

DAVEK NA NEPREMIČNINE; IZDATNOST IN DODELITEV¹

Velimir Bole in Žiga Jere

Povzetek

V prispevku je analiziran davek na nepremičnine. Ocenjena je davčna osnova in horizontalna neenakost donosa na različnih ravneh države. Davek na nepremičnine je primerjan z udeležbo na dohodnini v veljavni fiskalni decentralizaciji.

Ocenjeno je preseganje deklariranih cen prodajanih nepremičnin nad realiziranimi cenami. Deklarirane cene stanovanj se »napihujejo« v povprečju za okoli 14%, hiš pa za približno 30%; »napihovanje« je odvisno od urbanosti občine (upravne enote). V bolj gosto naseljenih je manjše kot v bolj redko naseljenih. Z ocenjenimi tržnimi cenami je ovrednotena davčna osnova za obdavčitev stanovanjskega sklada po upravnih enotah (občinah).

Na lokalni ravni bi bil davek na nepremičnine s hipotetično stopnjo 1% v povprečju skoraj enako izdaten kot veljavna udeležba občin na dohodnini, tudi horizontalna neenakost donosa bi bila na občinski ravni praktično enaka. Za učinkovitost fiskalne decentralizacije je še zlasti pomembno, da bi bila pri davku na nepremičnine horizontalna neenakost na regionalni ravni približno 30% večja od ustrezne horizontalne neenakosti pri dohodnini.

Pri ohranjanju zdajšnje fiskalne decentralizacije bi davek na nepremičnine, če bi se uvedel, lahko nadomestil ali precej zmanjšal udeležbo na dohodnini in istočasno povečal učinkovitost fiskalne decentralizacije. V primeru uvedbe regionalne ravni države pa bi bilo smiselno (zmanjšano) udeležbo na dohodnini dodeliti regionalni, davek na nepremičnine pa lokalni ravni.

JEL: E39,E62,H71

¹ Prispevek je razširjen in dopolnjen del analize fiskalne decentralizacije, ki je pripravljena za Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za finance; glej, MNZ(2004).

REAL PROPERTY TAX; REVENUE AND ASSIGNMENT

(Velimir Bole and Žiga Jere)

Summary

In the paper, real property tax is analyzed. Tax base and horizontal differences (across units of local and regional level of the government) in tax revenue are estimated. Property tax is compared with shared household income tax, used in actual fiscal decentralization in Slovenia.

There are no available data on (realized) market prices of real property. Only data on ask prices for several real property categories are available. Therefore, differences between ask and realized prices for the market of real property are estimated first. On the average, ask prices for apartments are around 14% higher than estimated realized prices; for houses the difference is larger, it is around 30%. The differences between ask and realized prices depend on the population density of particular community. In more urban communities differences are smaller.

Using estimated differences between ask and realized prices market prices for apartments are estimated for all communities. Taking into account also number of apartments in a community, it is possible to evaluate tax base (in market prices) for property tax on apartments.

Real property tax with hypothetical tax rate of 1% would give almost the same revenue as shared household income tax. Besides, horizontal differences (between communities) would be also the same for both tax instruments. However, on the regional level of the government, shared household income tax would have almost 30% lower horizontal differences (across regional units) in collected revenue, in comparison with real property tax.

If fiscal decentralization would not be changed, its efficiency could be increased by real property tax replacing at least partly shared household income tax. If additional (regional) level of the government is introduced the shared income tax would have to be used on the regional level and real property tax on the local level.

JEL: E39,E62,H71

1. Uvod

V državi z decentralizirano fiskalno aktivnostjo je potrebno razpoložljiv nabor finančnih (fiskalnih) instrumentov dodeliti posameznim ravnam države. Potrebno je torej določiti, kateri finančni instrumenti bodo napajali posamezno raven države, kakor tudi, kako avtonomne bodo enote vsake ravni države pri specifikiranju konkretnih finančnih instrumentov.

Neustrezna dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnam države lahko zmanjša učinkovitost, enakost in makroekonomska vzdržnost decentraliziranega fiskalnega napajanja. Pri optimalnem zadovoljevanju povpraševanja po javnih storitvah morajo namreč biti mejne koristi teh dobrin enake ustreznim mejnim stroškom. Povezava med dodelitvijo finančnih instrumentov in dodelitvijo izdatkov je torej ključna lastnost fiskalne decentralizacije, saj prvi določajo mejne stroške, drugi pa mejne koristi. Takšen teoretičen sklep je tudi razlog za poenostavljeno pravilo fiskalne decentralizacije, da morajo lokalne (regionalne) storitve države financirati (preko davčnih in nedavčnih instrumentov) tisti prebivalci, ki imajo koristi od teh lokalnih (regionalnih) javnih storitev².

Skladnost izdatkov in finančnih instrumentov je tudi eden od ključnih argumentov (poleg davčne konkurence in davčne fragmentacije) za trditev, da fiskalna decentralizacija zmanjšuje velikost države (delež javnofinančnih izdatkov v BDP)³.

Nižjim ravnam države je potrebno dodeliti finančne instrumente, ki niso občutljivi na mobilnost ekonomskih enot, faktorjev in blaga (nimajo mobilne davčne osnove) in (ali) ki so »eksplicitno« vezani na koristi-trošenje konkretnih regionalnih (lokalnih) javnih storitev. Davčne oblike, s katerimi so obdavčene, naprimer, nepremičnine, parkirna mesta, licence za psa, in podobno, se tako praviloma dodeljujejo lokalnim ravnam države. Podobno so tudi obremenitve (plačila) uporabnika-uporabnine (»user charges«) zelo primeren finančni instrument nižjih (predvsem lokalnih) ravni države .

Povezanost s koristmi-trošenjem javnih storitev predpostavlja, poleg mobilnosti, še nekatere lastnosti finančnih instrumentov, ki so primerni za nižje ravni države, namreč (horizontalno) izenačenost davčne osnove med enotami nižje ravni države, neobčutljivost na faze gospodarskega ciklusa ter majhna možnost za davčni izvoz ali fragmentacijo⁴.

Glede na navedene (teoretične) usmeritve, je za nižjo (še zlasti lokalno) raven držav od davčnih oblik še zlasti primeren davek na nepremičnine ter »koristni

² Glej, naprimer, Feld in Schneider (2000).

³ Glej Oates(1972).

⁴ Glej, Feld in Schneider(2000), ilustracije za Švico glej v Feld(2000).

davki«(benefit taxes)⁵, delno pa tudi davek na dohodek gospodinjstev (dohodnina) in davek na firmo («presumption tax»). Za lokalno raven so prav tako primerni tudi drugi finančni instrumenti kot takse in uporabnine («user charges»), saj neposredno obremenjujejo uporabnike ustreznih javnofinančnih storitev.

Po drugi strani so nekateri finančni instrumenti neprimerni za dodelitev nižjim ravnam države. Neustrezni finančni instrumenti lahko povzročijo celo opazne eksternalije⁶. Tako se lahko koristi od javnih storitev konkretne lokalne (regionalne) enote, zaradi neustrezno dodeljenih finančnih instrumentov, prelivajo k prebivalcem druge enote, seveda, brez ustreznega plačila. Obdavčitev naravnih monopolov v rokah lokalnih (regionalnih) enot lahko povzroči obraten proces davčnega izvoza, saj prebivalci iz drugih enot plačujejo lokalne (regionalne) dajatve ne da bi koristili ustrezne javne storitve.⁷ Zaradi neustrezno dodeljenih finančnih instrumentov lahko mobilnost ekonomskih enot in faktorjev ogrozi davčno osnovo v regionalnih (lokalnih) enotah z višjimi stopnjami. Učinkovitost trošenja javnih storitev se torej lahko zaradi neustrezne dodelitve finančnih instrumentov fiskalne decentralizacije zmanjša in ne poveča.

V Sloveniji je v pripravi sprememba fiskalne decentracije (uvedba pokrajin). Istočasno se pripravljata tudi davek na nepremičnine. Zaradi tega bo pri uvedbi davka na nepremičnine potrebno odgovoriti na tri pomembna vprašanja. Kakšna bo definicija in kvantifikacija davčne osnove, kakšen bo davčni donos in kateri ravni države naj bo nova davčna oblika dodeljena v primeru spremenjene fiskalne decentralizacije. Z zadnjima dvema vprašanjema se ukvarja pričujoč prispevek.

Čeprav veljavna fiskalna decentralizacija obsega samo dve ravni (centralno in lokalno), analiza vključuje tudi regionalno raven (enote so pokrajine). Pri tem so predpostavljene tri delovne variante regionalne strukture, z 6, 8 in 12 pokrajinami. Performance davka na nepremičnine in njegova dodelitev je analizirana glede na občinam dodeljeno dohodnino, ki je v veljavnem sistemu fiskalne decentralizacije (razen transferja centralne države) najbolj izdaten fiskalni vir na lokalni ravni države.

Prispevek ima v nadaljevanju še tri dele. Osnovne teoretične lastnosti in primernost davka na nepremičnine za nižje ravni države so opisani v naslednjem, to je drugem delu. V tretjem delu prispevka je pdoan kratek pregled virov podatkov, način ocenjevanja donosa davka na nepremičnine kakor tudi način testiranja primernosti davčne oblike za dodeljevanje nižjim ravnam države. V četrtem delu so prikazni rezultati.

⁵ Naprimer, obdavčitev registracije psa (Nizozemska, Nemčija, Češka), požarni davek(Avstrija,.) ipd. (glej, OECD(1999)); o "koristnih "davkih glej Oates(1999).

⁶ Glej Gordon(1983) in Feld in Schneider(2000).

⁷ Ocene za ZDA kažejo, da se pri obdavčitvi naravnih monopolov na kratek rok izvozi med 19% in 28% davka med državami ZDA. Glej, naprimer, Metcalf(1993).

2. Davek na nepremičnine – lastnosti in predpostavke

Verjetno najbolj »lokalni« davek je davek na nepremičnine⁸. Razen nemobilnosti osnove ima davek na nepremičnine še nekatere druge značilnosti, zaradi česar je primeren za dodelitev nižjim ravnam države. Stroški administriranja davka na nepremičnine so majhni, izogibanje je težko, davčni donos pa je predvidljiv, saj je v veliki meri neodvisen od gospodarske aktivnosti. Ker davčna administracija na lokalni ravni države često sploh ni organizirana je majhna možnost evazije eden od ključnih pogojev lokalnega davka⁹. Neodvisnost od gospodarske aktivnosti pa je pomembna za naravo občinskih fiskalnih prihodkov, saj je dodeljeno trošenje na lokalni ravni, s katerim morajo biti prihodki (pri učinkoviti fiskalni decentralizaciji) vsklajeni, malo ali skoraj nič korelirano z gibanjem gospodarske aktivnosti.

Ker lokacijsko rento pobirajo podjetja, je smiselno, da se ustrezno obdavčijo nepremičnine tako gospodinjstev kot podjetij. Eni in drugi na takšen način plačajo ustrezne storitve enot nižje ravni države, saj trošenje teh storitev povečuje ustrezno rento. Davek na nepremičnine torej na lokalni ravni ustreza tudi davčnemu načelu koristnosti.

Osnovna pomanjkljivost davka na nepremičnine je zagotovo praviloma (!) nizka izdatnost. Tudi v državah z velikim donosom od davka na nepremičnine, ta ne dosega 3% BDP.¹⁰ Zato je več razlogov. Davek je zelo »transparenten« in precej regresiven, še zlasti, ker se praviloma lahko prevali na najemnike, torej ne obremenjuje lastnike premoženja. Zato davek na nepremičnine politično ni atraktiven, temu ustrezno nizka je zato tudi velikost davčnih stopenj.

Tehnično, pri implementaciji, pa so praviloma znatne težave z davčno osnovo davka na nepremičnine; gre za vprašanja definicije in merjenja davčne osnove, objema davčne osnove, uporabe kapitalske ali rentalne vrednosti, izbora izjem ter frekvence in metode rednih osvežitvev ocen. Navedena vprašanja so še zlasti pomembna, če je trg nepremičnin relativno slabo razvit in so grupe za pritisk (naprimer, lobiji kmečkega prebivalstva) močne¹¹.

Vsebinsko dodelitev davka na nepremičnine nižjim ravnam države torej tudi v Sloveniji ne more biti sporna (čeprav implementacija ne bi bila enostavna). Vprašanje pa je, kakšne horizontalne razlike med enotami nižje ravni države bi porodil takšen finančni instrument, kakor tudi kako izdaten bi lahko bil?

Kako pomembna so »tehnična« vprašanja implementacije fiskalne decentralizacije, konkretno davka na nepremičnine, ilustrira dejanska dodelitev

⁸ Glej, naprimer, tabelo 1 v prispevku Feld in Schneider(2000).

⁹ Švica je ena od redkih izjem, glej Feld(2000).

¹⁰ Glej Norregaard(1997).

¹¹ Glej Norregaard(1997).

ustreznih finančnih instrumentov nižjim ravnem države. Dodelitev finančnih instrumentov se namreč med državami močno razlikuje, še zlasti med unitarno in federalno urejenimi državami. Dejanska dodelitev finančnih instrumentov često opazno odstopa od ključnih teoretičnih usmeritev.

Tako je pri federalnih državah davek na nepremičnine (premoženje), čeprav teoretično najbolj »lokalna« davčna oblika, dodeljen tako regionalni kot lokalni ravni države (pri razvitih državah je razmerje pri davkih na premoženje, približno, 40:60), medtem ko si centralna država pri njih zadrži le zanemarljiv delež donosa od davka na nepremičnine (premoženje). Po drugi strani pa je v razvitih unitarnih državah večinoma kar celoten davek na premoženje (nepremičnine) dodeljen centralni državi (naprimer, Švedska (1991) 100%, Anglija (1991) 99%, ipd).¹²

Po drugi strani pa, naprimer, davek na dohodek gospodinjstev, ki ni najbolj primeren za dodeljevanje lokalni ravni, kar v nekaj unitarnih držav izdatno napaja lokalno raven države. Na Norveškem (1990) je kar 52.4%, na Švedskem (1991) pa je celo 73% davka na dohodek gospodinjstev dodeljeno lokalni ravni države.

3. Podatki, ocenjevanje vrednosti nepremičnin ter testiranje davčnega dodeljevanja

Ocena tržnih cen nepremičnin. Neposreden izračun izdatnosti in relativne variabilnosti donosa od davka na nepremičnine ni možen, ker podatki o vrednosti nepremičnin niso na razpolago. Trg nepremičnin namreč ni organiziran in zato podatki o transakcijah niso znani, dostopne niso niti verodostojne ocene tržnih vrednosti nepremičnin kakršnegakoli (javnega ali privatnega) producenta podatkov.

V nadaljevanju je zato najpreje specificiran model, s katerim se lahko ocenijo tržne (realizirane) cene nepremičnin. Nato je, v ilustracijo, s takšnim modelom izračunana izdatnost in relativna variabilnost donosa davka na nepremičnine. Prikazana je ocena le za stanovanja, torej za eno od treh bistvenih kategorij nepremičnin (gre namreč za stanovanja, poslovne prostore in zemljišča). Postopek ocenjevanja preostalih dveh kategorij je lahko podoben.

Potencialno sta v Sloveniji za trg nepremičnin na razpolago dva (delna) vira podatkov: podatki o deklariranih (zahtevanih) cenah prodajalcev¹³ in podatki o davčni osnovi (velikosti in ceni) davka na promet nepremičnin¹⁴. Nobeden od navedenih virov samostojno ne omogoča določiti cene nepremičnin, saj so v obeh primerih podatki v načelu pristrani, ker ima prodajalec nepremičnine, ki je poročevalec

¹² O porazdelitvi davčnih prihodkov v razvitih državah, glej, naprimer, Norregaard (1997).

¹³ Podatke od nepremičninskih agencij je do leta 2000 zbiral in objavljala časopis Kapital, sedaj pa jih zbira podjetje Turbosist d.o.o.

¹⁴ Dostop do podatkov o obdavčitvi prometa nepremičnin za razdobje 2000-2002 je omogočil DURS.

podatkov, informacijsko prednost, ki jo lahko s pridom izkorišča. Če se želi oceniti tržne cene nepremičnin, je potrebno iz deklariranih (zahtevanih) cen nepremičnin izločiti posledice »izkoriščanja informacijske prednosti prodajalca«.

Za oceno (nemerljive) cene nepremičnin je specificiran in ocenjen, hevristično rečeno, model »informacijske neučinkovitosti« trga nepremičnin. Pri specifikaciji modela je narejeno nekaj predpostavk.

Zaradi nepopolne informacije so cenovna pričakovanja porazdeljena okoli prave vrednosti. Pri specifikaciji modela je predpostavljeno, da so cenovna pričakovanja simetrično porazdeljena okoli prave vrednosti. Druga predpostavka modelske specifikacije zahteva, da je na osnovi poznavanja nepremičnine mogoče določiti pravo vrednost nepremičnine (naprimer, z vrednotenjem ali s primerjavo z znanimi drugimi transakcijami). Tretja predpostavka modela pravi, da prodajalec (s pomočjo posrednika preko katerega prodaja nepremičnino) pozna pravo vrednost nepremičnine, zato skuša izkoristiti svojo informacijsko prednost in določi zahtevano ceno (za kupca) na zgornji kvantil porazdelitve pričakovanih cen, ceno prijavljeno davkarji pa na simetrično ležeč spodnji kvantil porazdelitve pričakovanih cen nepremičnine.

Le natančen (izvedenski ali davčni) ogled nepremičnine, z vrednotenjem (ki ga opravi davčna administracija ali izvedenec), ali z dobrim poznavanjem drugih transakcij na trgu (nepremičninski posredniki), omogoča potencialnemu kupcu ali davkarji preveriti-določiti pravo ceno. V občinah, kjer je dostopno več informacij o transakcijah z nepremičninami (kvaliteti in ceni) se prava vrednost lahko (brez ogleda) točneje oceni (s primerjavo z realiziranimi transakcijami podobnih nepremičnin) - varianca porazdelitve pričakovanih cen je zato manjša. Globina trga torej povečuje informacijo o cenah nepremičnin.

Če je prava cena nepremičnine označena s p , prodajalec ponuja nepremičnino za ceno $p_K = p(1+\tau)$, v primeru prodaje pa davkarji navede ceno $p_D = p/(1+\tau)$. Parameter τ kaže, hevristično rečeno, »informacijsko neučinkovitost« trga nepremičnin. Nekaj od $p\tau$ (t je davčna stopnja) mora prodajalec, kot »stransko« plačilo, seveda, odstopiti tudi kupcu, saj je ta sopodpisnik kupoprodajne pogodbe. Verjetnost, da bo davčna administracija preverjala pravo vrednost nepremičnine (z vrednotenjem) je seveda odvisna od prodajalčevega izbora cenovnega kvantila v porazdelitvi pričakovanih cen, ki ga bo uporabil pri davčni prijavi, torej od τ , kakor tudi od stroškov, ki jih ima davčna administracija z vrednotenjem.

Parameter τ se med občinami lahko razlikuje, saj kaže razvitost trga nepremičnin, torej javno dostopen obseg informacij o transakcijah z nepremičninami, ki ga generira. Za pričakovati je, da bo v občinah, kjer je več prebivalcev, ali kjer je večja gostota prebivalstva (torej v urbanih občinah) ali kjer je več transakcij z nepremičninami (na prebivalca), javno dostopnih več informacij o nepremičninskem trgu in bo zato varianca pričakovanih cen nepremičnin manjša!

Ocena davčne osnovne. V kolikor je parameter (»informativne učinkovitosti«) znan (ocenjen) se lahko iz deklariranih (zahtevanih) cen ponujenih nepremičnin izračunajo (ocenijo) realizirane (tržne) cene nepremičnin, ki se v analiziranem obdobju ponujajo v prodajo. Za ovrednotenje celotne davčne osnove davka na nepremičnine (naprimer celotnega stanovanjskega sklada) seveda ni dovolj oceniti tržno vrednost samo nepremičnin, ki se prodajajo, temveč vseh nepremičnin (v konkretni občini). Zato je potrebno ovrednotiti še odstopanje povprečne kvalitete (vrednosti) nepremičnin, ki se prodajajo od povprečne kvalitete vseh nepremičnin v konkretni občini.

V empiričnem delu je predpostavljeno, da je odstopanje povprečne vrednosti nepremičnin, ki se prodajajo v konkretni občini, od povprečne vrednosti vseh nepremičnin v tej občini, sorazmerno z razliko v starosti med prodajanimi in vsemi nepremičninami v isti občini.

Na osnovi podatkov o ponudbi nepremičnin po občinah je ocenjen model deklariranih cen, ki kaže odvisnost deklariranih (zahtevanih) cen nepremičnin od kvalitete nepremičnin (starosti, vrste nepremičnin, ipd.) ter njene lokacije (gostote naseljenosti – urbanosti širše lokacije). S tako ocenjeno enačbo za deklarirane cene je nato ocenjena deklarirana cena in vrednost celotnega sklada konkretne nepremičnine, za vsako posamezno občino. Deklarirana cena za celoten sklad konkretne nepremičnine je ocenjena tako, da je deklarirana cena prodajanih nepremičnin v konkretni občini popravljena (s pomočjo ocenjene enačbe) za razliko med povprečno starostjo celotnega sklada ustrezne nepremičnine in povprečno starostjo prodajanih nepremičnin.

Če se upošteva še napihovanje cen prodajalcev (odstopanje tržnih cen od deklariranih), torej parameter »informativne neučinkovitosti« τ (ocenjen v prejšnji točki), se nato dobi oceno tržne cene celotnega sklada nepremičnine. In končno, če se upošteva še obseg celotnega sklada iste nepremičnine v konkretni občini, se dobi iskano oceno osnove davka na nepremičnine.

Dodeljevanje davčnih oblik – postopek testiranja. Poleg izdatnosti so, kot rečeno, najpomembnejše lastnosti finančnih instrumentov, ki so primerni za nižjo (še zlasti lokalno) raven države, majhna mobilnost davčne osnove, neobčutljivost na faze gospodarskega ciklusa, majhna možnost za davčni izvoz ali fragmentacijo ter s tem povezana »čimbolj« enakomerna porazdelitev davčne osnove (na prebivalca) med enotami nižje ravni države.

Davek na nepremičnine ima očitno nemobilno davčno osnovo. Malo je tudi odvisen od faz gospodarskega ciklusa, vsaj če gre za »normalne« nihaje v aktivnosti. Veliki padci ali vzponi aktivnosti povezani z »iracionalnimi izbruhi« kapitalnega trga lahko seveda močno vplivajo na cene nepremičnin in torej tudi na davčni donos od davka na nepremičnine, vendar mora biti zato definicija-kvantifikacija davčne osnove ustrezno prilagojena. Tudi davčni izvoz in fragmentacija davka na nepremičnine sta majhna, z izjemo pomembnejših turističnih krajev ter gospodarsko-političnih centrov; obdavčitev takšnih naravnih rent seveda ne bi smela biti dodeljena nižjim ravnam

države, zato je tudi v tem primeru ključen izbor definicije-kuantifikacije davčne osnove.

Neenakomerna porazdelitev davčnega donosa (na glavo prebivalcev) od davka na nepremičnine (vsakega finančnega instrumenta dodeljenega lokalni ravni) opozarja na odstopanja tako pri kriteriju mobilnosti kot davčnega izvoza ali davčne fragmentacije, v vsakem primeru pa na zmanjšano učinkovitost fiskalne decentralizacije. Test koncentriranosti porazdelitve davčne osnove (na prebivalca) med enotami ustrezne ravni države je torej širše uporaben test smiselnosti dodeljevanja finančnih instrumentov lokalni ravni države.

Kot finančni instrument nižje ravni države je davek na nepremičnine primerjan z dohodnino. Udeležba občin na dohodnini in transfer iz centralne države predstavljata namreč približno 65% vseh občinskih prihodkov v Sloveniji.¹⁵ Udeležba na dohodnini je tudi v tujini pogosto dodeljena lokalni ravni, čeprav po lastnostih ni optimalen instrument za dodelitev najnižji ravni državi. Prav zaradi velike izdatnosti pa je dohodnina zanimiva za primerjavo z davkom na nepremičnine, kot teoretično »najbolj lokalno«¹⁶ davčno obliko.

Koncentriranost porazdelitve je, tako pri davku na nepremičnine kot pri dohodnini, testirana s koeficientom variacije, namreč netehtano standardno napako po enotah nižje ravni države na enoto netehtanega povprečka po istih enotah.

Viri in priprava podatkov. Uporabljeni podatki so zajeti iz štirih različnih virov: Statistični letopis RS, Ministrstvo za finance, Notranje Ministrstvo, DURS ter revija Kapital oziroma podjetje Turbosist d.o.o.

Statistični letopisi RS so vir podatkov o upravnih in geografskih spremenljivkah (število hišnih števil, površini krajev), o stanovanjskih spremenljivkah (število stanovanj po starosti in površina stanovanj, po občinah) ter številu prebivalcev v občinah. Ministrstvo za finance je vir podatkov o proračunih občin in ustreznih fiskalnih virih. Notranje ministrstvo je vir podatkov za alternativne (analizirane) strukture regionalne ravni države¹⁶. DURS je vir podatkov o obdavčitvi transakcij z nepremičninami za leta 2000, 2001 in 2002 za deset različnih tipov nepremičnin (zemljišča ter bivanjski, poslovni ali drugi prostori) po upravnih enotah. Reviji Kapital in Turbosist sta vira podatkov deklariranih (zahtevanih) cen (prodajalcev).

Podatki o nepremičninskih transakcijah od DURS-a se nanašajo na posamezne transakcije in vsebujejo podatek o upravni enoti (in letu) transakcije ter o tipu nepremičnine. Zaradi možnih velikih (nepojasnjenih) odklonov v vrednostih transakcij (vključno napak v podatkih), so podatki o cenah nepremičnin najpreje očiščeni ekstremnih vrednosti. To je narejeno z izločitvijo 1% podatkov na obeh repih

¹⁵ Približno enak obseg prihodkov od teh finančnih instrumentov ima tudi Španija; glej Norregaard(1997).

¹⁶ Glej MNZ-ULS(2002).

empirične porazdelitve; izločen je torej prvi in zadnji centil porazdelitve izračunanih cen transakcij, v posameznem letu in ločeno za vsak tip nepremičnin. Nato je izračunana mediana cen po upravnih enotah za vsak tip nepremičnin. Te cene so bile uporabljene kot DURS-ove cene nepremičnin v upravnih enotah.

S pomočjo podatkov o (zahtevanih) cenah, velikosti in starosti stanovanj ter stanovanjskih hiš po občinah iz baze podatkov ponujanih nepremičnin Turbosist-a so izračunane mediane ponujanih cen za vsako posamezno upravno enoto. Kraji, ki so navedeni v ponudbi, so seveda dodeljeni občinam v katerih ležijo.

Ker so podatki DURS-a razpoložljivi le za upravne enote, je nato vsakemu podatku o ponudbi nepremičnine dodeljeni podatki o (medianski) transakciji DURS-a za upravno enoto, ki ji konkretna občina pripada. Posamezno opazovanje (podatek) se torej nanaša na občino-letu in nepremičnino.

Prikaz rezultatov. Model »informatijske neučinkovitosti« trga nepremičnin je za stanovanja in hiše prikazan v tabeli 1. Za vsak model je podano število opazovanj, vrednosti ocenjenih koeficientov, t-statistike in χ^2 statistika kvalitete ocenjene enačbe.

V tabeli 2 je prikazan model deklariranih cen stanovanj. Podano je število opazovanj, ocenjene vrednosti koeficientov, t-statistike ter R^2 in F statistika kvalitete celotne enačbe.

Ocenjene vrednosti stanovanj (v SIT/m²) za leto 2001 so prikazane v tabeli 3. Dane so vrednosti za pokrajine vseh treh možnih regionalnih struktur. Distribucija vrednosti za upravne enote je prikazana na sliki 1.

Tabela 4 omogoča analizo in primerjavo dodelitve nižjim ravnam države za davek na nepremičnine in udeležbo na davku na dohodnino. Prikazane so povprečne vrednosti, standardne deviacije in koeficienti variacije za davek na nepremičnine (stanovanja) ter dohodnino za raven občin (oziroma upravnih enot) ter tri hipotetične regionalne strukture (z 12, 8 in 6 pokrajinami). Predpostavljena je davčna stopnja 0.01 za nepremičnine in dejanska obdavčitev dohodnine.

4. Rezultati

S pomočjo omenjenih podatkov o deklariranih cenah nepremičnin in davčni osnovi davka na promet nepremičnin sta, kot rečeno, na panelnih podatkih za občine ocenjena modela za tržne cene stanovanj in stanovanjskih hiš v razdobju 2000-2002/2. V ustrezni bazi podatkov ni podatkov o deklariranih cenah prodajalcev za nekatere upravne enote, zato je panel podatkov pri obeh nepremičninah neuravnotežen.

Odvisna spremenljivka je v obeh primerih logaritem razmerja cen izračunanih iz davčnih prijav in deklariranih cen, torej $\log(p_D / p_K)$. Tako definirana odvisna spremenljivka je odvisna samo od »informatijske učinkovitosti« nepremičninskega

trga (od parametra τ). Saj je $\log(p_D/p_K) = -2\log(1+\tau)!$ Zato je model tudi hevristično označen kot model »informatijske neučinkovitosti« trga nepremičnin. Za potencialne pojasnjevalne spremenljivke, ki kažejo medobčinske razlike v dostopnosti informacij o nepremičninskem trgu, sta izbrani spremenljivki (logaritma) gostote prebivalstva (normirana na povprečno gostoto v Sloveniji) oziroma prebivalstva v občini (normirana na povprečno število prebivalstva v občinah Slovenije). V obeh modelih je dodana tudi spremenljivka časa, zaradi morebitnega trendnega izboljševanja učinkovitosti trga nepremičnin.

Ocenjena modela sta prikazana v tabeli 1. Modela sta statistično zadovoljive kvalitete. Konstanti (obe sta statistično značilno različni od 0) kažeta velikost parametra »informatijske učinkovitosti« τ (odvisna spremenljivka je namreč $-2\log(1+\tau)!$) v povprečni občini, torej za koliko prodajalci nepremičnin v povprečni občini napihujejo deklarirano (zahtevano) ceno nad pravo vrednostjo, oziroma za koliko so prenizke kupoprodajne vrednosti nepremičnin, ki so prijavljene na davkariji. Pri stanovanjih so v povprečni občini deklarirane cene napihnjene za približno 14.8% ($=\exp(0.275/2)$), pri hišah pa za 31.2% ($=\exp(0.543/2)$).

Modela kažeta, da je v bolj urbanih upravnih enotah (občinah), oziroma upravnih enotah (občinah) z večjo gostoto prebivalstva koeficient (»informatijske neučinkovitosti«) τ manjši, manjša je torej varianca pričakovanih cen nepremičnin (zato je tudi manjše napihovanje deklariranih cen). Saj sta pojasnjevalni spremenljivki (ki kažeta »obseg informacij o transakcijah na trgu nepremičnin«) v obeh modelih statistično značilni in imata pozitiven znak (odvisna spremenljivka pa je, kot rečeno, $-2\log(1+\tau)!$). Pri stanovanjih imajo občine, ki imajo enkrat več prebivalcev kot povprečna občina, parameter napihovanja deklariranih cen (parameter »informatijske neučinkovitosti« nepremičninskega trga) približno za 3 odstotne točke ($=\exp(\log(2)0.0893/2)$) manjši od povprečne vrednosti!

Pri trgu stanovanj se informatijska učinkovitost tudi trendno povečuje, saj je spremenljivka časa (leto) statistično značilna. Vsako leto se namreč parameter τ (v isti občini) zmanjša za 3.2 odstotne točke ($=\exp(-\log(1.5)0.156/2)!$).

Ocena izdatnosti in horizontalne variabilnosti davka na nepremičnine. S pomočjo obeh prikazanih modelov realiziranih cen se lahko oceni parameter (»informatijske neučinkovitosti trga nepremičnin«) τ za stanovanja in hiše za vse občine.

S tako ocenjenim parametrom τ se lahko dobijo po občinah različne ocene realizirane povprečne vrednosti kvadratnega metra stanovanj (oziroma hiš), ki so ponujene v prodajo.. Saj je dovolj, da se z njim popravijo, ali vrednosti, ki so prijavljene za obdavčitev prometa nepremičnin, ali pa deklarirane cene prodajalcev.

Ker je povprečna starost stanovanj (hiše), ki se ponujajo v prodajo v načelu različna od povprečne staorsti celotnega sklada ustrezne nepremičnine je, kot rečeno, potrebno oceniti kako starost stanovanja (ali druge nepremičnine) kot indikator kvalitete stanovanja vpliva na njegovo deklarirano ceno.

Ker podatki Turbosista ne vsebujejo tudi podatka o starosti nepremičnine, so za oceno »časovnega diskonta kvalitete« stanovanja uporabljeni podatki o ponudbi hiš, ki jih je do leta 2000 objavljala revija Kapitala. Ti podatki so namreč vsebovali tudi podatek o starosti nepremičnine, poleg tega pa je bil primarni vir ustreznih podatkov enak kot pri podatkih Turbosist-a (nepremičninske agencije). Predpostavljamo seveda, da se »časovni diskont kvalitete« pri stanovnjah ne razlikuje preveč od tistega pri hišah!

V Tabeli 2 je prikazana ustrežna ocena modela deklariranih (zahtevanih) cen (za m²) hiš ponujenih v prodajo. Statistična kvaliteta ocenjene enačbe je zadovoljiva. Visoko značilne so vse vključene spremenljivke razen četrtega v katerem je objavljena ponudba. Statistično značilni sta torej obe spremenljivki, ki kažeta kvaliteto hiše (starost in relativna velikost pripadajoče parcele), dalje, spremenljivka urbanosti (gostote naseljenosti) občine, v kateri je hiša, ki se ponuja v prodajo, ter slamnate spremenljivke za vrsto hiše (če gre za počitniško hišo, so vse tri slamnate spremenljivke enake 0).

Ocenjen »časovni diskont kvalitete« (parameter spremenljivke »Starost«) je 0.007. Pri ostalih enakih pogojih, torej vsako leto starosti hiše zmanjša deklarirano ceno v ponudbi za približno 0.7%. Čeprav je za nadaljno analizo potreben le parameter spremenljivke »Starost« so zanimive tudi vrednosti ostalih parametrov. Omenimo le velik parameter spremenljivke gostote naseljenosti v občini (urbanost občine), kjer se ponuja hiša. Če je namreč gostota naseljenosti občine enkrat večja kot v povprečju Slovenije, je pri ostalih enakih pogojih, zahtevana (deklarirana) cena hiše v tej občini za 23% višja.

Če se upošteva ocenjena parametra »časovnega diskonta kvalitete« in napihovanja deklariranih cen ponujenih stanovanj (parameter τ) potem se lahko oceni tržna vrednost (m²) stanovanja celotnega stanovanjskega sklada v vsaki posamezni upravni enoti (občini). Empirična porazdelitev ocenjenih tržnih vrednosti kvadratnega metra stanovanjskega sklada za upravne enote (občine) je prikazana na sliki 1. V tabeli 3 pa so prikazane ustrezne ocenjene tržne vrednosti kvadratnega metra celotnega stanovanjskega sklada za pokrajine vseh treh analiziranih regionalnih struktur. Ocenjene vrednosti za pokrajine so dobljene s tehtanim povprečkom občinskih vrednosti (vrednosti upravnih enot); uporabljene uteži so bile površine stanovanjskih skladov ustreznih občin (upravnih enot).

Če se, poleg vrednosti kvadratnega metra stanovanj, upoštevajo še podatki o številu in površini stanovanj po občinah, se lahko oceni davčna osnova obdavčitve nepremičnin (za stanovanja) na glavo prebivalca.

V Tabeli 4 so prikazani navadno povprečje, standardna deviacija in koeficient variacije za donos hipotetične (eno odstotne) obdavčitve nepremičnin (stanovanj) in za dejansko udeležbo občin na dohodnini (donos obeh davčnih oblik je preračunan na glavo prebivalca). Dane so vrednosti za lokalno raven in za tri analizirane regionalne strukture države. Prikazane vrednosti koeficienta variacije omogočajo analizo

koncentriranosti obeh davčnih oblik, torej analizo njune primernosti za dodelitev nižjim ravnam države.

Na dlani je, da bi na lokalni ravni, davek na nepremičnine s stopnjo 1% bil v povprečju skoraj enako izdaten (35.200 na prebivalca) kot sedaj veljavna udeležba občin na dohodnini (38.000 na prebivalca). Zanimivo je, da bi bila tudi relativna variabilnost na občinski ravni praktično enaka (0.43 oziroma 0.4)! Davek na nepremičnine bi torej, z izjemo dohodnine, generiral na občinski ravni manjšo horizontalno neenakost kot katerakoli druga davčna oblika v veljavnem sistemu fiskalne decentralizacije¹⁷. V primerjavi z dohodnino pa bi davek na nepremičnine generiral manj potencialnega davčnega izvoza in mobilnosti davčne osnove.

Za fiskalno decentralizacijo je še zlasti pomembno, da bi se davek na nepremičnine na regionalni ravni zelo razlikoval od udeležbe na dohodnini. Primerjava ustreznih stolpcev v tabeli 4 (za vse tri inačice regionalne strukture) namreč kaže, da bi bila pri davku na nepremičnine horizontalna neenakost na regionalni ravni bistveno večja (!) od horizontalne neenakosti pri dohodnini. Tako je koeficient variacije pri davku na dohodnino za vse tri variante regionalne strukture približno 0.21, medtem ko je koeficient variacije pri davku na nepremičnine (stanovanja) pri 12 pokrajinah 0.39, pri 8 oziroma 6 pokrajinah pa 0.31! Ker sta tudi potencialni davčni izvoz in mobilnost davčne osnove pri dohodnini znatno večja kakor pri davku na nepremičnine, je na dlani, da bi pri ohranjanju sedanje fiskalne decentralizacije (torej le lokalne ravni) lahko davek na nepremičnine nadomestil ali precej zmanjšal udeležbo na dohodnini in istočasno povečal učinkovitost fiskalne decentralizacije.

Majhne možnosti izvoza davka ter zanemarljiva mobilnost osnove tega finančnega instrumenta bi tudi omogočile povečanje dodeljene avtonomnosti pri napajanju javnofinančnega sektorja na lokalni ravni, naprimer s prostim spreminjanjem davčne stopnje (torej avtonomnost b, po klasifikaciji OECD).

V kolikor bi se uvedla tudi regionalna raven države bi bilo zaradi omenjenih razlik v koncentriranosti (horizontalni neenakosti) med obema davčnima oblikama smiselno (zmanjšano) udeležbo na dohodnini dodeliti regionalni ravni, davek na nepremičnine pa lokalni ravni.

¹⁷ Udeležba na dohodnini (na glavo prebivalca) se namreč med vsemi finančnimi instrumenti, ki v sedanjem sistemu fiskalne decentralizacije napajajo lokalno raven, najmanj razlikuje med občinami (glej MNZ(2004)).

Tabela 1
Model »informatijske neučinkovitosti« trga nepremičnin

Cene stanovanj

	Koeficient	Z	P
Število prebivalcev	0.0893	1.86	0.062
Leto	0.1562	2.98	0.003
Konstanta	- 0.2755	- 8.08	0.000

NxT=82

N=46

Kvaliteta modela $\chi^2 (2)= 12.40 (0.0020)$

Cene hiš

	Koeficient	Z	P
Gostota prebivalcev	0.1840	1.93	0.054
Konstanta	- 0.5426	- 7.63	0.000

NxT=90

N=45

Kvaliteta modela $\chi^2 (1)=3.72 (0.0538)$

Pripomba: Model je ocenjen na panelu podatkov upravnih enot za razdobje 2000-2002/II; opazovanja so mediane ponudb nepremičnin in mediane plačil davkov po upravnih enotah.

Legenda spremenljivk: Število prebivalcev; Gostota prebivalcev - število prebivalcev na enoto površine občine; obe spremenljivki sta normirani z ustrežno povprečno vrednostjo za vse občine in logaritmirane.

Vir: DURS, Turbosist; lastne ocene

Tabela 2
Model deklariranih cen hiš

	Koeficient	T	P
Starost	-0.0066	-8.38	0.000
Relativna velikost parcele	0.0986	4.82	0.000
Gostota prebivalcev	0.2298	11.81	0.000
Klasična hiša	0.1003	1.75	0.080
Atrijska hiša	0.1894	2.33	0.020
Vrstna hiša	0.1899	2.38	0.017
Čas	0.0040	0.92	0.357
Konstanta	5.0261	2.54	0.011

N=686

Kvaliteta modela $F(7,678)= 43.28 (0.000)$

$R^2_{adj}=0.302$

Opomba: Opazovanja so objavljene ponudbe nepremičnin pri nepremičninskih agencijah v razdobju 1997-1998.

Legenda spremenljivk: Starost – starost hiše; Relativna velikost parcele – logaritem velikosti parcele na enoto površine ustrezne hiše; Klasična hiša, Atrijska hiša, Vrstna hiša - slamnate spremenljivke za posamezne vrste hiš; Gostota prebivalcev – logaritem števila prebivalcev na enoto površine občine; Čas - četrletje objave ponudbe; odvisna spremenljivka je logaritem deklarirane cene (m²) ponujane hiše.

Vir: časopis Kapital; lastne ocene.

Tabela 3
Stanovanja
Cene stanovanj v SIT/m² za leto 2001 (ponderirano s površino vseh stanovanj v občini-upravni enoti)

12 pokrajin	Cene	8 pokrajin	Cene	6 pokrajin	Cene
Pomurska	106970.9	Pomurska	106970.9	SV Slovenija	109586.1
Podravska	117219.1	Podravska	110463.9	Savinjska	109601.9
Koroška	82243.4	Savinjska	109601.9	Dolenjska	132111.2
Savinjska	109601.9	Dolenjska	132111.2	Osrednjeslov.	226077.1
Zasavska	104863.0	Osrednjeslov.	228970.0	Gorenjska	189491.9
Posavska	104059.2	Gorenjska	189491.9	Primorje	163951.0
Dolenjska	151250.4	Primorska	177807.1		
Osrednjeslov.	239690.4	Goriška	141133.0		
Gorenjska	189491.9				
Notranjska	105475.4				
Goriška	141133.0				
Primorska	211459.3				

Vir: DURS, Turbosist, Kapital, lastni izračuni.

Tabela 4
Dodelitev davka na nepremičnine in dohodnine nižjim ravnom države - testiranje primernosti za regionalno in lokalno raven države za 2001

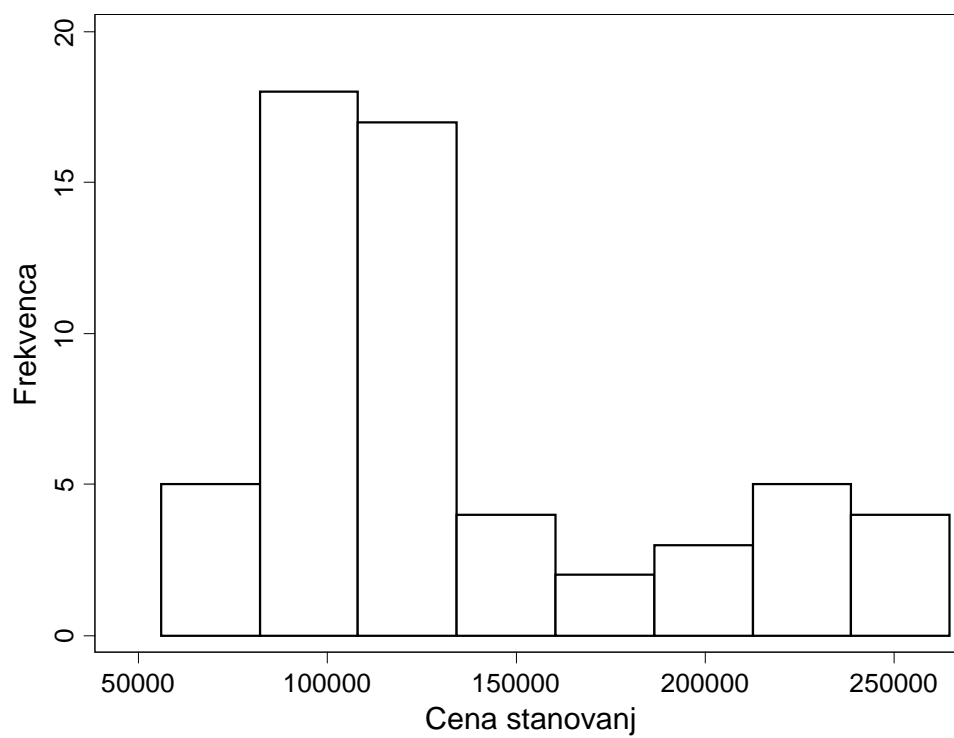
	Davek na nepremičnine (na stanovanja)				Udeležba na dohodnini			
	12 krajin	8 krajin	6 krajin	Upravne enote	12 krajin	8 krajin	6 krajin	Občine
μ	36.6	39.4	40.4	35.2	47.4	48.4	49.4	38.0
σ	14.1	12.3	12.7	14.9	10.0	10.8	10.2	14.3
KV	0.39	0.31	0.31	0.43	0.21	0.22	0.21	0.4

Legenda: μ=netehtano povprečje; σ=netehtana standardna deviacija; KV=koeficient variacije.

Vir: DURS, Turbosist, Kapital, lastni izračuni.

Opomba: Davčni donos je v 1000 SIT na prebivalca.

Slika 1

Porazdelitev cen stanovanj v SIT/m² po upravnih enotah za leto 2001

Vir: DURS, Turbosist, Kapital, lastni izračuni

Literatura

Lars P. Feld, 2000, Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, Public Choice, vol. 105, 125-164.

Lars P. Feld in Friedrich Schneider, 2000, »State and Local Taxation«, objavljeno v International Encyclopedia of Social and Behavioral Science, ed. O. Ashenfelter, 14955-14960.

R.H. Gordon, 1983, »An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism«, Q.J.E., vol. 98, 567-586.

G.E. Metcalf, 1993, »Tax Exporting, Federal Deductibility, and State Tax Structure«, Journal of Policy Analysis and Management, 12, 109-126.

Richard Musgrave, 1995, The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, New York.

MNZ (2004), »Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji«, ed. R. Lavtar, Ministrstvo za notranje zadeve.

MNZ-ULS, 2002, »Projekt uvedbe pokrajin v Sloveniji«, www.sigov.si/loksam/POKRAJ/splosno/projektp.htm

John Norregaard, 1997, »Tax Assignment«, objavljeno v Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. Teresa Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 49-72.

Wallace E., Oates, 1972, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Wallace E. Oates, 1999, »An Essay on Fiscal Federalism«, Journal of Economic Literature, vol. 37, 1120-1149.

OECD(1999), Taxing Powers of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies, No.1, OECD.