odločilnega veta **ne podpira**.

* * *

Za poročevalko je bila določena predsednica komisije mag. Marija Lah.

Ad 3)

Komisija je kot matično delovno telo obravnavala Predlog zakona o davku na nepremičnine, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predloga zakona **ne podpira**.

Komisija je bila seznanjena s poročilom Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, skupnim poročilom Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov ter stališčem Interesne skupine negospodarskih dejavnosti, ki so predlog zakona obravnavale kot zainteresirana delovna telesa ter pripombami Trgovinske zbornice Slovenije. Sprejeta mnenja, stališča in pripombe, posredovana komisiji so povzeta v nadaljevanju mnenja.

V razpravi so člani komisije izražali različna mnenja tako glede postopka sprejemanja predloga zakona kot tudi vsebine zakona. Prevladovalo je mnenje, da je sprejemanje zakona po nujnem postopku neprimerno, saj predlog vsebuje preveč anomalij, zaradi preskopo odmerjenega časa za soočenje različnih pogledov na predlagane rešitve in njihove posledice pa je predlog zakona nedodelan in zato kot takšen ne dosega nujnega kriterija o enakopravnem položaju vseh zavezancev ter zagotovitvi enotnega in pravičnega sistema obdavčitve z nepremičninskim davkom. Po drugi strani pa so bila dana tudi opozorila, da je že v dosednji fazi usklajevanja predloga zakona prišlo do nekaterih popravkov in vsiljenih sprememb, ki kažejo na to, da so se posamezne interesne skupine uspešno organizirale in vplivale na sprejemanje drugačnih rešitev tako, da fiskalni učinki zakona ne bodo znašali 205 mio evrov, kot so jih predvidevali začetni izračuni, temveč le še 183 mio evrov. Torej podaljševanje razprave in sprejemanja zakona prinaša predvsem več izjem in posledično zmanjševanje predvidenih proračunskih prihodkov, ponujenih analiz in alternativ o možnih drugih realnih virih, ki bi nadomestili manjkajoča sredstva pa po mnenju nekaterih članov komisije, ki so se zavzemali za sprejetje zakona, ni.

Ob obravnavi predloga zakona je ne glede na zavedanje o nujnosti ureditve področja obdavčitve nepremičnin in iz tega naslova zagotovitve stabilnih proračunskih virov potrebno ugotoviti, da gledano celostno, ob upoštevanju trenutnega stanja v državi, ko so državljani soočeni s stalnimi pritiski, ki zmanjšujejo njihov razpoložljivi dohodek in posledično potrošnjo, napovedana pa so tudi nadaljnja nižanja BDP, uveljavitev nepremičninskega davka kot je

predlagana ni primerna, saj ta pomeni tudi nižanje konkurenčne sposobnosti celotnega slovenskega gospodarstva in poslabšanje stanja v gospodarstvu. Podatki iz vprašalnikov podjetjem kažejo, da nekatera podjetja glede na predvidene zakonske rešitve lahko pričakujejo obremenitve, ki bodo dosegle nekajkrat večjo stopnjo kot ob odmeri dosedanjega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, kar pomeni dodatno težavo pri poslovanju. Zato bi bil po mnenju komisije v takšnih primerih potreben ponoven razmislek o predlagani obremenitvi oziroma bi bilo treba predvideti možnost pritožbe zavezanca takrat, ko davčna obremenitev po razpoložljivih podatkih preseže davčno kapico, ki bi v tem primeru pomenila 10% dviga glede na višino obstoječe obdavčitve na ravni poslovnega subjekta za iste nepremičnine.

Glede na prisoten očitek, da občine tudi v razpravah o ustreznosti rešitev obravnavanega zakona brezkompromisno uveljavljajo svoje interese je bilo v razpravi izraženo mnenje, da se prav s predlaganim zakonom občinam v veliki meri odvzema pravica odločati o svojem razvoju, zato je potrebno zakonsko določiti enotna pravila delovanja in načina upravljanja za vse občine, od tu naprej pa občinam dopustiti, da s finančnimi viri, pridobljenimi tudi na podlagi zakona o davku na nepremičnine odločajo o razvijanju in financiranju posameznih dejavnosti.

* * *

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov **ne podpirata** Predloga zakona o davku na nepremičnine.

Komisija in interesna skupina poudarjata, da je predlog zakona neposredno povezan s proračuni Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 oziroma ukrepi za javnofinančno konsolidacijo in je zaradi predvidenega načina sprejemanja zakona bolj interventni zakon kot sistemski zakon o davku na nepremičnine, ki bi se moral sprejemati po rednem postopku, v okviru katerega bi bilo možno razrešiti vsa odprta in sporna vprašanja.

Komisija in interesna skupina se pridružujeta stališču združenj občin, da je predlagana ureditev obdavčenja nepremičnin za občine problematična, saj bo davek na nepremičnine odstopljen davek in si ga bodo občine delile z državo, s čimer se občinam odvzema avtonomija pri določanju prostorske in zemljiške politike. Dejstvo je, da je lokalna skupnost avtonomna toliko, kolikor ima avtonomnosti pri določanju virov financiranja, ki pa je pri predvidenem davku na nepremičnine ne bo imela. Ob tem komisija in interesna skupina opozarjata na prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih, iz katerega izhaja, da v večini predstavljenih državah davek na nepremičnine pripada občinam. Komisija in interesna skupina menita, da bi moral davek na nepremičnine pripadati lokalni/regionalni ravni.

Komisija in interesna skupina poudarjata, da morajo biti pred sprejemom zakona predloženi relevantni neto finančni učinki uvedbe predvidenega davka na nepremičnine za občinske proračune.

Občine kot problematično izpostavljajo predlagano obdavčitev občinske javne infrastrukture, saj bi občine v prehodnem obdobju prejele prihodek v višini odmerjenega NUSZ za leto 2012, ko občine niso imele obdavčene občinske javne infrastrukture, kar posledično pomeni izpad prihodkov oziroma manjši neto učinek za občine in zato ne drži trditev predlagatelja, da bodo v prehodnem obdobju prejele iz naslova obdavčitve nepremičnin približno enake prihodke kot v letu 2012. V združenjih občin opozarjajo, da predlagana možnost občin, da lahko povečajo davčne stopnje za nepremičnine na svojem območju za največ 50%, pomeni le fiktivne zneske, saj bi občine ob sicer višjih prihodkih imele obenem večje odhodke. Komisija in interesna skupina podpirata predlog občin, da se nepremičnine v občinski lasti oprostito davka na nepremičnine (tako kot so oproščene NUSZ).

V zvezi s predlagano obdavčitvijo nepremičnin v občinski lasti komisija in interesna skupina izpostavljata opozorilo občin, kdo bo zavezanec za plačalo davka za občinsko nepremičnino, ki jo država uporablja brezplačno.

Komisija in interesna skupina tudi opozarjata, da je bilo v času popisa nepremičnin dano zagotovilo, da množično vrednotenje nepremičnin ne bo podlaga za davek na nepremičnine, kar pa se je izkazalo za zavajanje, saj 5. člen predloga zakona določa, da je davčna osnova posplošena tržna vrednost nepremičnin. To je še posebej problematično pri kmetijskih in gozdnih površinah, pri katerih je bila osnova za vrednotenje prodajna vrednost v zadnjih treh letih, ki pa ni imela nič skupnega z realno vrednostjo kmetijskih in gozdnih zemljišč in so bile v mnogih primerih špekulativne.

Komisija in interesna skupina predlagata, da se tretji odstavek 23. člena in tretji odstavek 24 člena predloga zakona dopolnita tako, da se pri odstopu prihodkov občinam (poleg zneska, ki so ga občine odmerile za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v letu 2012), v prehodnem obdobju 2014 – 2016 upošteva tudi davek od premoženja, ki na nivoju države predstavlja »le« 5 mio evrov, vendar v nekaterih lokalnih okoljih velik delež občinskih prihodkov, npr. v Kranjski Gori desetino občinskega proračuna. V kolikor se v končni znesek odstopljenega davka v prehodnem obdobju ne bo vključil tudi davek od premoženja, bodo občine, ki jim ta davčni vir predstavlja pomemben delež prihodkov, na slabšem.

* * *

Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot zainteresirana komisija predloga zakona **ne podpira**.

Komisija je bila seznanjena, da je bilo pri pripravi predloga zakona precej pozornosti namenjene kmetijskim nepremičninam, zato je z zainteresiranimi skupinami potekalo sedem usklajevalnih sestankov za določitev ustrezne davčne stopnje. Pri določanju ustreznih davčnih stopenj za kmetijske nepremičnine se je izhajalo predvsem iz njihove ekonomske sposobnosti. Davčne stopnje so se določile po stopnjah, ki so približno primerljive z drugimi gospodarskimi dejavnostmi. Povprečne posplošene tržne vrednosti so bile ocenjene kot primerne, za odstopanja pa se je v zakon vgradila varovalka (kapica), pri čemer davek na hektar kmetijskih zemljišč, razen za trajne nasade, ne sme preseči 20 evrov, davek na hektar gozda pa 5 evrov. Občinam se onemogoča dvig davčnih stopenj za kmetijska in gozdna zemljišča, izjemo se je upoštevalo tudi pri predlogu predstavnikov agrarnih skupnosti, da po dogovoru s člani, te prevzamejo plačilo davka na svoj račun. Predlog zakona omogoča tudi obdavčitev zemljišč po dejanski rabi, kar pomeni, da bodo lahko zavezanci, ki sicer imajo v lasti stavbna zemljišča, na katerih pa ni mogoče graditi, uveljavljali obdavčitev po dejanski rabi, v kolikor bodo na teh zemljiščih opravljali kmetijsko dejavnost. S tem se zagotavlja, da bo obdavčitev kmetijskih nepremičnin v vseh okoljih zmerna in ne bo bistveno vplivala na ekonomsko ravnanje lastnikov takih nepremičnin, prav tako pa absolutni zneski, ki jih bodo plačevali lastniki kmetijskih nepremičnin, niso tako visoki.

Komisija se je seznanila z oceno Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, da je bilo v procesu usklajevanja dosežen precejšen napredek predvsem z uvedbo kapice ter z izločitvijo neplodnih kmetijskih zemljišč iz sistema obdavčitve, še vedno pa komisija ocenjuje, da kmetijstvo nepremičninskega davka, tudi po znižanem predlogu, ne bo preneslo.

Komisija meni, da ima davek na nepremičnine že znake kriznega davka, s katerim se bo deloma pokrivalo državni proračunski primanjkljaj. Davek na nepremičnine predstavlja majhen odstotek vseh proračunskih sredstev, pri čemer se je potrebno zavedati, da bo na koncu pobranega manj kot je načrtovano, zato bo učinek tega davka na državni proračun precej izničen. Dodatna sredstva bi se lahko zagotovila s kriznim davkom, ki bo obremenjeval bolj enakomerno.

Predlog zakona je na področju kmetijstva glede na prvotne predloge dokaj omiljen, vendar pa je komisija načeloma proti temu, da se kmetijska zemlja in kmetijski objekti obdavčijo. Težava je v tem, da so v kmetijstvu stroški na delovno mesto že tako ali tako višji kot v gospodarstvu, zato je predlagan sistem obdavčenja napačen. Če bi kmetje vedeli, da bodo njihove nepremičnine tako visoko obdavčene, v zadnjih letih verjetno ne bi toliko vlagali vanje. Komisija tudi izraža bojazen, da se bodo te davčne stopnje z novelo zakona kmalu dvignile, saj ko je enkrat zakon v veljavi, ga je lažje spreminjati.

Komisija opozarja, da povprečna posplošena tržna vrednost, ki bo davčna osnova, ne odraža dejanske vrednosti, saj se že sedaj pojavljajo primeri, ko je vrednost nepremičnine v registru nepremičnin precej višja kot jo v konkretnem posameznem primeru nato ugotovijo cenilci. Komisija zato meni, da bi moral predlagatelj vložiti več truda v to, da bo davek na nepremičnine zelo strog približek seštevku vseh dosedanjih dajatev.

Predlog zakona z uvedbo davka na nepremičnine močno posega v občinske proračune, saj so bili do sedaj ti davki izvirni prihodki občin, kakor to velja po večini evropskih držav. Poleg tega, da občinam jemlje izvirni prihodek, njihove proračune še dodatno obremenjuje s plačilom davka na občinske nepremičnine. Zmanjšanje sredstev za občine pomeni, da ne bodo mogle več financirati gradenj, zmanjšal se bo obseg investicij tudi na tej ravni, poleg tega pa ne bodo imele sredstev za sofinanciranje EU projektov, kar pomeni, da bo država tudi ob ta sredstva.

Predlog zakona sicer določa tri prehodna leta, v katerih imajo občine zagotovljen vir financiranja. V predlog zakona so bili vgrajeni elementi prostorske politike, ki občinam omogočajo, da za določen tip nepremičnin višino davčne stopnje za 50 odstotkov zvišajo ali znižajo, vendar pa po mnenju članov komisije to predstavlja le dodaten pritisk na občinske svete in župane naj davčne stopnje znižujejo, redko jih bodo lahko zvišali.

* * *

Interesna skupina negospodarskih dejavnosti se je seznanila z vsebino predloga zakona in na podlagi pomislekov iz razprave predlaga, da naj se v nadaljevanju zakonodajnega postopka predlog zakona spremeni ali dopolni tako, da bo zagotovljen univerzalni sistem obdavčitve brez izjem, z enotno in ustrezno nizko stopnjo obdavčitve.

Interesna skupina negospodarskih dejavnosti kot enega od ključnih problemov predloga zakona izpostavlja primerjalno gledano neenakopravno obdavčitev posameznih kategorij stavb in zemljišč z različnimi davčnimi stopnjami in uvajanje izjem, ne glede na navedbe predlagatelja, da so razlogi za sprejem zakona ravno v uvedbi enakopravnega in enotnega sistema davka na nepremičnine.

Interesni skupini negospodarskih dejavnosti, v kateri so zastopani predstavniki vzgoje in izobraževanja, raziskovalne dejavnosti, zdravstva, univerz, visokih in višjih šol, socialnega varstva ter kulture in športa, se obdavčitev stavb za javno rabo, med katere spadajo tudi šole, zdravstvene ustanove, knjižnice itd. na način kot je zastavljena sedaj, ne zdi sprejemljiva, saj se obenem uvajajo izjeme od obdavčitve (sakralni objekti, nepremičnine s statusom kulturnega spomenika, ki sicer v praksi lahko služijo tudi bivanju ali izvajanju tržne dejavnosti itd.) ali pa znižane stopnje obdavčitve za posamezne kategorije, ki niso objektivno utemeljene (primer energetskih nepremičnin in uvrščanje nepremičnin tujcev, ki imajo v Republiki Sloveniji prijavljeno začasno bivališče, med rezidenčne nepremičnine in s tem obdavčitev po nižji davčni stopnji).

Interesna skupina opozarja na veliko dodatno finančno obremenitev, ki jih bo izvajalcem javnih služb prinesel predlagani zakon in ki jo bodo slednji težko prenesli, hkrati pa tudi na

nesmiselnost obdavčitve stavb za javno rabo, ki so v večini primerov v državni lasti, saj gre na nek način za prelivanje finančnih sredstev iz enega segmenta sistema javnih financ v drugi. Državni proračun, oziroma izvenproračunski blagajni bodo namreč morali na nek način nadomestiti finančna sredstva izvajalcem javnih služb, ki bodo primorani kot izvajalci javnih služb oz. uporabniki stavb za javno rabo plačevati davek od nepremičnin, če se bo želelo zagotoviti njihovo normalno delovanje. Trenutno namreč predvidenih finančnih obremenitev zaradi davka na nepremičnine marsikateri upravljavec stavb za javno rabo iz svojega proračuna ne bo mogel zagotoviti, oziroma bo šla izpolnitev davčnih obvez na račun obsega in kvalitete izvajanja storitev, kar pa je na primer v šolskem sistemu, sistemu zdravstva ali socialnega varstva nesprejemljivo.

Interesna skupina posebej izpostavlja tudi neustrezno ureditev ločevanja med rezidenčnimi in nerezidenčnimi stanovanjskimi nepremičninami glede na stopnjo obdavčitve, saj gre v temelju za vprašanja lastništva in s tem določenih obvez lastnika ne glede na to, ali v nepremičnini, za katero plačuje davek, živi ali ne. Pri tem interesna skupina opozarja tudi na nujnost upoštevanja ustavne pravice do primerne stanovanja pri določanju stopnje obdavčitve.

Interesna skupina opozarja tudi na izvzemanje nepremičnin s statusom kulturnega spomenika in sakralnih objektov iz obdavčitve, saj naj bi predlog zakona sledil ugotovitvi Ustavnega sodišča, da gre za neenakopravno obravnavo, kar pa sedanji zakon ohranja. Utemeljitev, da gre za mednarodno primerljivi sistem ni dovolj dober argument. V predlogu zakona zapisane definicije so premalo natančne, da ne bi dopuščale anomalij v praksi (novela Zakona o verski svobodi, ki je trenutno v zakonodajni proceduri bo omogočila ustanovitev verske skupnosti na podlagi bistveno manjšega števila članov kot do sedaj in s tem tudi omogočila razglasitev prostora, kjer bodo člani bivali, za sakralni objekt, prav tako se pod tako široko definiran pojem kulturnega spomenika lahko uvrščajo stavbe, ki sicer služijo izvajanju tržne dejavnosti ali bivanju). Interesna skupina zato poziva k ponovnemu premisleku o ustreznosti izločitve posameznih kategorij nepremičnin iz obdavčitve.

Interesna skupina prav tako meni, da bi se kot učinkovit dodatek ali nadomestilo ukrepom za okrepitev virov na prihodkovni strani, s katerimi se sledi zastavljene cilje iz Pakta stabilnosti za leto 2013 in med katere po besedah predlagatelja spada tudi predlagani zakon, bilo potrebno posvetiti tudi iskanju načinov za povrnitev, po nekaterih ocenah več milijard denarnih sredstev, ki so bila tekom preteklih let skozi bančni sistem nenadzorovano prelita v tujino.

Interesna skupina opozarja tudi na to, da se predlog zakona dotika praktično vsakega državljanca, zato se po njenem mnenju ne bi smel sprejemati po nujnem postopku, saj se tako pretirano časovno omeji možnost temeljitejše razprave o predlaganih rešitvah in iskanje dodatnih kompromisnih rešitev tekom zakonodajnega postopka. Prav tako se s takšnim postopkom širši javnosti omeji možnost, da bi se lahko natančneje seznanila z vsebino predlaganih rešitev še pred sprejetjem zakona.

* * *

Za poročevalca je bil določen vodja interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič.

Miro Podlipec
svetovalec

Alojz Kovšca
podpredsednik