



Združenje Mestnih Občin Slovenije

ZDRUŽENJE MESTNIH OBČIN SLOVENIJE

Mestni trg 1

1000 LJUBLJANA

Številka: 030-1/2012

Datum: 27.6.2013

REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Šubičeva 4

1000 LJUBLJANA

ZADEVA: PRIPOMBE ZDRUŽENJA MESTNIH OBČIN SLOVENIJE NA OSNUTEK ZAKONA O DAVKU NA NEPREMIČNINE

Spoštovani,

v nadaljevanju vam posredujemo pripombe Združenja mestnih občin Slovenije glede osnutka Zakona o davku na nepremičnine.

Glede na zastarelost in neustreznost sedanjih premoženjskih dajatev imamo občine nemalo težav pri izvajanju določil sedanjih predpisov, tako s področja določevanja zavezancev, predmetov obdavčitve, ter osnov za določitev višine dajatev. Tako je npr. kot zavezanec za nadomestilo določen neposredni uporabnik nepremičnine, uradna evidenca uporabnikov pa ne obstaja. Prav tako je problem izvajanja v slabih in nepovezanih evidencah zavezancev z registrom nepremičnin, kakor tudi drugačne metodologije določanje površin za odmero, kot je to sedaj določeno v registru nepremičnin.

Glede na predlagano besedilo zakona, pa imamo kljub temu nekatere pomisleke oz. pripombe.

Čeprav je v obrazložitvi povsem jasno zapisano, da je v državah s tržno ekonomijo osnovna funkcija obdavčenja nepremičnin zagotavljanje sredstev za financiranje lokalne ravni, je predlog zakona **delitev prihodkov** iz naslova davka med državo in občino v razmerju 50 : 50, kar je milo rečeno presenetljivo.

Davek na nepremičnine naj bi bil »avtonomen in neodvisen vir financiranja lokalnih skupnosti«, zato bi morale lokalne skupnosti imeti večji vpliv na določanje tega davka. Zakon naj bi pri tem lokalne skupnosti le nekoliko omejil.

Po našem mnenju je takšna delitev povsem neustrezna in tudi neutemeljena. Res je da, je bilo v bližnji preteklosti vloženo veliko truda in sredstev v posodobitev evidenc nepremičnin, ter da je predvideno da bi davek pobirala Davčna uprava. Menimo, da to vseeno ne opravičuje tako visokega deleža države pri delitvi davka. Ni se mogoče znebiti občutka, da poskuša država s to potezo le napolniti proračun, čeprav ni preverila vseh učinkov predlaganega zakona. Že v sami obrazložitvi izhaja iz primerjalno pravnih ureditev, da je v vseh državah prihodek iz tega naslova prihodek lokalnih skupnosti (razen Švedske, ki pa ima povsem drugačen urejen sistem lokalne samouprave).

Druga pripomba se nanaša na samo **višino obdavčitve**. Iz pregleda finančnih učinkov je povsem jasno razvodno, da se bodo predvideni prihodki povečali vsaj za dvakrat. Čeprav se povečuje predmet obdavčitve iz stavbnih zemljišč še na ostala zemljišča, in bo zaradi boljših evidenc zajetih več zavezancev, je po našem mnenju predlagana višina previsoka.

Predlagani zakon sicer predvideva, da lahko tiste občine, ki ne dobivajo finančne izravnave, svoj delež znižajo (ali zvišajo) za 50 %, s čemer bi razbremenile svoje občane plačevanje davka.

Ob tem se zastavlja tudi vprašanje ali pri tem ne gre za obliko prikrite spremembe financiranja občin. Dejstvo je, da bodo večje obremenitve občanov, povečale pritisk na socialne transfere občin. S tem se bodo posredno zmanjšali prihodki občin in povečale njihove obveznosti.

Očitno je, da se zaradi neurejenega oz. nepopolnega sistema lokalne samouprave uvajajo pritiski na financiranje lokalnih skupnosti.

Glede na navedeno predlagamo, da se v primeru, da predlagatelj vztraja na delitvi prihodkov, le-ta deli v razmerju 50:50 med občinami in pokrajinami. Pokrajine bi začele pridobivati naveden prihodek z njihovo uvedbo. Navedeno bi pomenilo tudi izpodbudo izvršni in zakonodajni veji oblasti, da spoštuje ustavnopravno ureditev lokalne samouprave v Sloveniji. V vsakem primeru, pa je smiselno postopno povišanje davka.

Prav tako imamo pripombo na **stopnje obdavčitve na posamezne vrste nepremičnin**. Sedanje nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč je eden izmed redkih instrumentov zemljiške politike lokalnih skupnosti. Nekatere občine so ta instrument uporabile v večji, nekatere v manjši meri. S tem občine poskušajo pripevati k izpodbujanju gospodarstva in oživljanju tistih dejavnosti ali območij, ki so degradirane ali ogrožene. Z uvedbo enotne stopnje oz. z zelo majhnim vplivom občine na njegovo spremembo, bodo izničena prizadevanja občine po izvajanju aktivne zemljiške politike.

V vsakem primeru pa je po našem mnenju občutno previsoka stopnja za proizvodne nepremičnine. Dejstvo je, da je proizvodna dejavnost za gospodarski razvoj Slovenije vitalnega pomena in bo v primeru dodatne obdavčitve povzročalo dodatne izgube delovnih mest v teh panogah, kar je s strani države nesmiselno početje. Te vrste nepremičnin že zaradi narave proizvodnih procesov zahtevajo večje površine in s tem večje vrednosti nepremičnin, kar pomeni dosti večje obremenitve, kot npr. za trgovske dejavnosti.

Dodaten pomislek imamo glede **oprostitev**. Zakon predvideva oprostitve za nepremičnine »v lasti mednarodnih organizacij ali njihovih predstavništev, in jih ti uporabljajo za opravljanje dejavnosti njihovih predstavništev v Republiki Sloveniji, če tako določajo mednarodne

pogodbe, ki veljajo za Republiko Slovenijo.« Navedeno določilo je po našem mnenju premalo konkretizirano. V praksi to lahko pomeni ustavnopravno sporno izkrivljanje konkurence. Tako npr. ni jasno določeno (kot je v primerjalno pravnih ureditvah), da se nanaša oprostitev le na tiste nepremičnine, v katerih se opravlja osnovna dejavnost mednarodne organizacije (npr. sakralni objekti v katerih se opravljajo verski obredi), ne pa tudi za preostale nepremičnine v katerih se odvija druga dejavnost ali so nepremičnine sposobne pridobivanja dohodka (npr. gozdovi).

Z druge strani pa je sporno, da niso oproščene nepremičnine, ki so namenjene izvajanju osnovnih dejavnosti lokalnih skupnosti (npr. vrtci, osnovne šole, neprofitna stanovanja ipd.). Pri izvajanju zakona bi ti prihodki pomenili le »fiktivno« prikazovanje večjih prihodkov iz tega naslova, dejansko pa razen stroška pobiranja, ne bi imeli učinka.

Poleg vsega pa na sam finančni učinek zakona še ni mogoče podati pripomb, saj nam kljub obljubi Ministrstva za finance, niso bilo posredovani konkretni izračuni za posamezne občine.

Nekatere splošne ugotovitve, ki torej po našem mnenju potrebujejo pozornost pred uvedbo novega davka:

- davčna stopnja za nekatere nepremičnine presega potencialni donos nepremičnine (iz oddaje v najem in drugih potencialnih donosov), torej neke vrste nacionalizacijo (podobne stopnje obdavčitve so se pojavljale za obdavčitev kmetijskih zemljišč v prvem desetletju po 2. svetovni vojni);
- pripravljavec predloga naj argumentira uvedbo davka na nepremičnine tudi kot instrument zemljiščne politike in kmetijske politike, vendar je kot tak s preostalo zakonodajo popolnoma neusklajen (sistem subvencij, sistem varovanih koridorjev javne infrastrukture...);
- merila pri določanju posameznih kategorij so zelo nejasna ali pa ne obstaja dovolj zanesljiv vir podatkov za odmero davka (npr. kdo bo sledil času med sprejetjem prostorskega akta in časom izdaje gradbenega dovoljenja, oziroma med pridobitvijo gradbenega dovoljenja in vpisom stavbe v kataster stavb);
- terminologija je v določenih delih nekonsistentna in neskladna s preostalimi zakonskimi akti ZGO, ZUJF, ZPNačrt (npr.: pozidljivo, zazidljivo, pozidano zemljišče, zemljišče namenjeno za gradnjo, zemljišča z neizkoriščeno rabo za gradnjo stavb etc.). Zaradi tega je potrebno takoj za 1. členom napisati člen, ki bo pojasnil kaj pomenijo pojmi in izrazi uporabljeni v tem zakonu;
- občina naj bi imela možnost povečati ali zmanjšati davek, a glede na večkratno povečano obremenitev, občina dejansko nima manevrskega prostora povečati davka, saj bi s tem skoraj zagotovo povzročila revolt občanov;
- posplošena tržna vrednost za nekatere vrste nepremičnin lahko tudi za večkrat odstopa od realne tržne vrednosti nepremičnine. Razlog je lahko v pomanjkanju ustreznih primerljivih prodaj ali pa neposrečenem izboru modela (nekatera funkcionalna zemljišča, kmetijska zemljišča na nekaterih območjih);
- evidence kot so katastre stavb in REN, ki so osnova za izračun posplošene tržne vrednosti so pomanjkljive (npr.: posplošena tržna vrednost identičnih sosednjih hiš se glede na podatke iz popisa 2006 razlikuje tudi za faktor 2, kljub temu da gre za skoraj

identično nepremičnino, zabaviščno-trgovski center je v REN zaveden kot skladišče in tako skladno z modelom vrednotenja ovrednoten za faktor 5 nižje kot so ovrednoteni primerljivi objektim, etc.);

- osnova za obračun davka so podatki RENa, ki pa ni usklajen niti z Zemljiško knjigo, niti z evidencami, ki jih občine uporabljajo za obračun NUSZ;
- osnova za obračun tržna vrednost nepremičnin iz RENa (to pa pomeni, da ta davek kot vir tudi občinskih proračunov ni več stabilen). Uporaba posplošene tržne vrednosti, kjer večina transakcij datira v leta 2007, 2008 in 2009 za nekatere kategorije nepremičnin ni več ustrezna;
- konverzija terjatev je predvidena le kot možnost poravnave za občine; kaj pa država? - taka poravnava za občine ne pride v poštev, ker bo to pomenilo obveznost plačila tega davka (državi) v naslednjih letih, poleg tega pa nikjer ni opredeljeno, kako se bo poravnal dolg do države.

Predlogi in usmeritve za pripravljavca:

1. do uskladitve predloga zakona z vsemi sektorji v državi, naj se ohrani NUSZ.
2. predlagamo, da zakon o obdavčitvi pripravite skupaj z ministrstvom za kmetijstvo in okolje ter ministrstvom za infrastrukturo in prostor.
3. menimo, da zakon tako kot je pripravljen ni primeren za sprejem še zlasti, ker bodo vsi zavezanci ob predvidenih stopnjah zahtevali zniževanje obveznosti, ki je občini omogočena. Zahtevki pa bodo naslovljeni na občine in župane. Če se dopusti možnost znižanja, naj bo znižane na obeh ravneh tako državni, kot občinski.
4. v finančnih posledicah zakonodajalec ni predvidel finančnih posledic na odhodkovni strani – tako za občine kot tudi za državni proračun; občine želimo oz. zahtevamo izračune za vsako občino posebej tudi za odhodkovno stran proračuna. Izračuni ki smo jih prejeli za prihodke so zavajajoči, saj v formulah za izračun skrivajo posploševanje!
5. upošteva naj se oprostitve in smernice kot so določene v ZUJF. Nepremičnine v lasti občine, države in kmetijske površine naj se izloči iz sistema obdavčitve ali pa naj se stopnja obdavčitve drastično zniža.
6. v predlogu zakona je potrebno napisati člen, ki bo pojasnil kaj pomenijo pojmi in izrazi uporabljeni v tem zakonu.
7. pri stopnjah obdavčitve naj se upošteva tudi možnost potencialnih dohodkov nepremičnine (javna infrastruktura, šole, kmetijska zemljišča ne generirajo visokih donosov), iz oddajanja v najem ali drugih načinov generiranja dohodka. Obdavčitev, ki presega potencialni prihodek ni sprejemljiva!

Današnja oblika obdavčitve nepremičnin z nadomestilom za uporabo stavbnih zemljišč je v celoti vir občin in je edini davčni vir, nad katerim imajo ingerenco občine. Pri pripravi predloga zakona o davku na nepremičnine naj zakonodajalec upošteva:

- da smo mestne občine z velikimi napori za vzpostavitev evidenc za obračun nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč okrepile davčno osnovo tega vira in s tem povišale davčni priliv iz tega naslova;
- da mora ta davek ostati izvorni davčni vir občin, o katerem odločajo občine in s tem ohranijo vsaj minimalno davčno avtonomnost;

- da mora pripadnost davka ostati na občini, saj ta davek povsod po svetu predstavlja osnovni prihodek občin; pri določitvi izhodišč na davek na nepremičnine je potrebno predhodno preveriti in oceniti priliv iz tega naslova za posamezno občino, saj se občinam ne sme znižati priliv glede na dosedanji vir iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

Lep pozdrav!

**ZMOŠ**
Združenje Mestnih Občin Slovenije

PRESEDNIK
Boris Popovič

