

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*



Jamova cesta 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

**DRUGG** – Digitalni repozitorij UL FGG  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Pavič, N. 2012. Smotrnost uvedbe davka na planski dobiček na primeru Mestne občine Ljubljana. Diplomaska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentor Šubic-Kovač, M.): 49 str.

University  
of Ljubljana

Faculty of  
*Civil and Geodetic  
Engineering*



Jamova cesta 2  
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

**DRUGG** – The Digital Repository  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Pavič, N. 2012. Smotrnost uvedbe davka na planski dobiček na primeru Mestne občine Ljubljana. B.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Šubic-Kovač, M.): 49 pp.

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
*gradbeništvo in  
geodezijo*



Jamova 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
telefon (01) 47 68 500  
faks (01) 42 50 681  
fgg@fgg.uni-lj.si

UNIVERZITETNI ŠTUDIJ  
GRADBENIŠTVA  
PROMETNA SMER

Kandidatka:

**NINA PAVIČ**

**SMOTRNOST UVEDBE DAVKA NA PLANSKI  
DOBIČEK NA PRIMERU MESTNE OBČINE  
LJUBLJANA**

Diplomska naloga št.: 3254/PS

**EXPEDIENCY OF LEVYING THE PLANNING GAIN  
TAX, ILLUSTRATED BY WAY OF EXAMPLE OF THE  
LJUBLJANA MUNICIPALITY**

Graduation thesis No.: 3254/PS

**Mentorica:**

izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač

**Predsednik komisije:**

izr. prof. dr. Janko Logar

**Član komisije:**

doc. dr. Tomaž Maher

Ljubljana, 27. 09. 2012

## **STRAN ZA POPRAVKE**

**Stran z napako**

**Vrstica z napako**

**Namesto**

**Naj bo**

**IZJAVE**

Podpisana Nina Pavič izjavljam, da sem avtorica diplomske naloge z naslovom »Smotrnost uvedbe davka na planski dobiček na primeru Mestne občine Ljubljana«.

Izjavljam, da je elektronska različica v vsem enaka tiskani različici.

Izjavljam, da dovoljujem objavo elektronske različice v repozitoriju UL FGG.

Ljubljana, 3. 9. 2012

Nina Pavič

---

## **BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN Z IZVLEČKOM**

<b>UDK</b>	<b>338.515:332.6(043.2)</b>
<b>Avtor</b>	<b>Nina Pavič</b>
<b>Mentorica</b>	<b>izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač, univ. dipl. inž.grad.</b>
<b>Naslov</b>	<b>Smotrnost uvedbe davka na planski dobiček na primeru Mestne občine Ljubljana</b>
<b>Tip dokumenta</b>	<b>Diplomska naloga – univerzitetni študij</b>
<b>Obseg in oprema</b>	<b>49 str., 13 pregl., 12 sl., 1 she.</b>
<b>Ključne besede</b>	<b>planski dobiček, prirastek vrednosti, špekulacije, zazidljiva zemljišča</b>

### **Izvleček**

Za uresničevanje sprejetega prostorskega plana lokalne skupnosti so potrebni pravi zemljiški instrumenti in aktivna zemljiška politika s strani lokalne skupnosti in države. Lokalna skupnost je tista, ki regulira in skrbi za smotrni razvoj prostora in za višjo kakovost življenja na tem območju. Žal pa v Sloveniji trpimo pomanjkanje zemljiških instrumentov, ki bi skrbeli za usmerjen razvoj naselij in mest. Prav tako je zemljiška politika lokalnih skupnosti in države vse prej kot aktivna. Namen diplomske naloge je ugotoviti smotrnost uvedbe davka na planski dobiček, s katerim bi se zajemal del prirastka na vrednosti nepremičnin, ki nastane pri spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega v stavbno zemljišče. S pomočjo dobrih praks iz tujine sem poskušala poiskati sistem, ki bi deloval pri nas in s pomočjo katerega bi se zmanjšale špekulacije z zemljišči ter dosledneje upošteval sprejeti prostorski plan lokalnih skupnosti.

Analizirala sem transakcije kmetijskih in stavbnih zemljišč v letu 2011 v Mestni občini Ljubljana. Pri tem sem upoštevala samo transakcije na prostem trgu. Transakcije sem razdelila po posameznih katastrskih občinah in pri analizi upoštevala 5 katastrskih občin z največjim številom transakcij v letu 2011. Za vsako posamezno katastrsko občino sem izračunala povprečni prirastek na vrednosti nepremičnine, ko se zemljišču spremeni namembnost iz kmetijskega zemljišča v stavbno zemljišče. S

pomočjo davčne stopnje, ki je predpisana v Zakonu o uravnoteženju javnih financ ter s pomočjo podatka o spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč v stavbna zemljišča v letu 2011, sem ocenila letni prihodek davka na planski dobiček v občinsko proračunsko blagajno. Ugotovila sem, da uvedba davka na planski dobiček ne bi bistveno prispevala v proračunsko blagajno v primerjavi z drugimi dajatvami.

## **BIBLIOGRAPHIC – DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT**

<b>UDC</b>	<b>338.515:332.6(043.2)</b>
<b>Autor</b>	<b>Nina Pavič</b>
<b>Supervisor</b>	<b>Assoc. prof. Maruška Šubic Kovač, Ph. D.</b>
<b>Title</b>	<b>Expediency of levying the planning – gain, illustrated by way of example of the Ljubljana municipality</b>
<b>Document type</b>	<b>Graduation Thesis – University studies</b>
<b>Notes</b>	<b>49 p., 13 tab., 12 fig., 1 sch.</b>
<b>Key words</b>	<b>betterment levy, increment value, speculation, building land</b>

### **Abstract**

In order to actualise the spatial plan passed by the local community, proper land instruments and active land politics are required by the municipality as well as the country. The local community regulates and provides expedient spatial development and a better quality of life in this area. Unfortunately, there is a lack of land instruments in Slovenia which would provide directed development of settlements and towns. What is more, land politics of local communities and the country is inactive. The objective of the thesis is to examine the expediency of taxing the planned profit which would collect part of growth of real estate value, which occurs when there is a change of use from agricultural land to residential use. With the help of good practices from abroad, I attempted to find a system which would work in my country, reduce property speculation and consistently follow the plan passed by local communities.

I analysed transactions of agricultural and residential properties in 2011 in the Municipality of Ljubljana. I only took into account open market transactions. I classified these transactions into separate cadastral municipalities and took into consideration 5 cadastral municipalities with the

highest number of transactions in 2011. For each cadastral municipality, I calculated growth of real estate value when there is a change of use from agricultural land to residential use. Then I calculated the average growth of real estate value. With the help of tax level which is stipulated in the Act on Balancing Public Finances and data about the change of use of agricultural land to residential use in 2011, I calculated annual income tax revenue of the planned profit flowing into the municipal budget fund.

I found out that taxing the planned profit would not fundamentally contribute to the budget fund compared to other taxes. Moreover, it is somewhat too late to tax the planned profit due to sufficient numbers of residential properties.



## **ZAHVALA**

Za strokovno pomoč pri izdelavi diplomske naloge se zahvaljujem mentorici izr. prof. dr. Maruški Šubic Kovač. Prav tako se za nasvete in napotke zahvaljujem Jožetu Novaku, dipl. inž. kraj. arh..

Za podporo in pomoč v času študija bi se rada še posebej zahvalila svoji družini, ki so mi stali ob strani v času študija in pisanja diplomske naloge. Zahvala gre tudi Sašu Jokiću, ki mi je pomagal pri celotnem študiju.

Zahvaljujem pa se tudi svojemu fantu Davidu za potrpežljivost in razumevanje v času pisanja diplomske naloge.

**KAZALO VSEBINE**

Izjave	
VIII	
Bibliografsko – dokumentacijska stran in izvleček	
VIII	
Bibliographic – documentalistic information and abstract	
VIII	
Zahvala	
VIII	
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 NAMEN DIPLOMSKE NALOGE, OBRAVNAVANO OBMOČJE, VIRI PODATKOV, ČAS OBRAVNAVE, METODE DELA .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1 Namen diplomske naloge .....</b>	<b>2</b>
<b>2. 1 Obravnavano območje .....</b>	<b>2</b>
<b>2. 2 Viri podatkov .....</b>	<b>3</b>
<b>2. 3 Čas obravnave .....</b>	<b>3</b>
<b>2. 4 Metode dela .....</b>	<b>4</b>
<b>3 ANALIZA DOSEDANJIH RAZISKAV .....</b>	<b>5</b>
<b>3. 1 Zemljiška politika in njeni instrumenti .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2 Razvoj zemljišča .....</b>	<b>7</b>
<b>3.3 Opredelitev pojma .....</b>	<b>8</b>
<b>3.4 Špekulacije s stavbnimi zemljišči .....</b>	<b>9</b>
<b>3.5 Pričakovani učinki davka na planski dobiček .....</b>	<b>10</b>
<b>3.6 Planski dobiček skozi čas .....</b>	<b>10</b>
<b>3.8 Praksa iz tujine .....</b>	<b>12</b>
3.8.1 Anglija .....	13
3.8.3 Bogota – Kolumbija .....	14

3.8.4 Irska.....	15
3.8.5 Italija .....	16
3.8.6 Hrvaška .....	17
<b>3.9 Davek na plansko izgubo .....</b>	<b>17</b>
<b>3.10 Davek od dobička iz kapitala .....</b>	<b>18</b>
<b>3.11 Odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč .....</b>	<b>18</b>
3. 11. 1 Davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč .....	19
<b>4 PRIMER MESTNE OBČINE LJUBLJANA.....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 Splošni podatki o MOL.....</b>	<b>20</b>
<b>4.2 Zgodovina prostorskega načrtovanja v MOL .....</b>	<b>20</b>
4.2.1 Generalni plan urbanističnega razvoja Ljubljane.....	20
4.2.1.1 Analiza razvoja MOL po sprejetju GUP-a .....	20
4.2.2 Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane 1986-2000 (Ljubljana 2000) .....	23
4.2.3 Občinski prostorski načrt Mestne občine Ljubljana (OPN) .....	25
4.2.3.1 Strateški del OPN .....	26
4.2.3.1.1 Cilj OPN MOL Strateški del .....	26
4.2.3.2 Izvedbeni del OPN .....	26
4.2.3.3 Usmeritve za določanje namenske rabe po OPN .....	29
4.2.3.4 Usmeritve za urbanistično urejanje prostora po OPN .....	31
4.2.3.4.1 Degradirana urbana območja.....	31
4.2.3.4.1.1 Ukrepi in projekti pri prenovi degradiranih območij .....	32
4.2.3.4.2 Aktivacija zazidljivih zemljišč .....	34
4.2.3.4.3 Območja razpršene gradnje in zgoščevanje območij .....	34
4.2.3.4.4 Nadomeščanje kmetijskih zemljišč .....	34
4.2.4 Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID .....	35
<b>4.3 Analiza prirastka vrednosti nepremičnine ob spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega v zazidljivo v Mestni občini Ljubljana.....</b>	<b>37</b>
<b>5 UGOTOVITVE .....</b>	<b>44</b>
<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>45</b>

**KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1: Stanovanjska gradnja v Ljubljani glede na rabe zemljišč po GUP v obdobju 1966-1972 ..21	21
Preglednica 2: Zasedene površine v Ljubljani v obdobju 1966-1972 .....22	22
Preglednica 3: Predvidena raba prostora v MOL v letih 1986 in 2000 v ha .....24	24
Preglednica 4: Bilanca zemljišč po osnovni namenski rabi zemljišč v MOL po OPN .....29	29
Preglednica 5: Primerjava DRP 1986-2000 in OPN MOL ID .....35	35
Preglednica 6: Sprememba kmetijskih in gozdnih površin v stavbna zemljišča .....36	36
Preglednica 7: Sprememba stavbnih zemljišč v primarne površine s spremembo plana .....36	36
Preglednica 8: Gradnja stanovanj na območjih različne namenske rabe .....37	37
Preglednica 9: Koeficient variacije, cene in prirastek vrednosti kmetijskega oz. zazidljivega zemljišča v posamezni katastrski občini v MOL v letu 2011.....39	39
Preglednica 10: Koeficient variacije, cena in prirastek vrednosti kmetijskega oz. zazidljivega zemljišča v posamezni katastrski občini v MOL v letu 2011.....40	40
Preglednica 11: Prihodki v blagajno MOL glede na izbrano davčno stopnjo .....41	41
Preglednica 12: Prihodki od uvedbe davka na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč glede na upoštevano 25% in 15% davčno stopnjo in izbrano časovno obdobje v MOL .....42	42
Preglednica 13: Bilanca davčnih prihodkov v MOL v letu 2011 .....43	43

## KAZALO SLIK

Slika 1: Katastrske občine v Mestni občini Ljubljana .....	3
Slika 2: Pomembnost različnih faktorjev pri določanju višine davka na planski dobiček v Bogoti .....	15
Slika 3: Rast poselitvenih površin Ljubljane v obdobju 1945 – 1985 .....	22
Slika 4: Prikaz formalne in neformalne poselitve Ljubljane v obdobju 1966 – 1990 .....	23
Slika 5: Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljana za obdobje 1986 – 2000 za območje Mestne občine Ljubljana .....	25
Slika 6: Občinski prostorski načrt izvedbeni del .....	28
Slika 7: Osnovna namenska raba in glavno infrastrukturno omrežje.....	30
Slika 8: Usmeritve za določitev namenske rabe zemljišč .....	30
Slika 9: Usmeritve za razvoj poselitve in celovito prenovo .....	31
Slika 10: Stanje pred sanacijo območja .....	34
Slika 11: Stanje med sanacijo območja.....	33
Slika 12: Stanje, ko bo projekt zaključen .....	33

## KAZALO SHEM

Schema 1: Stopničasto razčlenjevanje cene zemljišča.....	7
--	---

**OKRAJŠAVE**

DRP	Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane
MOL	Mestna občina Ljubljana
OPN	Občinski prostorski načrt
IPN MOL	Izvedbeni del Občinskega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana
SPN MOL	Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana
OPN MOL SD	Občinski prostorski načrt Mestne občine Ljubljana - strateški del
OPN MOL ID	Občinski prostorski načrt Mestne občine Ljubljana - izvedbeni del
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
OSNKZ	Odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč
GUP	Generalni urbanistični plan
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju

## **KAZALO PRILOG**

PRILOGA A: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Trnovsko predmestje

PRILOGA B: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Sostro

PRILOGA C: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Ježica

PRILOGA D: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Kašelj

PRILOGA E: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Šmartno pod Šmarno goro

»Ta stran je namenoma prazna«



## 1 UVOD

Na prostorsko načrtovanje in razvoj urbanizma na naših tleh so v bližnji preteklosti vplivali tako globalizacijski trendi kot tudi preobrazba slovenske družbe. Posamezniki so z denacionalizacijo postali lastniki zemljiških parcel, kar jim je povečalo bogastvo. Hitro so ugotovili, da se da s kupovanjem in prodajanjem zemljišč dobro zaslužiti.

Za urejanje prostora je pristojna država ali lokalna skupnost. Prostor je omejena dobrina, katere amortizacijska doba ni časovno omejena. Zato je potrebno prostorski razvoj regulirati preudarno in v javno korist, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu. Potrebno je zadostno število pravih zemljiških instrumentov v kombinaciji z izvajanjem aktivne zemljiške politike s strani države oziroma pristojne lokalne skupnosti. Žal pa je v Sloveniji zemljiška politika pasivna, trpimo pomanjkanje učinkovitih zemljiških instrumentov pa tudi tiste, ki jih imamo, jih pristojni organi ne izvajajo dosledno (Novak, 2011).

Veliko zemljišč v naseljih in mestih ne služi svoji namenski rabi in kljub težnjam po nadaljni gradnji in razvoju »navznoter« ostajajo nepozidana. Ni instrumenta, ki bi lastnike motiviral, da ali na parceli gradijo ali jo prodajo nekemu, ki želi na njej graditi. Posledično so cene nepremičnin glede na standard Slovenije zelo visoke.

Nerazumljivo je, da prirastek vrednosti ob spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega v stavbno v celoti zadrži lastnik nepremičnine in ne lokalne skupnosti kot drugje po svetu. Prav lokalne skupnosti so tiste, zaradi katerih je prišlo pri nastajanju prostorskega akta do spremembe namenske rabe.

Imamo torej več kot idealno okolje za špekulacije z zemljišči. Posamezniki ali podjetja kupijo neko zemljišče v upanju, da bo pri sprejetju novega prostorskega plana lokalne skupnosti prišlo do spremembe namembnosti. Pri tem se velik pritisk vrši na odločevalce, ki ne malokrat pokleknejo pod pritiski ali zaradi premalo strokovnega znanja, ki ga imajo ali zaradi morebitnih podkupnin, ki jih pri tem dobijo.

V nalogi se bom omejila na davek na planski dobiček, ki je le eden izmed instrumentov zemljiške politike. Raziskovala bom na primeru Mestne občine Ljubljana.

## **2 NAMEN DIPLOMSKE NALOGE, OBRAVNAVANO OBMOČJE, VIRI PODATKOV, ČAS OBRAVNAVE, METODE DELA**

### **2.1 Namen diplomske naloge**

Osnovni namen diplomske naloge je ugotoviti:

- Ali nimamo že dovolj komunalno neopremljenih stavbnih zemljišč in je malo pozno za uvajanje davka na planski dobiček?
- Ali je pravično izvajati davek na planski dobiček, če se le ta tudi dejansko ne pretvori v denarni tok?
- Ali bi davek na planski dobiček drastično povečal cene nepremičnin?
- Ali naj bo davek enoten in če ne, na podlagi katerih dejavnikov naj se določi višina davčne stopnje?
- Če uvedemo planski dobiček ali ne bi morali tudi plansko izgubo?

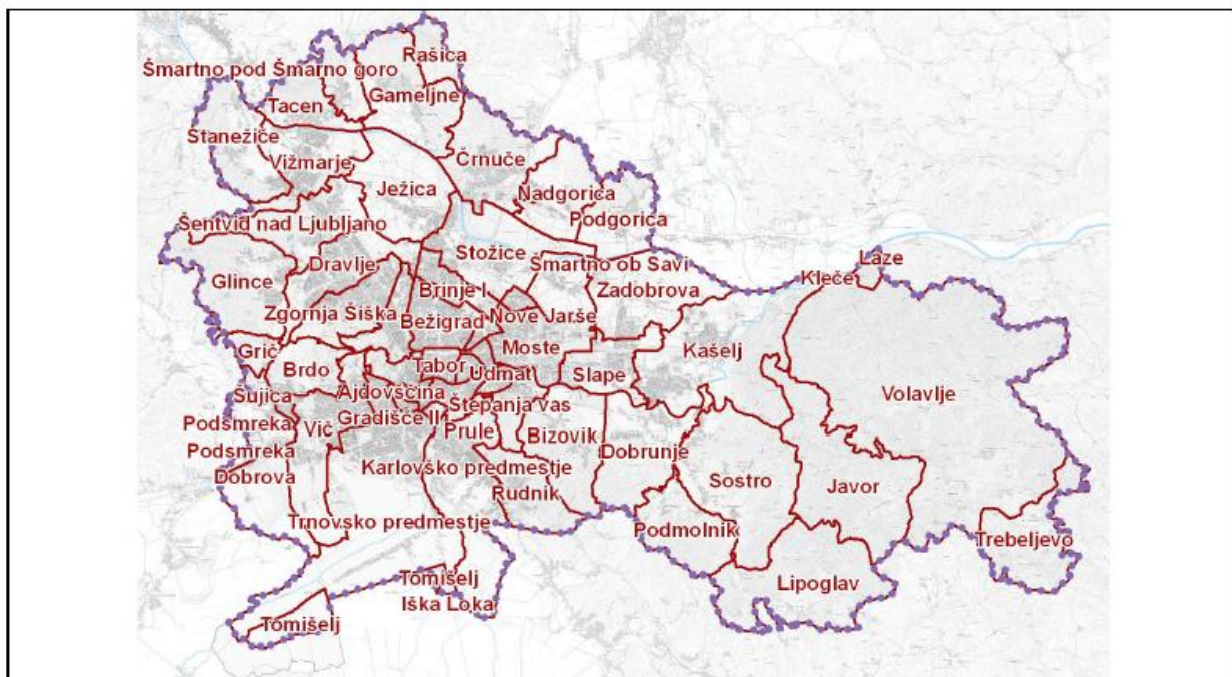
Poleg naštetega želim ugotoviti tudi:

- Ali niso vse tržne transakcije povezane z določenimi špekulacijami in zakaj bi odklanjali samo zemljiške špekulacije, če ostale sprejemamo?  
In ne nazadnje:
- Ali niso prihodki od davka na nepremičnine in ostali davčni prihodki pomembnejši od prihodkov od davka na planski dobiček in ta bolj kot za polnjenje proračunske blagajne predstavlja uresničevanje prostorskega razvoja?

### **2.1 Obravnavano območje**

Obravnavano območje je območje Mestne občine Ljubljana. Ugotavljala sem smotrnost uvedbe davka na planski dobiček in si pri tem pomagala s primeri dobre prakse iz tujine in jih poskušala preslikati na slovensko okolje. Primerjala sem Občinski prostorski načrt z Dolgoročnim planom občin in mesta Ljubljane za obdobje 1986 – 2000 in tako ugotovila koliko hektarjem zemljišč se je spremenila namembnost iz kmetijskega zemljišča v zemljišče za gradnjo ter posledično ugotavljala ali je sedaj dovolj zazidljivih površin za potrebe mesta Ljubljane.

Do končnih ugotovitev sem prišla s pomočjo analize cen kmetijskih in zazidljivih zemljišč (komunalno in gradbeno ne opremljene) po katastrskih občinah v Mestni občini Ljubljana.



Slika 1: Katastrske občine v Mestni občini Ljubljana (Javni informacijski sistem prostorskih podatkov Mestne občine Ljubljana)

Pri svojem delu sem natančneje analizirala le nekaj od njih, in sicer sem upoštevala 5 katastrskih občin z največjim številom transakcij v letu 2011.

## 2. 2 Viri podatkov

Podatke, ki sem jih uporabila pri diplomski nalogi, sem črpala iz:

- knjig (strokovna literatura),
- časopisov (Dnevnik, Delo),
- strokovne revije (Urbani izziv),
- glasila (Glasilo Mestne občine Ljubljana),
- interneta (Državni portal Republike Slovenije, Uradni list RS, državni portali drugih držav, itd.).

## 2. 3 Čas obravnave

Večino podatkov je bilo zbranih v času od 1. aprila 2012 do 1. junija 2012. Nekaj pa sem jih pridobila med samim pisanjem diplomske naloge, kar je trajalo od 1. junija 2012 do vključno 6. septembra 2012.

## 2. 4 Metode dela

Diplomska naloga je sestavljena iz štirih delov in posledično vključuje različne metode dela.

### 1. faza: Zbiranje podatkov za potrebe teoretičnega dela diplomske naloge

Načini, na katere sem se lotila zbiranja literature in dobivanja potrebnih podatkov, so sledeči:

- pisala sem na ambasade različnih držav v Sloveniji, le ti so me usmerili na slovenske ambasade po njihovih državah,
- srečala sem se z Ivanom Staničem iz Mestne občine Ljubljana, Oddelek za urejanje prostora,
- preko elektronske pošte sem komunicirala z asistentom Mikičem iz Beograjske fakultete za gradbeništvo,
- preko elektronske pošte sem komunicirala z Ministrstvom za infrastrukturo in prostor,
- klicala sem na MOL,
- klicala sem na območno geodetsko upravo Ljubljana,
- klicala sem na PISO za podatek o nepozidanih stavbnih zemljiščih,
- klicala sem na Ljubljanski urbanistični zavod,
- klicala sem na Ministrstvo za kmetijstvo in
- literaturo sem zbirala po knjižnicah, največ koristnih informacij sem dobila v knjižnici Urbanističnega Inštituta RS.

### 2. faza: Urejanje podatkov za potrebe teoretičnega dela diplomske naloge

Vse pridobljene podatke sem uredila in preučila za teoretični del diplomske naloge.

### 3. faza: Zbiranje podatkov za potrebe praktičnega dela diplomske naloge

Podatke sem pridobila na spletnem portalu Prostor v javnem vpogledu v evidenco trga nepremičnin (ETN) ter v vpogledu v podatke o nepremičninah za registrirane uporabnike. Za podatke o lokacijah parcel pa sem zaprosila Geodetsko upravo RS.

### 4. faza: Analiza podatkov

V tej fazi sem izvedla statistično analizo, s pomočjo katere sem prišla do končnih ugotovitev. Uporabila sem računalniški program Excel za izračun osnovnih statistik.

### 3 ANALIZA DOSEDANJIH RAZISKAV

#### 3.1 Zemljiška politika in njeni instrumenti

Instrumenti zemljiške politike niso univerzalni in jih ne moremo po enakih zakonitostih uporabljati v vseh državah. Zemljiška politika je odvisna od organizacije posamezne države in njenega pravnega sistema, socialne in gospodarske razvojne politike. Ravno zaradi teh razlogov EU prepušča urejanje tega področja državam članicam in določa le okvirne davčne stopnje, ki jih morajo države članic pri izvajanju državne zemljiške politike upoštevati. Davčne stopnje dajatev tako vsaka članica določi v odvisnosti od cilja, ki ga z določenim instrumentom želi doseči, seveda v mejah predpisanih za celotno EU.

S pomočjo zemljiških instrumentov država neposredno regulira nepremičninski trg in izvaja lokalno in državno politiko urejanja in načrtovanja prostora. Z usmerjanjem trga zemljišč država vpliva na usmerjanje poselitve in rast mest, ohranjanje naravne in kulturne dediščine ter ohranjanje pravice do zdravega življenjskega okolja.

Zemljiška politika je po mojem mnenju učinkovita, kadar ustreza slednjim kriterijem:

- uresničuje se sprejeti prostorski akt lokalne skupnosti,
- intenzivnejša raba zemljišč (sanacija degradiranih območij, zgoščevanje poselitve, prenova naselij),
- davčna politika je socialno pravična,
- zagotavljanje financ za nadaljni prostorski razvoj mest in naselij ter
- nizki administrativni stroški.

Poleg zgoraj naštetega morajo biti instrumenti zemljiške politike oblikovani tako, da zmanjšajo manevrski prostor različnim špekulacijam, ki imajo dolgoročno gledano lahko enormne negativne posledice na prostor. Zemljiška politika mora biti v prvi vrsti naravnana tako, da ščiti javni interes in uresničuje prostorske plane lokalnih skupnosti in države.

V Zakonu o urejanju prostora (Uradni list RS, ŠT. 110/2002) v tretjem odstavku 12. člena piše, da z aktivno zemljiško politiko občina pridobiva zemljišča in druge nepremičnine, na njih uveljavlja predkupno pravico, vodi prenovo ter uveljavlja in izvaja druge ukrepe iz svoje pristojnosti v javno korist. V ta namen lahko ustanovi sklad, javno agencijo ali druge institucije. Pri izvajanju navedenih aktivnosti lahko država sodeluje s finančnimi in drugimi ukrepi.

V 13. členu tega istega zakona pa je zapisano, da država z aktivno zemljiško politiko ustvarja prostorske pogoje za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami tako, da spodbuja vzdržen prostorski

razvoj ter s tem zagotavlja pogoje za skladen in celovit razvoj mest in drugih poselitvenih območij. Z aktivno zemljiško politiko država s finančnimi in drugimi ukrepi podpira lokalne skupnosti pri izvajanju njihove zemljiške politike pridobivanja zemljišč in drugih nepremičnin za potrebe urejanja prostora ter pri ustvarjanju in izboljšanju pogojev za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami in njihovo racionalno rabo, zagotavlja in usklajuje pridobivanje ter izkoriščanje finančnih pomoči za stabilnost in razvojno naravnost nepremičninskega trga, za potrebe poselitve izvaja promet z nepremičninami, upravlja finančna sredstva, pridobljena z gospodarjenjem z nepremičninami.

Uspešnost zemljiške politike ni odvisna toliko od velikega števila, temveč od zadostnega števila primernih instrumentov zemljiške politike.

Pri oblikovanju instrumentov zemljiške politike je potrebno upoštevati prostor, kjer jih želimo izvajati. Potrebno je spremljati nepremičninski trg in ustrezno ukrepati za vzdrževanje ravnovesja med ponudbo in povpraševanjem, kajti v nasprotnem primeru lahko pride do nerealno visokih cen. Potrebno je vzpostaviti partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem ter zagotoviti zemljišča za realizacijo skupnih projektov.

Instrumente zemljiške politike delimo na prostorske in davčne instrumente.

Prostorski ukrepi, kot so definirani v ZureP-1, so:

- zakonita predkupna pravica občine,
- razlastitev in omejitve lastninske pravice,
- komasacija in
- ukrepi pri prenovi.

Davčni instrumenti vezani na zemljišča in usmerjanje poselitve v splošnem so:

- davek od dobička iz kapitala,
- davek na nepremičnine,
- davek od prometa nepremičnin,
- davek na zazidljivost zemljišča,
- davek na planski dobiček,
- davek na neuporabljena zemljišča,
- odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč.

Davčni in prostorski instrumenti imajo načeloma dva namena. Prvi namen je polnjenje proračunske blagajne lokalne skupnosti, s katero lokalna samouprava tudi pridobiva in opremlja zemljišča primerna za gradnjo. Poleg polnjenja proračunske blagajne lokalne skupnosti lahko delujejo davki kot stimulatorji izvajanja prostorskih aktov, ki jih je lokalna skupnost sprejela. Tako se z davki za izvajanje prostorskih aktov poskuša vplivati na lastnike nepremičnin, da sami pozidajo zemljišča oziroma da zemljišče primerno za razvoj ponudijo na trgu.

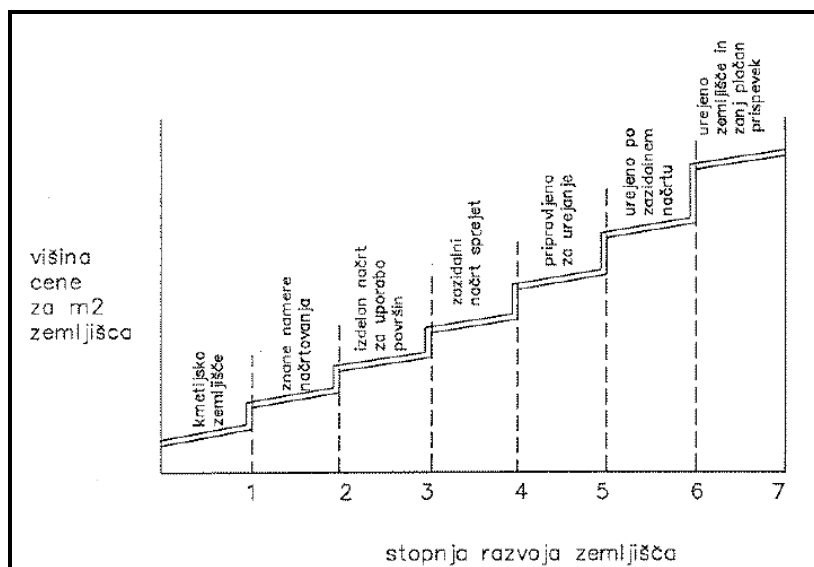
### 3.2 Razvoj zemljišča

Značilnost prizadevanj v ugotavljanju vrednosti zemljišč je v kaskadnem, stopničastem razčlenjevanju cene zemljišča, od zemljišča, ki se uporablja le za kmetijske namene, do komunalno opremljenega in povsem za gradnjo pripravljenega stavbnega zemljišča.

Razvoj zemljišča od kmetijskega do stavbnega se predstavlja v naslednjih stopnjah (Klemenčič, 1997):

- kmetijsko zemljišče (le za kmetijske namene in se cena zanj oblikuje na relaciji »kmet-kmetu«),
- zemljišče, za katerega so znane namere načrtovanja gradnje (nekega kompleksa, naselja, soseške in podobno),
- zemljišče, za katerega je izdelan načrt za uporabo površin,
- zemljišče, za katerega je sprejet zazidalni načrt,
- zemljišče, ki je pripravljeno za urejanje,
- zemljišče, ki se ureja po zazidalnem načrtu in
- zemljišče, ki je urejeno in zanj plačan prispevek za urejanje.

Tem stopnjam razvoja zemljišča se ustrezno izvaja ocenjevanje zemljišča, kar kaže naslednja shema:



Shema 1: Stopničasto razčlenjevanje cene zemljišča (Klemenčič, 1997, str. 277)

Pri pisanju diplomske naloge se bom osredotočila na spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča, ki s sprejemom prostorskega akta postane stavbno zemljišče. V naravi je lahko to še vedno kmetijsko zemljišče, vendar pridobi s sprejemom prostorskega akta pravni status stavbnega zemljišča, ki je dejansko komunalno neopremljeno in nezazidano zemljišče. V nadaljevanju ga imenujem zazidljivo zemljišče.

V tej fazi prihaja zaradi enormnega povečanja vrednosti nepremičnine in največjega povečanja glede na ostale stopnje do špekulacij, ki pa se jih lahko z uvedbo davka na planski dobiček omeji in s tem pripomore k učinkovitejšem uresničevanju občinskega prostorskega načrta.

### 3.3 Opredelitev pojma

Planski dobiček oziroma prirastkarnina se v različnih državah uporablja pod različnim imenom. Prav tako se pomen pojma razlikuje v odvisnosti od sistema države, v kateri se uporablja. Namen zajemanja tega dobička oziroma prirastkarnine je povsod enak - vračanje skupnosti del denarja, do katerega je posameznik prišel zaradi sprejetega prostorskega plana in zaradi enkratnosti lokacije, ki ni plod njegovega dela.

V nadaljevanju prikazujem nekatere definicije tega pojma in iz tega izhajajočega davka.

*Planski dobiček* - predstavlja povečanje vrednosti nepremičnine, ki je nista povzročila lastnik ali inflacija, temveč država in lokalna skupnost z odločitvami na področju prostorskega planiranja (Šubic Kovač, 2001).

*Planning gain* - davek na planski dobiček, ki se plača ko se zemljišču poveča vrednost zaradi nekega razvoja na njemu (UrbanAreas, 2012).

*Prirastkarnina* - nezasluženi dobiček pri prodaji posamezne nepremičnine (IKG, 1972).

*Betterment* - naključno povečanje vrednosti zemljišča, nezaslužen dobiček, ki pripada lastniku zaradi ukrepov drugih, pogosto javnih organov (Ratcliffe, 1976).

*Betterments* - povečanje vrednosti zemljišča, ki izhaja iz procesa urbanizacije (Dunkerley, 1983).

*Betterment levy* - davek, ki ga pobira država na zemljiških parcelah, ki so se na nek način izboljšale. Na primer, s tem ko z javnim denarjem gradi cestno ali železniško infrastrukturo, dvigne ceno zemljiških parcel v bližini in tako lastniki teh nepremičnin uživajo ta dobiček (Shreekant Gupta, 2007).

*Site value tax* - predstavlja davek na vrednost zemljišča in neposredno ne vpliva na fizični kapital zgrajen na zemljišču. Davek se plačuje izključno glede na vrednost lokacije zemljišča (Smart taxes, 2012).

*Perequazione urbanistica* – urbanistična izravnava predstavlja pravično delitev koristi in stroškov med vse lastnike zemljišč in stavb na območju, ki so nastali s sprejetjem prostorskega akta (Balasso, R. 2007).



### 3.4 Špekulacije s stavbnimi zemljišči

V Sloveniji velikokrat prihaja do primerov, ko zasebniki in podjetja pohitijo z nakupom zemljišč na območju, za katerega se pripravlja prostorski akt, da lahko kasneje za odstop teh zemljišč izsiljujejo z izredno visokimi cenami.

Špekulacije s stavbnimi zemljišči pospešuje tudi dejstvo, da predstavlja stavbno zemljišče najtrajnejšo gospodarsko dobrino, ki ne izgublja na vrednosti in se ne obrablja. Njegova doba uporabe ni časovno omejena. Vrednost stavbnega zemljišča v večini primerov narašča, kar je posledica splošnega družbeno – gospodarskega razvoja in večje opremljenosti zemljišč. Cene stavbnih zemljišč dviguje rastočo nesorazmerje med ponudbo in povpraševanjem le-teh. Prav zaradi tega predstavlja nakup stavbnih zemljišč eno najbolj varnih oblik vlaganj, ki lahko ob naraščajočih cenah zemljišč postane tudi zelo donosno (IKG, 1972).

Interes po spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč v zazidljiva imajo tako lokalne skupnosti kot investitorji in lastniki zemljišč. V primeru, ko se plačuje odškodnina zaradi spremembe namembnosti zemljišča, imajo lokalne skupnosti lahko celo interes, da se spremeni namembnost. Še večji interes po spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč imajo investitorji in lastniki zemljišč. Kmetijska zemljišča po nizkih cenah kupijo od kmetov in jih, ko se jim spremeni namembnost, drago prodajo ali pa na njih gradijo in jih nato prodajo skupaj s stavbo.

V Prekmurju so cene kmetijskih zemljišč približno pol evra za kvadratni meter, cene stavbnih zemljišč pa se gibljejo od 15 do 30 evrov za kvadratni meter. Zasluzki špekulantov so lahko na Primorskem še večji, saj kmetijsko zemljišče stane okoli 15 evrov za kvadratni meter, stavbno zemljišče pa nekaj sto evrov (Pihlar, 2010).

Menim, da špekulacije s stavbnimi zemljišči lahko preprečimo tudi z uvedbo davka na planski dobiček.

### 3.5 Pričakovani učinki davka na planski dobiček

Pred uvedbo kakršnega koli davka je treba dobro premisliti, kaj bo le ta prinesel in analizirati prostor, kjer se bo izvajal. Pozitivne učinke uvedbe in izvajanja davka na planski dobiček sem razdelila na prostorske in finančne učinke. Po mojem mnenju so to:

Prostorski učinki:

- učinkovitejše in lažje uresničevanje občinskega prostorskega načrta,
- destimulacija ekstenzivne širitve naselij,
- sanacija razpršene gradnje,
- aktivacija nezazidanih zazidljivih zemljišč in
- obnova degradiranih območij.

Finančni učinki:

- preprečitev špekulacij z zemljišči,
- preprečitev neupravičene delitve dobička,
- zajetje neupravičene obogatitve,
- polnjenje proračunske blagajne države ali lokalne skupnosti in
- preprečitev zadrževanja nepremičnin v rokah posameznikov, ki čakajo pravi trenutek za prodajo in posledično nižanje cen nepremičnin.

### 3.6 Planski dobiček skozi čas (Klemenčič, 1972)

O uvedbi davka na planski dobiček, na ta nezasluženi prirastek na vrednosti nepremičnin, se je začelo razmišljati že zelo zgodaj. Eden prvih teoretikov, ki se je lotil tega problema, je K. Braüer (Grundstücksgewinnsteuer).

Braüer Škota Ogilvieja (1782) navaja kot prvega pobudnika uvedbe davka na prirastek vrednosti nepremičnin. Prav tako navaja D. Ricarda, Jamesa Milla in Johna Stuarda Milla, ki je ustvaril pojem »unearned increment« (nezasluženi prirastek na vrednosti).

Največjo prepoznavnost pa je dosegel Anglež H. George s knjigo »Napredek in revščina« (Progress and poverty) iz leta 1789, ki temelji na ameriških izkušnjah in kjer je sprememba namembnosti zemljišča omogočala neverjetne obogatitve. Prav te obogatitve naj bi povečevale razklanost družbe ter večale prepad med bogatimi in revnimi. Zato se je zavzemal, da se uvede zemljiška renta kot davek, ki bi v celoti zavzemal nezasluženi prirastek na vrednosti nepremičnine in ga vračal družbi. Vendar pa je bil pri svojem razmišljanju preveč optimističen, saj naj bi po njegovem ta davek nadomestil vse ostale davke in kril vse državne potrebe.

Vprašanje obdavčenja prirastka je podrobneje obravnavalo Uthwattovo poročilo iz leta 1942. Zakon o planiranju mest in dežele (Town and country planning act) iz leta 1947 se naslanja prav na to poročilo

in predstavlja najboljše ureditev za rešitev zemljiškega vprašanja, ki je bila do takrat poskušena v državi s tržnim gospodarstvom. Pravice do zazidave zemljišča so prešle na državo in lastniki nepremičnin so imeli pravico le do sedanje uporabne vrednosti (existing-use value), v primeru graditve na zemljiški parceli pa so potrebovali dovoljenje pristojnega državnega organa. Lastnik je dobil dovoljenje za gradnjo na zemljišču, ko je plačal davščino za razvoj (development charge) v višini razlike med sedanjo in bodočo uporabno vrednostjo.

Poleg angleške teorije, Braüer podrobneje obravnava še nemško teorijo, zlasti zahtevo A. Wagnerja ob koncu 19. stoletja po uvedbi davka na prirastek vrednosti ter zahteve nemških »zemljiških reformatorjev«.

Kot prvi primer učinkovitega zajetja prirastka na vrednosti nepremičnin navaja nemško kolonijo Kiaučou, čeprav v resnici ne gre v celoti za pravi planski dobiček. Kupec zemljišča, ki mu ga je dodelila vlada, se je moral zavezati, da bo plačal 33,3% od vrednosti čistega dobička, doseženega pri kasnejši odsvojitvi. Bolj kot davku na planski dobiček je bila ta dajatev podobna odškodnini zaradi spremembi namembnosti zemljišča.

Skoraj istočasno kot Nemci je začela tudi Avstrija že leta 1903 govoriti o uvedbi prirastkarnine. Vsi predpisi sprejeti v tem času, so se naslanjali večinoma na deželne zakone, ki pa so bili v glavnem usklajeni z nemško državno prirastkarnino iz leta 1911.

V naših krajih se je prirastkarnina pojavila najprej na Koroškem leta 1911, in sicer pod imenom davščina od prirastka na vrednosti nepremičnin. Koroški zakon je urejal pobiranje davščine, če je prirastek vrednosti po zadnjem prenosu presegal pri kmetijskih zemljiščih 15% in pri drugih kadar je presegal 10%. Stopnja je naraščala s procentualnim porastom prirastka od 5 do 25%, najvišja stopnja je veljala za prirastek nad 150%. Stopnje so se s podaljševanjem trajanja lastninske pravice na zemljišču zniževale. Za obdavčljiv prirastek je veljala razlika med odtujitveno in pridobitveno vrednostjo, v primeru da se le-ta ni dala ugotoviti, pa je namesto nje veljala tedanja »splošna vrednost«. Od davščine je dobila 60% občina, 40% pa deželna blagajna.

Kranjska je uvedla planski dobiček z deželnim zakonom iz leta 1912, kjer je za prirastek na vrednosti veljala razlika med odtujitveno in pridobitno vrednostjo. Osnova za izračun prirastka je izhajala iz vsebine in trenutnega odtujitvenega posla. 10% prirastka je bilo davka prostih, vendar je pri izračunu davčne stopnje veljala celotna višina prirastka. Izračunana davčna stopnja se je znižala glede na dobo posedovanja nepremičnine, za 5% pri dobi lastništva nad 10 do 15 let, pri dobi lastništva nad 30 let pa za 50%.

V različnih literaturah je zaslediti, da uvedba davka na prirastek vrednosti nepremičnin ob spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega v zazidljivo ni prinesla želenih in pričakovanih rezultatov. Prihodki v proračunsko blagajno so bili v primerjavi z ostalimi davščinami zanemarljivo majhni. Velik

problem je predstavljalo razlikovanje med »nezasluženim prirastkom«, ki ni bil odvisen od lastnika zemljišča in zasluženim prirastkom, ki je nastal z lastnikovim delom. Države so prišle do ugotovitev, da prirastkarnina ovira razvoj in da cene zemljišč načeloma tudi naprej presegajo sedanjo uporabno vrednost in ga tako nadomestile s podobnimi ukrepi.

### **3.8 Praksa iz tujine (Dekleva, 2011)**

Obdavčevanje planskega dobička in s tem vračanje družbi, ki je ta dobiček omogočila, se razlikuje od države do države in je odvisno od večjega števila faktorjev. Odvisno je od teritorialno-političnih ureditev, od delitve upravnih pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, njenih ekonomskih in socialnih razmer in ne nazadnje od mentalitete ljudi. Velika razlika v načinu prostorskega načrtovanja se kaže tudi med razvitimi in nerazvitimi državami.

V državah z razvitim tržnim gospodarstvom je zaslediti, da pristojnosti urejanja prostora prenašajo iz državne ravni na lokalno samoupravo. V Veliki Britaniji centralna oblast po letu 1968 potrjuje samo še regionalne plane. Podobno velja za Švedsko, Francijo, Italijo in Belgijo. Medtem ko Nemčije in Avstrije decentralizacijski sistem ni zajel, saj prostorsko načrtovanje urejajo na ravni zveznih držav.

Razlike med državami z razvitim tržnim gospodarstvom se kažejo pri upoštevanju lokalnih interesov pri opredeljevanju regionalnih in nacionalnih ciljev. Tako imajo v Združenih državah Amerike in na Švedskem urejeno tako, da je določanje namembnosti zemljišč v pristojnosti lokalne skupnosti, medtem ko država na to ne more vplivati. V Veliki Britaniji pa na odločitve lokalne skupnosti lahko vpliva država in jih ne upošteva, če se ji ne zdijo primerne. Lokalna skupnost lahko spremembo namembnosti zemljišča prepove, država oziroma centralizirana oblast pa jo vseeno odobri. To v drugih državah Evropske unije ni mogoče.

Pomembne so tudi razlike v vsebinski opredelitvi prostorskih planov. Velika Britanija ima celoten teritorij pokrit z načelnimi strukturnimi plani in samo v manjšem obsegu poznajo lokalne podrobnejše plane. Na Nizozemskem so plani obvezni samo za nepozidana območja in prekrivajo celoten nacionalni teritorij, Finska ima sprejete plane samo za točno določena urbana območja. Razlike se pojavijo tudi v natančnosti opredeljevanja planov, medtem ko je v nekaterih državah raba zemljišč samo na grobo razdeljena po kategorijah, je v drugih razdeljena na parcelo natančno. V vseh državah pa je poudarek na nadzoru posegov v prostor, ki jih izvaja javni sektor.

Razlike med posameznimi državami so predvsem pri izvajanju prostorskega nadzora nad posegi v prostor, torej glede na obravnavanje posamičnega posega, glede na dopustno rabo na določenem teritoriju oz. pri preverjanju dopustnosti za vsak poseg posebej in glede na konkretno lokacijo. V večini držav je potrebno za vsako spremembo namembnosti zemljišča pridobiti ustrezno dovoljenje, preveri se tudi skladnost s sprejetim prostorskim planom lokalne skupnosti oz. države, odvisno od

državne ureditve. V državah, kjer njihovi sistemi urbanističnega urejanja temeljijo na conskem pristopu in kjer so za vsako območje dovoljene dopustne rabe, ni potrebe po dodatnem preverjanju posega v prostor.

Eden izmed načinov, uveljavljen v nekaterih državah je ta, da se država ali pristojna lokalna skupnost s pobudnikom posega pogaja. Namen pogajanj je, da se del povečane vrednosti, ki nastane s spremembo namembnosti zemljišča iz kmetijskega v zazidljivo nameni za javno dobro. Tako uvedba posebne dajatve ni potrebna, kajti na ta način lastnik vrača del povečane vrednosti nazaj skupnosti. Temu sistemu bi lahko na nek način rekli donatorstvo.

### **3.8.1 Anglija (UrbanAreas, 2012)**

Na vrhuncu recesije je Anglija razvila novo razvojno politiko (Planning Act 2008), da bi izboljšala infrastrukturo, kar pod prejšnjim sistemom ni bilo mogoče. Community Infrastructure Levy (CIL) je strošek kapitala, ki ga plača investitor za podporo razvoju regionalne infrastrukture (Community and Local Government CIL report 2008). CIL je načeloma na voljo za podporo in razvoj transportnega omrežja, vendar pa podpira tudi okoljsko in družbeno infrastrukturo (šole, parki, itd.). Cilj nove razvojne politike in CIL-a je izboljšati varnost, predvidljivost, poštenost in hitrost končanja projekta. Lokalne oblasti so pooblaščen, vendar pa se od njih ne zahteva, da zaračuna strošek na vseh tipih razvoja na svojem območju. Še zmeraj lahko preuči ali je dajatev na konkretni lokaciji potrebna, glede na sprejeti prostorski plan lokalne skupnosti.

Pristojni organi morajo pri določitvi dajatev upoštevati dva koraka. Prvi je, da ugotovijo kakšna infrastruktura je pomembna in kolikšni so stroški njene izgradnje. Drugi korak je kakšen prispevek mora za to prispevati investitor. Velja, da lahko lokalne skupnosti uvajajo različne ravni stroškov oz. davčne stopnje, v odvisnosti od specifičnosti lokacije.

Prednost CIL-a vključuje:

- večjo pravno varnost,
- blažitev kumulativnih ukrepov,
- pravičnejši razvoj,
- večjo transparentnost,
- prednost daje razvoju območja pred specifičnim razvojem,
- enostavneje zaračunava prispevke za manj pomembne investicije,
- večjo predvidljivost sistema in
- preglednost in povečano vključevanje skupnosti.

Vendar pa se vlada boji, da imajo lokalne oblasti preveč maneverskega prostora, zaradi česar bi lahko še naprej prihajalo do špekulacij in pritiskov s strani potencialnih investorjev. To lahko razvoj zaustavi in negativno vpliva na prostorski razvoj območja.

### 3.8.3 Bogota – Kolumbija (M. C. Uribe, 2009)

Davek na planski dobiček, znan pod imenom betterment levy, je v Kolumbiji pomemben dejavnik prihodkov lokalnih skupnosti. Bogota ima trenutno 1 milijardo dolarjev vredno naložbo v javnih delih iz te dajatve.

Kolumbijski zakon določa tri parametre, ki se uporabljajo za izračun davka na planski dobiček:

- stroški gradbenega projekta,
- dodane vrednosti nepremičnin, ki jih je mogoče pripisati projektu in
- cenovna dostopnost dajatve (npr. zmogljivost lastnikov nepremičnin za plačilo).

Višina davka na planski dobiček je odvisna od projektov, ki se izvajajo v bližini zemljiške parcele. Tako imajo npr. zemljiške parcele v bližini cestne infrastrukture višjo vrednost in posledično tudi višji davek na planski dobiček.

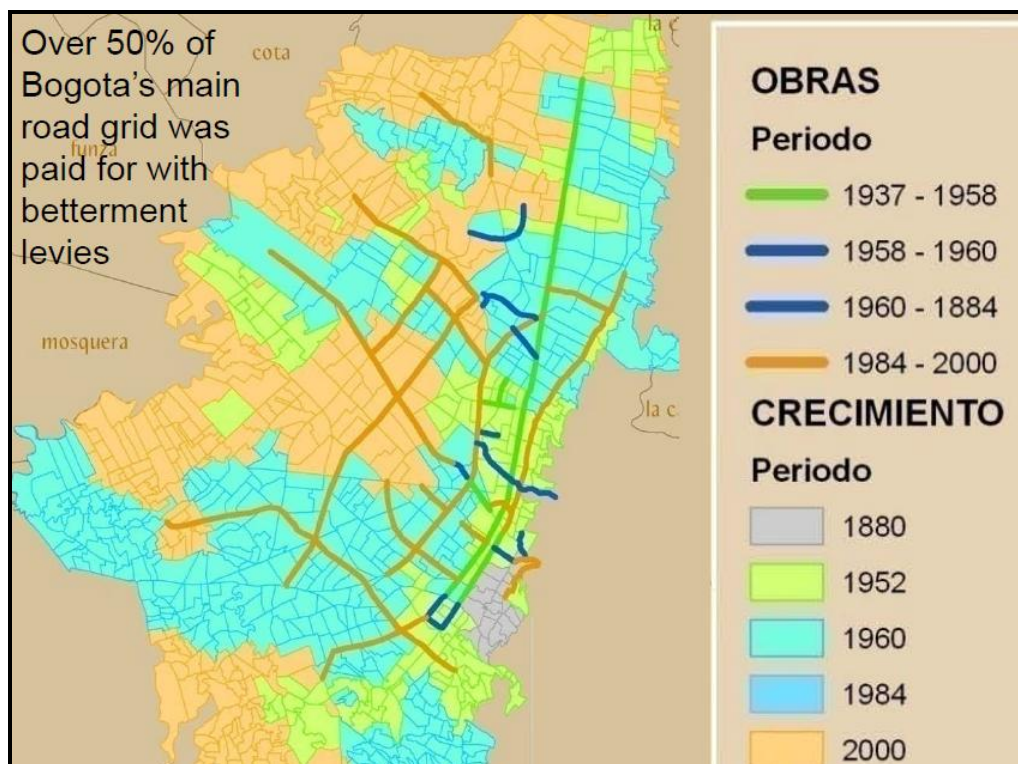
Višina davka na planski dobiček ni odvisna samo od koristi projekta, ampak tudi od samega območja, kjer se projekt izvaja in kjer nepremičnina leži.

V primeru gradnje cestnega omrežja so faktorji, ki vplivajo na višino davka na planski dobiček sledeči:

- večja mobilnost in s tem povezani krajši potovalni časi, višja kakovost življenja itd.,
- splošne prednosti prostorskega načrtovanja, ko se projekt realizira,
- spremembe, ki nastanejo v rabi zemljišč in spodbujanje proizvodne in poslovne dejavnosti,
- večja tržna vrednost okoliških nepremičnin,
- vključitev projekta v urbano strukturo mesta in
- obnova degradiranih območij.

Ko so prednosti projekta opredeljene in stroški ocenjeni, se razporeditev davka na planski dobiček upošteva glede na naslednje dejavnike:

- tip rabe tal,
- gostota,
- plačilne sposobnosti lastnikov nepremičnin in
- merjenje kakovosti življenja.



Slika 2: Pomembnost različnih faktorjev pri določanju višine davka na planski dobiček v Bogoti (M. C. Uribe, 2009, str. 3)

Na sliki so označene ceste, ki so bile v določenem obdobju zgrajene s pomočjo davka na planski dobiček. Te predstavljajo več kot 50% površin vseh cest v Bogoti.

Betterment levy, ki ga poznajo in uporabljajo v Bogoti, se od klasičnega davka na planski dobiček razlikuje v tem, da ni uporabljen samo kadar gre za spremembo namembnosti iz kmetijskega v zazidljivo zemljišče. Lastniki morajo dajatev plačati tudi v primeru gradnje javnega dobra v bližini njihove parcele. Kajti tudi to povečuje vrednost njihove nepremičnine, čeprav za to sami niso nič storili.

Slaba stran modela, ki so ga razvili v Bogoti, je predvsem ta, da se izračun koristi zaradi projekta na nepremičnino ne meri direktno, ampak se nanaša predvsem na neposredne pokazatelje.

### 3.8.4 Irska (Residential site value tax in Ireland, 2012)

Na Irskem že dolgo poznajo site value tax in predstavlja davek, ki se plačuje izključno glede na vrednost lokacije zemljišča, opredeljene z najboljšo rabo, navedeno v prostorskem aktu. Izražen je kot odstotek vrednosti lokacije in ga je običajno potrebno plačati letno.

Splošno rečeno, sistem želi preprečiti stagnacijo in nepotrebno kopičenje zemljiških parcel v rokah posameznikov. Z uvedbo tega davka želijo doseči, da se zemljiške parcele uporabljajo v skladu s sprejetim prostorskim aktom. Tako se na območjih, ki so namenjena za stanovanjsko gradnjo, pobira

davek enake davčne stopnje ne glede na to ali na parceli stavba stoji ali ne. Na ta način skrbijo tudi za dobro razmerje med ponudbo in povpraševanjem na trgu nepremičnin. Tisti, ki nimajo postavljenega objekta na zazidljivi parceli in ne želijo plačevati davka, parcelo prodajo nekemu, ki bo to naredil. Na ta način tudi uravnavajo poselitev, želijo povečati kvaliteto zemljišč in uresničujejo sprejete prostorske plane lokalnih skupnosti ter zmanjšujejo možnost špekulacij na nepremičninskem trgu.

Site value tax ni klasičen davek, nanj lahko gledamo kot plačevanje stroška za vzdrževanje s strani lastnika, ki uživa prednosti neke parcele. Dobra stran tega davka je torej v tem, da se nanaša na vrednost zemlje in ne celotno vrednost nepremičnine s stavbo. S tem niso kaznovani tisti, ki želijo izboljšati svoje premoženje in graditi. V davčnem sistemu, kjer je obdavčena celotna tržna vrednost nepremičnine, je vzdrževanje ali izboljšava stavbe v bistvu kaznovana, medtem ko site value tax taka vzdrževalna dela vzpodbuja. Sistem vzpodbuja, da se zemljišče kar najbolje uporablja in ne zavira napredka.

S pomočjo hedonistične metode, ki temelji na interpretaciji regresijskih koeficientov, se ugotavlja vpliv neodvisnih spremenljivk (lokacije, vrste zemljišč, velikost in podobno) na odvisno spremenljivko, to je vrednost oziroma cena zemljišča. Cilj uporabe te metode je določiti vrednosti posameznih vrst zemljišč po celotni državi, s tem da mora biti vsaka nepremičnina umeščena v točno določeno lokacijo glede na del države, v katerem leži. Tako želijo zmanjšati neenakost cen nepremičnin na določeni lokaciji.

Site value tax se plačuje letno. Tako kot v Bogoti, se tudi na Irskem davek plača v odvisnosti od več faktorjev, ki določajo ceno nepremičnine in se ne plača samo kadar gre za spremembo namembnosti zemljišča.

### **3.8.5 Italija (Balasso, 2007)**

Italija je razdeljena na več regij. Njihova glavna značilnost, kar se tiče zemljiške politike, je njihova moč zakonodajne pristojnosti in odločanja.

Na območju, ki spada pod Via Romano poznajo perequazione urbanistica, kar v dobrednem prevodu pomeni urbanistična izravnava.

Gre za model izenačevanja. Lokalna skupnost s sprejetim prostorskim planom spremeni namembnost nekaterih zemljiških parcel, medtem ko ni nujno, da se namembnost sosednjih parcel prav tako spremeni. S tem se torej enim lastnikom enormno poveča vrednost parcele, vrednosti drugih parcel pa ostanejo nespremenjene. Da lokalne skupnosti s svojo prostorsko politiko ne bi ustvarjale dodatnih razlik med bogatimi in revnimi, so razvili model izenačevanja in ga poimenovali perequazione urbanistica.



Pri tem, ko lokalna skupnost nekemu lastniku spremeni namembnost zemljišča iz kmetijskega zemljišča v zazidljivo, mu ne pobere takoj davka oz. kot bi pri nas rekli, ne pobira davka na planski dobiček. Ta prispevek mora lastnik nepremičnine plačati šele takrat, ko se odloči, da bo na njej gradil. Ta denar lokalna skupnost nato da lastniku sosednje parcele, ki se mu namembnost zemljišča ni spremenila in s tem izenači stroške in dobičke, ki jih je imel en ali drug lastnik zaradi sprejetega prostorskega akta lokalne skupnosti. Prispevek namenijo za planiranje za javno dobro in za ureditev okolice.

V teoriji se sliši sistem pobiranja prispevkov v Via Romanii dober, v praksi pa verjetno naletijo na kar nekaj problemov. Eden izmed problemov je prav gotovo odgovor na vprašanje, kako sploh vedo, kdaj bo in ali sploh bo lastnik, katerega parcela je postala zazidljiva, zidal na njej in tako prispeval v proračun lokalne skupnosti.

### **3.8.6 Hrvaška**

Hrvaška tako kot Slovenija ne pozna davka, ki bi urejal to področje. Ne poznajo davka na promet nepremičnin, ki v manjšem delu zajema tudi planski dobiček. O tej zadevi se sicer pogovarjajo, vendar predstavlja največji problem predvsem pomanjkljiv popis nepremičnin. Glede na to, da je popis nepremičnin zelo delikatno delo, Hrvaška še nekaj časa ne bo uvedla davka na planski dobiček.

### **3.9 Davek na plansko izgubo**

Pri navedenih primerih uporabe davka na planski dobiček in podobnih dajatev v drugih državah, se vprašamo, zakaj se poleg davka na planski dobiček ne uvede tudi davek na plansko izgubo. Umestitev neke infrastrukture v prostor ne prinaša vedno samo prednosti, velikokrat prinaša tudi negativne posledice lastnikom okoliških zemljiških parcel. Na primer umestitev železniške ali cestne infrastrukture povzroča večji hrup, povečan pretok ljudi, večje onesnaževanje in posledično znižanje cen okoliških parcel. Posamezni lastniki zemljiških parcel torej nosijo največje breme izvajanja javnih del, a se jih kljub temu pri gradnji javnega dobra ne upošteva.

Z uvedbo davka na plansko izgubo bi lokalne skupnosti in za to pristojni organi pri odločitvah bolj vključevali javnost in iskali njihovo mnenje, da do tega sploh ne bi prihajalo, odločevalci bi posledično bolj preudarno sestavljali prostorski akt.

### 3.10 Davek od dobička iz kapitala

Davek, ki se uporablja pri nas in ki se približa in zajema del prirastka vrednosti nepremičnine, je davek od dobička iz kapitala.

Dobiček od kapitala (capital gain) je definiran kot razlika med nabavno in prodajno vrednostjo kapitala v katerikoli obliki, vključno z zemljiščem. Razlika, ki se ustvari v ceni predvsem kadar gre za nepremičnine, je rezultat tako lastnika nepremičnine kot tudi lokalne skupnosti in sprejetega prostorskega akta.

Z davkom na dobiček iz kapitala se država zavaruje pred morebitnimi špekulativnimi nakupi zemljišč. Zaradi tega se uporablja tudi različna davčna stopnja v odvisnosti od časa imetja nepremičnine. 20% davčna stopnja se na vsakih pet let lastništva kapitala zmanjša za 5% in tako po preteku 20ih let nepremičnina ni več obdavčena.

Davek od dobička iz kapitala lahko razumem kot fiskalni instrument, s katerim se pobira nezaslužene dobičke. Davek je zelo podoben davku na prirastek vrednosti zemljišča, s to razliko, da se davek od dobička od kapitala terja ob spremembi lastninskih pravic. Razlika je tudi ta, da davek od dobička iz kapitala temelji na povečani vrednosti, določeni na trgu in za katerega ni potrebna nikakršna posebna metoda vrednotenja. Davek od dobička iz kapitala je zato veliko lažje obračunavati.

### 3.11 Odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč

Danes se pri nas del planskega dobička zajema z odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč (v nadaljevanju OSNKZ), ki je prihodek državnega proračuna. Odmeri se na podlagi izdanega gradbenega dovoljenja za gradnjo objektov na zemljiščih, ki so bila pred tem namenjena kmetijski pridelavi in predstavlja enega od pogojev za izdajo dovoljenja za gradnjo. Odškodnina se je glede na lansko leto z novelo zakona o kmetijskih zemljiščih zmanjšala, poleg tega pa se odmerja le od floris objekta in ne več od celotnega zemljišča.

OSNKZ se po Zakonu o kmetijskih zemljiščih ne plača v postopkih izdaje dovoljenj za gradnjo, ki se nanašajo na:

- rekonstrukcijo ali odstranitev objektov po predpisih, ki urejajo graditev objektov;
- gradnjo nezahtevnih objektov po predpisu, ki ureja vrste objektov glede na zahtevnost.

Slovenija je OSNKZ ponovno uvedla s ciljem, da se prepreči nenadzorovana pozidava najboljših kmetijskih zemljišč. Odškodnina podraži zemljišče in zmanjša možnost večjega zaslužka ter posledično zmanjšuje možnost zemljiških špekulacij.

S pobiranjem OSNKZ država ali lokalna skupnost ne zaščitita rodovitnih kmetijskih zemljišč. Za to bi moralo biti poskrbljeno na ravni prostorskega planiranja in ne ob spreminjanju namembnosti

zemljišča. S tem država ne zagotovi novih obdelovalnih površin, temveč samo legalno dopušča neupoštevanje sprejetega prostorskega plana lokalnih skupnosti.

### **3. 11. 1 Davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč**

Vlada je letos 31. maja v Zakonu o uravnoteženju javnih financ (ZUJF, Uradni list RS, št. 40/2012) sprejela davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč. Ta naj bi deloval kot proti špekulativna dajatev na dobiček, ki nastane ob spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega zemljišča v zemljišče za gradnjo. Davek naj bi pobiral del prirastka v ceni nepremičnine, ki ni rezultat lastnikovega vloženega dela, temveč prostorskega načrtovanja.

V 135. členu Zakona o uravnoteženju javnih financ je pod tretjo točko zapisano, da se pri ugotavljanju davčne obveznosti upoštevajo prodaje zemljišč od dneva uveljavitve tega zakona dalje, ne glede na to, kdaj je bilo zemljišče pridobljeno ali kdaj je prišlo do spremembe namembnosti. Torej se dajatev uvaja tudi za nazaj in na ta način si država ali lokalna skupnost, ki davek pobirata, zagotovita dovolj denarja v proračunsko blagajno in hkrati poskrbita za pravično obdavčitev vseh davčnih zavezancev, ne glede na dejstvo kdaj se je njihovemu zemljišču spremenila namembnost.

Po 138. členu davčne stopnje za davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišča znašajo:

- 25%, če je od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje minilo manj kot eno leto,
- 15%, če je od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje minilo eno do manj kot tri leta in
- 5%, če je od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje minilo od treh let do vključno deset let.

Na ta način se država ali lokalna skupnost zavarujeta pred morebitnimi špekulacijami. Morebitni nepremičninski špekulantje ob hitrem kupovanju in prodajanju nepremičnin, ki se jim je spremenila namembnost iz kmetijskega zemljišča v zazidljivo plačajo visok davek, zaradi česar se število takih primerov zmanjša.

Pri davku na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišča davčni zavezanec plača davek le ob morebitni prodaji. Torej v primeru, da se lastnik take nepremičnine ne odloči za prodajo, država ali lokalna skupnost nimata nič od tega, čeprav se je ravno zaradi njiju lastniku vrednost nepremičnine povečala in lahko na njej gradi.

## **4 PRIMER MESTNE OBČINE LJUBLJANA**

### **4.1 Splošni podatki o MOL**

Po zadnjih podatkih Statističnega urada Republike Slovenije ima MOL 280.607 prebivalcev in naj bi število na tej ravni tudi ostalo. Veliko ljudi se iz Ljubljane seli v sosednje lokalne skupnosti, kjer je ceneje priti do lastne nepremičnine. Predvidevam, da se bo v prihodnosti mesto širilo predvsem navznoter, to pomeni, znotraj že obstoječih površin stavbnih zemljišč.

### **4.2 Zgodovina prostorskega načrtovanja v MOL**

Zgodovina urbanega prostorskega načrtovanja Ljubljane je stara nekaj več kot 100 let. Potres leta 1895 je poskrbel, da se je mesto hitreje začelo razvijati iz provincialnega v moderno mesto. Pri njegovem načrtovanju sta bila glavna akterja Maks Fabiani in kasneje Jože Plečnik. Po drugi svetovni vojni je Ljubljana dobila prvi celovit urbanistični dokument, Generalni plan urbanističnega razvoja Ljubljane leta 1966 in 20 let pozneje Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane, ki ga je leta 2007 zamenjal Občinski prostorski načrt (O zgodovini modernega urbanističnega načrtovanja, 2012).

#### **4.2.1 Generalni plan urbanističnega razvoja Ljubljane**

Generalni plan urbanističnega razvoja Ljubljane (v nadaljevanju GUP) je bil sprejet leta 1966 in je predstavljal prvi celoviti urbanistični dokument mesta Ljubljane po drugi svetovni vojni.

Cilji dokumenta so bili sledeči (Stanič, 2008):

- skladen razvoj vsega mestnega prostora ne glede na razdelitev na občine,
- urejeno coniranje po celotnem območju mesta in
- usklajen infrastrukturni sistem.

##### **4.2.1.1 Analiza razvoja MOL po sprejetju GUP-a**

Jože Dekleva v knjigi Urejanje prostora na občinski ravni analizira razvoj mesta Ljubljane po sprejetju GUP-a leta 1966 in ocenjuje učinkovitost prostorskega načrtovanja. Stanje iz leta 1972 je primerjal z načrtovanimi rabami in tako nazorno ocenil učinkovitost prostorskega načrtovanja.

Glede na namen diplomske naloge me zanima predvsem, ali se je upoštevala namenska raba predpisana v GUP-u in ali se je gradilo tudi na zemljiščih namenjenih za kmetijsko rabo.

V obdobju med leti 1966 in 1972 so stanovanjske površine porasle za 1.295 ha. Le 50% teh površin se je skladalo s površinami, ki so bile v GUP-u predvidene za stanovanjsko rabo. Iz spodnje preglednice lahko razberem, katerim rabam so bila namenjena zemljišča, ki so bila pozidana s stanovanji.

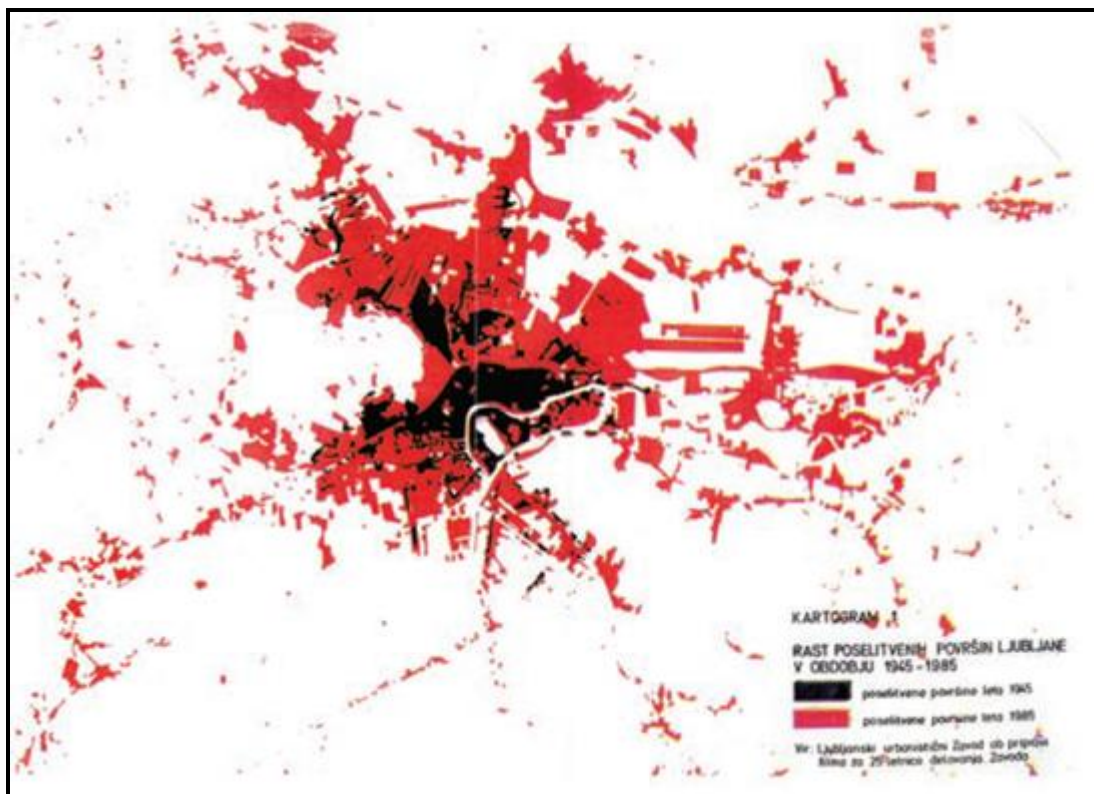
Preglednica 1: Stanovanjska gradnja v Ljubljani glede na rabe zemljišč po GUP v obdobju 1966-1972 (Dekleva, 2011, str. 41)

	<b>Površina v ha</b>	<b>Površina v %</b>
<b>Na nezazidljivih površinah</b>	583	45,0
<b>Na površinah za druge rabe</b>	59	4,6
<b>Na stanovanjskih površinah</b>	653	50,4
<b>Skupaj</b>	1.295	100,0

Ugotovim lahko, da so se stanovanjska naselja in hiše gradile v skoraj 50% primerov na območjih, ki so bila po GUP nezazidljiva ali namenjena drugim rabam. Glede na to, da je GUP 80% vseh nezazidljivih površin namenjal kmetijstvu in rekreaciji, lahko sklepam, da se je gradilo predvsem na površinah namenjenih kmetijstvu.

Generalni plan urbanističnega razvoja Ljubljane se ni upošteval tudi v kasnejših letih in tako so se površine z nelegalno stanovanjsko gradnjo še povečale. Neformalne gradnje, ki so leta 1964 zasedle približno 75% pozidanih zemljišč, so bile kasneje legalizirane.

Do takega neupoštevanja GUP-a in posledično do mnogih sprememb, ki so se pri tem zvrstile, je prišlo predvsem zaradi pasivne zemljiške politike lokalnih skupnosti in države. Na ta način je bila Ljubljana ob veliko rodovitnih kmetijskih zemljišč, kajti vsa ta neformalna gradnja se je izvajala prav na teh območjih.



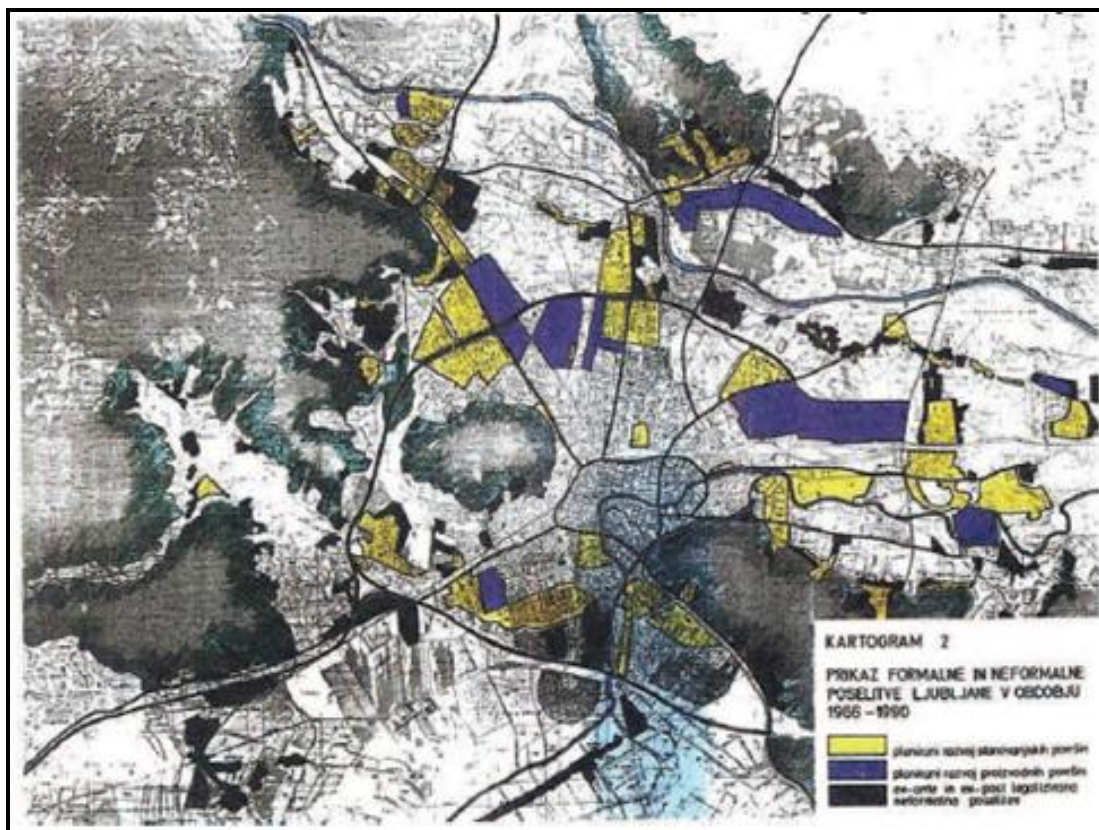
Slika 3: Rast poselitvenih površin Ljubljane v obdobju 1945 – 1985 (Dekleva, 2011, str. 41)

S črno barvo so prikazane poselitvene površine leta 1945, z rdečo barvo pa leta 1985.

Neupoštevanje GUP-a pa ne velja samo za stanovanjsko gradnjo temveč tudi za industrijo in centralne dejavnosti izuzevši zdravstvo in šolstvo, ki so delovali znotraj državnega sistema nadzora. V tem obdobju so prav državna industrijska podjetja najpogosteje kršila GUP, saj je kar 80% industrijskih površin nastalo na zemljiščih, ki so bila namenjena za drugo rabo. Natančnejši podatki za obdobje 1966-1972 so razvidni iz preglednice na naslednji strani.

Preglednica 2: Zasedene površine v Ljubljani v obdobju 1966-1972 (Dekleva, 2011, str. 42)

	<b>Površina</b>	<b>Površina po planu</b>	<b>Površina zunaj plana</b>
	<b>v ha</b>	<b>v %</b>	<b>v %</b>
<b>Stanovanja</b>	1.295	51	49
<b>Industrija</b>	176	20	80
<b>Centralne dejavnosti</b>	41	39	61



Slika 4: Prikaz formalne in neformalne poselitve Ljubljane v obdobju 1966 – 1990 (Dekleva, 2011, str. 44)

#### 4.2.2 Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane 1986-2000 (Ljubljana 2000)

V osemdesetih letih je nastal nov prostorski plan, ki je izhajal iz tedanjih urbanističnih značilnosti ureditve mesta in na tem gradil novo razpoznavno obliko mesta. Novost je bila krepitev obmestnih naselij in lokalnih središč. Povečala se je gradnja stanovanjskih naselij in izboljšala se je družbena infrastruktura.

Preglednica 3: Predvidena raba prostora v MOL v letih 1986 in 2000 v ha (povzeto po Dolgoročni plan..., 1986, str. 912)

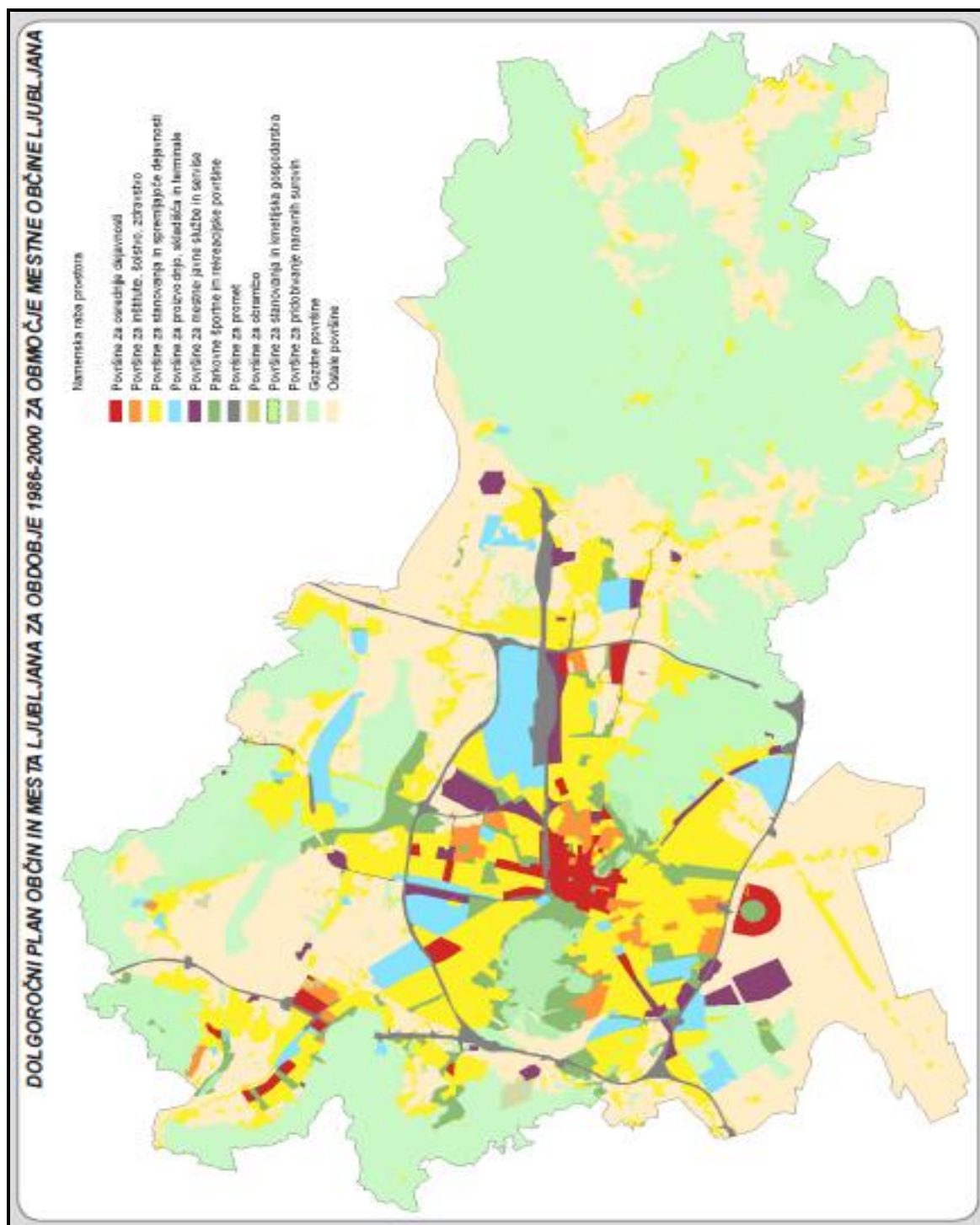
Namenska raba prostora oz. kategorija zemljišč	Površina v ha	Delež v %
<b>Naselja in infrastruktura<sup>1</sup></b>		
1986	7.305	8,1
2000	10.255	11,4
<b>Kmetijska zemljišča (A)<sup>2</sup></b>		
1986	10.027	11,37
2000	23.493	26,06
<b>Kmetijska zemljišča (B)<sup>3</sup></b>		
1986	24.444	27,1
2000	8.926	9,9
<b>Skupaj 1986</b>	<b>41.776</b>	<b>100</b>
<b>Skupaj 2000</b>	<b>42.674</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Kategorija zemljišč: zazidane površine in površine, namenjene za graditev objektov in naprav.

<sup>2</sup> A - območja kmetijskih zemljišč: zemljišča 1. in 2. kategorije, melioracije in druga zemljišča, ki so namenjena za trajno kmetijsko rabo.

<sup>3</sup> B - območja kmetijskih zemljišč: vsa druga kmetijska zemljišča 3., 4 in 5. kategorije (njive, travniki, mokri travniki, strmine).





Slika 5: Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljana za obdobje 1986 – 2000 za območje Mestne občine Ljubljana (Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID)

#### 4.2.3 Občinski prostorski načrt Mestne občine Ljubljana (OPN)

Iz Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt - UL RS 33/07) izhajajo naslednje pristojnosti občin na področju prostorskega načrtovanja:

- določanje ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine,
- določanje rabe prostora in pogojev za umeščanje posegov v prostor in
- načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena.

Leta 2010 je Mestna občina Ljubljana po 22 letih potrdila nov občinski prostorski načrt, skladen z določili Zakona o prostorskem načrtovanju, ki ureja področje prostorskega načrtovanja, opremljanja stavbnih zemljišč ter vzpostavitve in delovanje prostorskega informacijskega sistema. S tem je nadomestila Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane za obdobje 1986 do 2000. Občinski prostorski načrt je sestavljen iz dveh prostorskih dokumentov: Strateškega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana (SPN MOL) in Izvedbenega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana (IPN MOL).

#### **4.2.3.1 Strateški del OPN**

V Glasilu Mestne občine Ljubljana iz leta 2008 je napisano:

»Strateški prostorski načrt določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in celovito prenovo za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture na območju Mestne občine Ljubljana. Strateški prostorski načrt obvezuje predvsem Mestni svet, Mestno upravo in druge nosilce javnih funkcij, da sprejeto strategijo z nadaljnjimi akcijskimi programi, podrobnimi prostorskimi načrti in drugimi ukrepi v pristojnosti občine tudi izvajajo.«

##### **4.2.3.1.1 Cilj OPN MOL Strateški del**

Cilj OPN MOL Strateški del je podati vizijo in takšno strategijo razvoja MOL za naslednjih petindvajset let, ki bosta omogočala njegov skladen prostorski razvoj. V tem obdobju je potrebno predvsem (Odlok o občinskem prostorskem načrtu, 2010, str. 4):

- kakovostno nadgraditi že urbanizirana območja,
- sanirati razpršeno gradnjo ali drugače neustrezno izrabljene površine,
- dopolniti družbeno in gospodarsko javno infrastrukturo,
- racionalno širiti poselitev, kjer je to za razvoj MOL nujno potrebno,
- spodbujati trajnostno rabo prostora tako, da bodo pri vseh novih prostorskih ureditvah, prenovah že obstoječih mestnih območij upoštevana načela racionalne rabe prostora, učinkovite rabe energije, spodbujanja uporabe javnega mestnega prometa in ohranjanja zelenih površin.

##### **4.2.3.2 Izvedbeni del OPN**

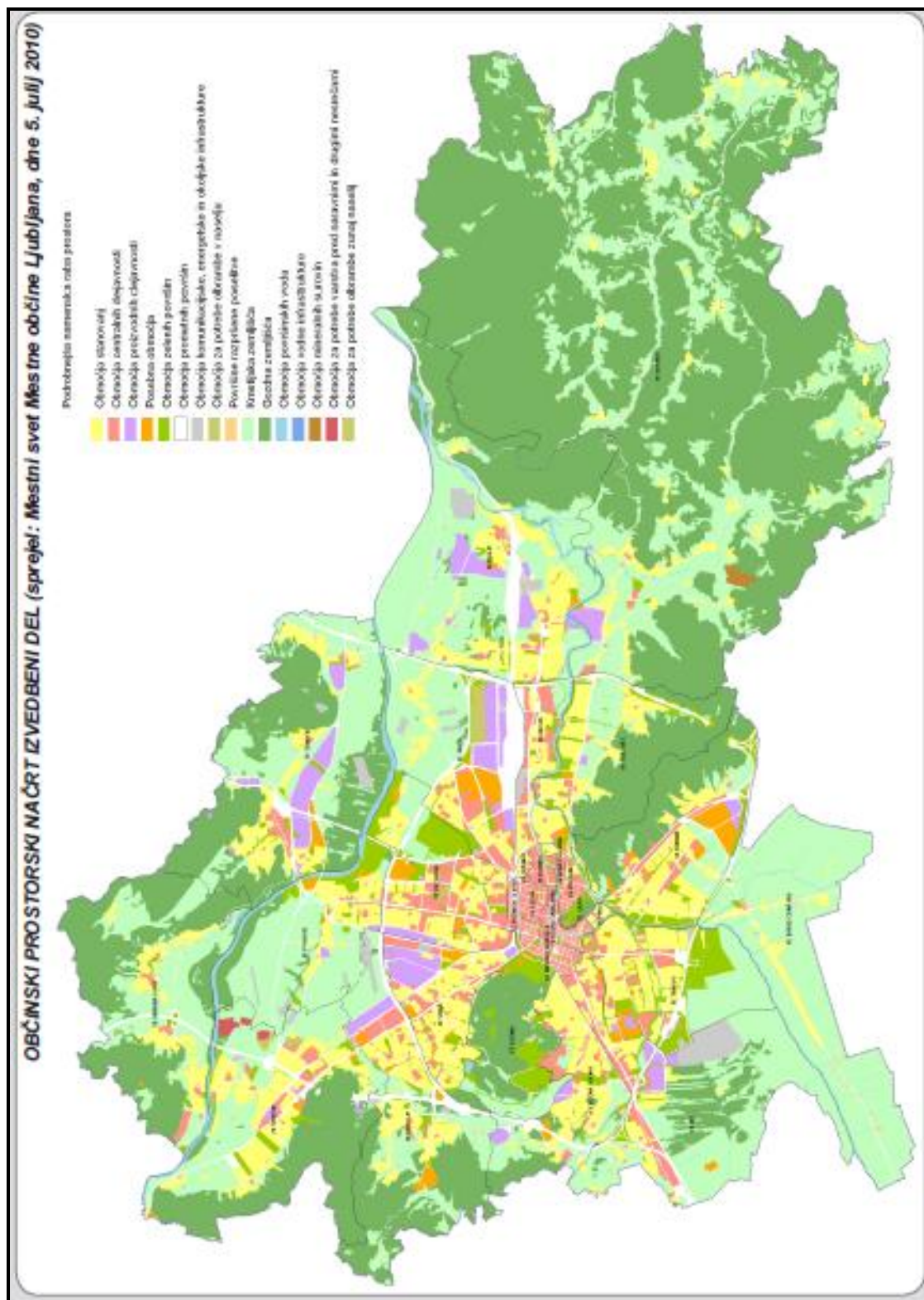
Izvedbeni prostorski načrt (v nadaljevanju IPN) je neposredna pravna podlaga za vse posege v prostor v občini. Postavlja pravila ravnanja s katerimi se varuje javni interes in ureja odnose med posameznimi uporabniki prostora.

Izvedbeni prostorski načrt določa:

- območja namenske rabe prostora,
- prostorske izvedbene pogoje,
- in območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt (OPPN)

Zakon predvideva izdelavo OPPN na tistih območjih občine, kjer so predvideni celoviti posegi v prostor, predvsem so to nova, še nepozidana območja, rekonstrukcije večjih območij, celovite prenove (starejše stanovanjske soseske, sanacija razpršene gradnje) ali zahtevnejši infrastrukturni objekti.

IPN določa za urejanje obstoječih delov mesta konkretne pogoje za gradnjo objektov in druge posege v prostor na območju zgrajenih in izoblikovanih delov mesta in zato je podlaga za izdelavo projektov za gradbeno dovoljenje in za pridobivanje gradbenih dovoljenj.



Slika 6: Občinski prostorski načrt izvedbeni del (Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID)

#### 4.2.3.3 Usmeritve za določanje namenske rabe po OPN

V novem občinskem prostorskem načrtu Ljubljane so določili namensko rabo zemljišč, pri čemer so upoštevali razvoj poselitve na območjih notranjega razvoja mesta in celovite prenove, ki obsegata skupno 74% predvidenih poselitvenih površin do leta 2027. Območja širitev naselij zavzema skupno 26% teh površin. Razmestitev zemljišč po osnovni namenski rabi je razvidna iz spodnje preglednice:

Preglednica 4: Bilanca zemljišč po osnovni namenski rabi zemljišč v MOL po OPN (Glasilo MOL, 2008, str. 22)

<b>Tip zemljišča</b>	<b>Velikost v ha</b>	<b>Velikost v %</b>
<b>Stavbna zemljišča</b>	8.648	31,5
<b>Kmetijska zemljišča</b>	7.531	27,4
<b>Gozdna zemljišča</b>	11.284	41,0
<b>Vode</b>	20	0,1
<b>Preostala zemljišča</b>	14	
<b>Skupna površina MOL:</b>	27.497 <sup>4</sup>	100

<sup>4</sup> Skupna površina v ha je veliko manjša od tiste povzete po Dolgoročnem planu občin in mesta Ljubljane, saj sedaj kraji kot so Brezovica in Velike Lašče predstavljajo samostojne občine

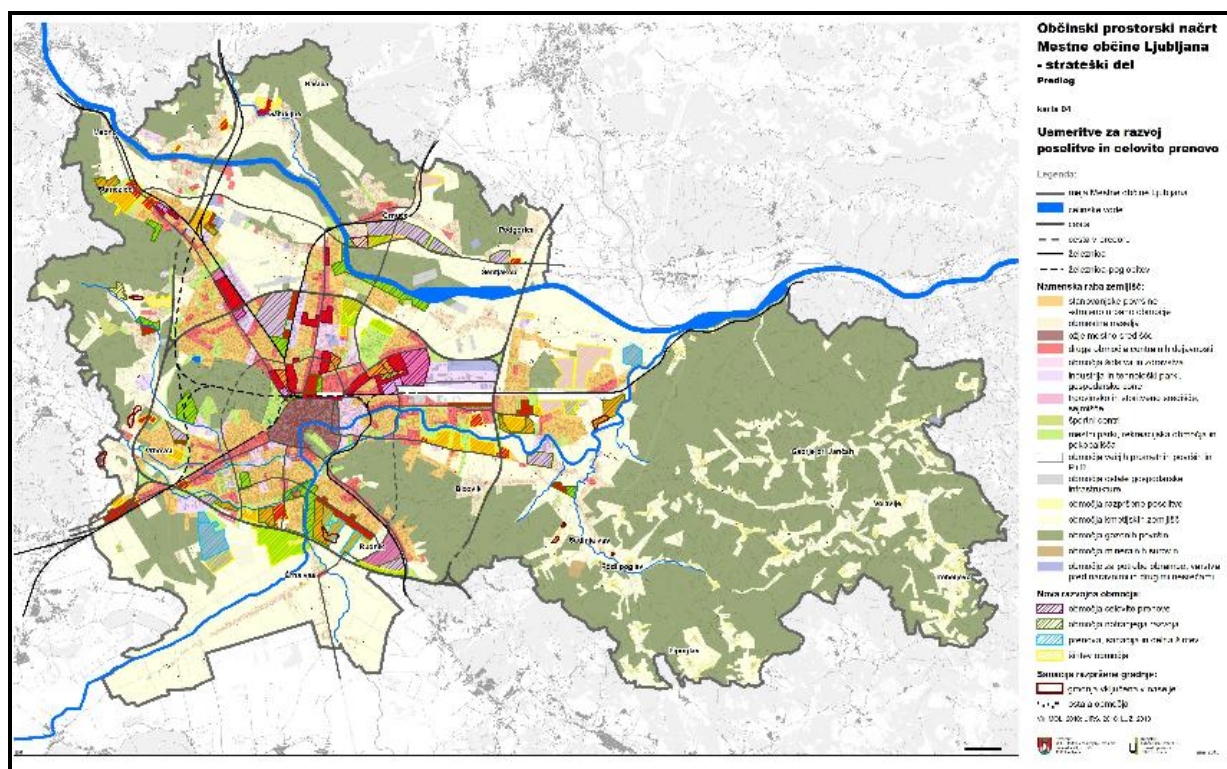


#### 4.2.3.4 Usmeritve za urbanistično urejanje prostora po OPN

Osnovna izhodišča na podlagi katerih bo MOL pristopala k nadaljnji izgradnji posameznih območij so (Občinski prostorski načrt, 2010, str. 22):

- prednostna izgradnja na degradiranih, nezadostno izkoriščenih ali prostih površinah (zgoščevanje poselitve) znotraj že urbaniziranih območij,
- območja notranjega razvoja imajo prednost pred širitvijo naselij,
- prenova ima prednost pred novogradnjo.

Poleg tega bodo za določanje faznosti pozidave posameznih zemljišč upoštevani še naslednji kriteriji: lega, kmetijska zemljišča, prometna dostopnost, opremljenost s komunalno infrastrukturo, upoštevanje omejitev, opremljenost z družbenimi dejavnostmi.



Slika 9: Usmeritve za razvoj poselitve in celovito prenovo

##### 4.2.3.4.1 Degradirana urbana območja

Degradiran prostor je po definiciji iz druge točke 2. člena Zakona o prostorskem načrtovanju del naselja oziroma območje zunaj naselja, v katerem so zmanjšane tehnične, prostorsko oblikovalske, bivalne, gospodarske, socialne, kulturne in ekološke razmere do stanja neuporabnosti in je prenova za oživitev nujna oziroma je območje zunaj naselja, na katerem je zaradi človekove dejavnosti ali opustitve le-te prišlo do degradacije in je njegova sanacija nujna.

Do pojava degradiranih urbanih območij je prišlo pri prehodu iz industrijske v postindustrijsko družbo in tako je ta pojav povezan z začasnim ali trajnim opuščanjem rabe industrijskih, železniških, skladiščnih, vojaških in podobnih kompleksov. Deloma so degradirana urbana območja tudi rezultat nepremišljenega prostorskega načrtovanja, špekulativnega zadrževanja zemljišč in s tem povezane neaktivne zemljiške politike.

Degradirana urbana območja so zaradi svoje lege in strukture neprecenljiva kot razvojna območja mest. Služijo lahko kot nove mestne povezave med območji ali kot rešitev specifičnih funkcionalnih problemov v njihovi neposredni okolici.

#### **4.2.3.4.1.1 Ukrepi in projekti pri prenovi degradiranih območij**

Po OPN se bo Mestna občina Ljubljana večinoma širila navznoter, le v redkih primerih navzven na kmetijska zemljišča. Idealna območja za nadaljni razvoj mesta predstavlja sanacija, prenova in ponovna raba degradiranih urbanih območij. Le – teh je v Ljubljani kar nekaj in tudi njihova velikost je dovolj velika za gradnjo novih stanovanjskih naselij.

Primeri nekaj najbolj obsežnih in značilnih primerov sanacije degradiranih urbanih območij v Ljubljani (Rebernik, 2007, str. 28):

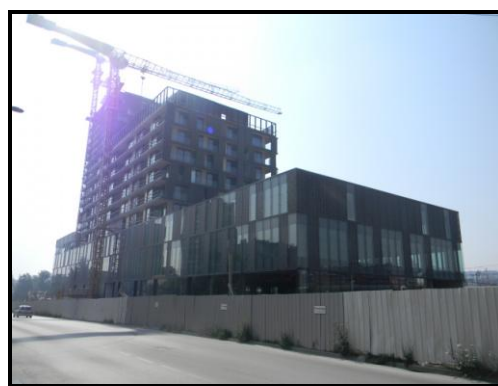
- opuščena industrijska območja: nakupovalno središče BTC in City Park, stanovanjska soseska Mostec, stanovanjska soseska Poljansko nabrežje, stanovanjski blok Savski kamen, stanovanjska soseska Zelena jama (ob Pokopališki cesti), stanovanjska soseska Tivoli,
- opuščena vojaška območja: stanovanjska soseska Bežigrajski dvor, stanovanjska soseska Nove Poljane,
- sive cone: stanovanjski objekt Trubarjev kvart, stanovanjsko-poslovno območje Novi Tabor, stanovanjski blok na Glonarjevi ulici, stanovanjski blok na Bobenčkovi ulici, stanovanjska soseska Trnovska vrata, stanovanjski "vila bloki" ob Jurčkovi cesti, stanovanjski bloki ob Trnovski cesti, stanovanjski blok Antonov trg (ob Tržaški cesti), Severni park, tehnološki park Brdo in
- degradirana stanovanjska območja: naselje vrstnih hiš Tomačevo



Eden takih primerov sanacije in prenove degradiranih območij je stanovanjsko - poslovni kompleks Situla na Vilharjevi cesti.



Slika 10: Stanje pred sanacijo območja



Slika 11: Stanje med sanacijo območja



Slika 12: Stanje, ko bo projekt zaključen

#### **4.2.3.4.2 Aktivacija zazidljivih zemljišč**

Veliko je primerov, ko je zemljišče navidezno zasedeno, v resnici pa ne služi načrtovani rabi. Lastniki teh nepremičnin zaradi pasivnosti države in lokalne skupnosti pri izvajanju zemljiške politike niso zainteresirani, da bi zemljišče ponudili na tržišče v primeru, da na njem nimajo namena graditi. Iz različnih razlogov, dostikrat zaradi špekuliranja in čakanja še višje vrednosti na trgu, jih zadržujejo in tako ustvarjajo visoke cene stavbnih zemljišč. Posledično se začne zaradi pomanjkanja prostora spreminjati tudi namembnost zemljišč iz kmetijskih v zazidljiva.

Na razpoložljivih zazidljivih zemljiščih v Mestni občini Ljubljana se lahko v prihodnosti zgradi 12.000 stanovanj. Dokler ne bodo izkoriščene vse možnosti gradenj znotraj območij prenov, se za novogradnje odpira le do 20% načrtovanih območij na kmetijskih zemljiščih in gozdovih (Glasilo MOL, 2008, str. 20).

V Nacionalnem stanovanjskem programu 2011 – 2021 je kot ukrep omenjena obdavčitev nezazidanih stavbnih zemljišč. Koliko pa se bo na tem področju dejansko naredilo, bo vidno v naslednjih nekaj letih. Kajti edino kar bi pospešilo pripravo in sproščanje zazidljivih zemljišč je ustrezna davčna in prostorska politika.

#### **4.2.3.4.3 Območja razpršene gradnje in zgoščevanje območij**

Zakon o prostorskem načrtovanju navaja, da je razpršena gradnja negativen pojav v prostoru, katere značilnost je neracionalna izraba prostora in nezadostna komunalna opremljenost in je kot taka potrebna sanacije.

Območja razpršene gradnje so območja z nizko gostoto naselitve, kjer med objekti ostajajo nepozidana zemljišča. Območja predstavljajo posamezni objekti ob strnjenih naseljih ali sredi kmetijskih zemljišč. Gledano z vidika varstva okolja, tak tip poselitve ni primeren. S tako poselitvijo posegamo v življenjski prostor živali, spremeni se odtok padavinske vode in zbiranje podtalnice. Posledica je tudi prevelika poraba kmetijskih zemljišč za stanovanjske namene.

Lokalne skupnosti so zadolžene, da z izvajanjem aktivne zemljiške politike preprečijo nastajanje novih razpršenih gradenj in da obstoječa območja razpršene gradnje odpravijo z zgoščevanjem in zaokroževanjem le-teh. Pri tem morajo upoštevati zakonitosti prostora in kulturne krajine.

#### **4.2.3.4.4 Nadomeščanje kmetijskih zemljišč**

Pri pripravi OPN občine skoraj vedno naletijo na problem, ko morajo del najboljših kmetijskih zemljišč nameniti za stavbna območja. V Mestni občini Ljubljana so predvideli, da se bo z Občinskim prostorskim načrtom 10% prvim kmetijskim območjem spremenila namembnost. Za vsa ta zemljišča, ki so večja od 5000 m<sup>2</sup> in so locirana izven avtocestnega obroča, se bo zagotovilo nadomestna zemljišča.

#### 4.2.4 Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID

S pomočjo primerjave Dolgoročnega plana občin in mesta Ljubljane za obdobje 1986 – 2000 ter veljavnega Občinskega prostorskega načrta (Izvedbeni del) želim ugotoviti koliko zemljiščem se je spremenila namembnost iz kmetijskega v stavbno / zazidljivo zemljišče in obratno ter koliko je novih površin za stanovanjsko gradnjo. To spoznanje mi bo prineslo dodaten aspekt o smiselnosti uvedbe davka na planski dobiček tako s finančnega kot tudi z urbanističnega vidika.

V preglednici spodaj tako primerjam oba prostorska akta med seboj in ugotavljam koliko ha zemlje je bilo namenjenih za določeno namensko rabo in za koliko se je ta številka spremenila s spremembo prostorskega akta lokalne skupnosti.

Preglednica 5: Primerjava DRP 1986-2000 in OPN MOL ID<sup>5</sup>(Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID)

<b>NAMENSKA RABA</b>	<b>DRP 1986-2000 (ha)</b>	<b>OPN MOL ID (ha)</b>
<b>Stavbna zemljišča</b>	7685	7962
<b>Primarna namenska raba</b>	19459	19182
<b>G - pretežno gozdne površine</b>	11469	10790
<b>K – pretežno kmetijske površine</b>	7990	8010

Iz zgornje preglednice lahko razberem, da med obema prostorskima planoma ni prav velikih razlik v namembnosti zemljiških parcel. Po OPN je za stavbna zemljišča namenjenih 277 ha več kot je to bilo v DRP 1986-2000. Drastične razlike ni, ker se število prebivalstva v mestu ne povečuje in zato ker nova stanovanjska naselja nastajajo na degradiranih območjih in s prenovo starejših stavb ter z zgoščanjem že obstoječih naselij.

Kmetijskih zemljišč je za odtenek (20 ha) več v OPN-ju in ne manj, kot bi bilo mogoče pričakovati.

Kljub temu, da OPN predvideva gradnjo novih stanovanjskih naselij na degradiranih območjih in območjih prenove, pa je vseeno zaslediti spremembe namembnosti. Tako so površine, ki so bile v DRP 1986-2000 kmetijske in gozdne, v OPN MOL ID postale zazidljive. Točne podatke se da razbrati iz naslednje preglednice:

---

<sup>5</sup> Podatki niso neposredno primerljivi zaradi novega podrobnejšega načina prikazovanja namenskih rab prostora. Kar 239 ha primarnih površin je dejansko že namenjenih stavbnim zemljiščem ( prometna in komunalna infrastruktura).

Preglednica 6: Sprememba kmetijskih in gozdnih površin v stavbna zemljišča (Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID)

<b>NAMENSKA RABA</b>	<b>Sprememba primarnih površin iz DRP 1986-2000 v stavbna zemljišča z OPN MOL ID (ha)</b>	<b>Sprememba zaradi uskladitve z dejanskim stanjem (ha)</b>	<b>Razpoložljiva nova stavbna zemljišča v OPN MOL ID (ha)</b>
<b>K – pretežno kmetijske površine</b>	712	-171	541
<b>G – pretežno gozdne površine</b>	145	-68	77
<b>SKUPAJ</b>	857	-239	618

Sprememb namembnosti iz kmetijskih zemljišč v stavbna zemljišča s spremembo prostorskega akta je bilo 712 ha, iz gozdnih površin v stavbna pa približno 145 ha, kar je skupno okoli 857 ha. Vendar pa je potrebno upoštevati, da je od teh kar 239 ha že tako namenjenih za prometno in komunalno infrastrukturo (torej za nekmetijsko oz. negozdno rabo). Do spremembe namenske rabe je prišlo zaradi podrobnejšega prikazovanja namenskih rab v OPN.

Sprememb namembnosti iz kmetijskih površin v stavbna je tako 541 ha, iz gozdnih pa 77 ha. Razpoložljivih novih zemljišč za stanovanjsko gradnjo je približno 618 ha.

Upoštevati moramo dejstvo, da z OPN ni prišlo samo do sprememb namembnosti iz kmetijskih zemljišč v zazidljiva ampak, da se je zgodilo tudi obratno. Zemljišča, ki so bila prej v katastru označena kot stavbna, so z novim prostorskim planom postala kmetijska in gozdna.

Preglednica 7: Sprememba stavbnih zemljišč v primarne površine s spremembo plana (Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID)

<b>NAMENSKA RABA</b>	<b>Sprememba stavbnih zemljišč iz DRP 1986-2000 v primarne površine z OPN MOL ID (ha)</b>
<b>K – pretežno kmetijske površine</b>	353
<b>G – pretežno gozdne površine</b>	148
<b>SKUPAJ</b>	501

S spremembo namembnosti v OPN MOL ID je bilo iz stavbnih površin v kmetijske površine povrjnih 353 ha zemlje, v gozdne površine pa 148 ha.

Preglednica 8: Gradnja stanovanj na območjih različne namenske rabe (Primerjava DRP 1986-2000/ OPN MOL ID)

<b>OBMOČJA OPPN</b>	<b>POVRŠINA (ha)</b>	<b>POVRŠINA (%)</b>
<b>Poseg na primarno rabo (kmetijska in gozdna zemljišča)</b>	126,9	17
<b>Celovita prenova in notranji razvoj</b>	607,2	83
<b>SKUPAJ</b>	734,1	100

Iz primerjave obeh preglednic je razvidno, da je novih stavbnih zemljišč v Občinskem prostorskem načrtu v primerjavi z Dolgoročnim planom občine le 117 ha (618ha – 501ha = 117ha).

#### **4.3 Analiza prirastka vrednosti nepremičnine ob spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega v zazidljivo v Mestni občini Ljubljana**

S ciljem, da si odgovorim na zastavljeno tezo “Ali niso prihodki od davka na nepremičnine in ostali davčni prihodki pomembnejši od prihodkov od davka na planski dobiček in ta bolj kot za polnjenje proračunske blagajne predstavlja uresničevanje prostorskega razvoja?” sem analizirala vse transakcije kmetijskih zemljišč in zazidljivih zemljišč, ki so se zgodile v letu 2011 v MOL. Za vzorec sem izbrala 5 katastrskih občin in sicer:

- Trnovsko predmestje,
- Sostro,
- Ježica,
- Kašelj in
- Šmartno pod Šmarno goro.

V izbranih katastrskih občinah so se v letu 2011 zgodile vsaj 3 transakcije tako s kmetijskimi kot z zazidljivimi zemljišči.

Za reprezentativnost vzorca sem poskrbela tako, da sem upoštevala samo prodajo na prostem trgu, saj v nasprotnem primeru morda ne bi dobila pravega vpogleda v ceno m<sup>2</sup> kmetijskega oziroma zazidljivega zemljišča. Prodaja na javni dražbi oziroma prodaja med družinskimi člani ali povezanimi osebami redkokdaj doseže realno vrednost na trgu.

Prvi korak pri analiziranju podatkov je bil »čiščenje« vhodnih podatkov iz vseh transakcij, ki so se zgodile v Mestni občini Ljubljana. Odstranila sem vse transakcije razen kmetijskih zemljišč in zazidljivih zemljišč. Nato sem posebej obravnavala kmetijska zemljišča in posebej zemljišča za gradnjo. Pri tem sem upoštevala vse katastrske občine, na koncu pa sem izbrala končnih 5 katastrskih občin, s pomočjo katerih sem določila ceno m<sup>2</sup> kmetijskega zemljišča in m<sup>2</sup> zazidljivega zemljišča po posameznih katastrskih občinah.

V primeru, da je cena posamezne transakcije m<sup>2</sup> kmetijskega zemljišča ali m<sup>2</sup> zazidljivega zemljišča bila neprimerno višja oziroma neprimerno nižja od ostalih transakcij v katastrski občini, sem jo izločila pri nadaljni obravnavi. Pri tem sem upoštevala koeficient variacije.

Koeficient variacije je definiran kot razmerje med standardnim odklonom in aritmetično sredino:

$$KV = \frac{100\sigma}{\bar{x}}$$

pri čemer je  $\sigma$  standardni odklon,  $\bar{x}$  pa aritmetična sredina.

Visok koeficient variacije opozori, da je variabilnost znotraj preučevanega vzorca velika, nizek koeficient variacije pa pove, da je variacija znotraj preučevanega vzorca majhna.

Do visokega koeficienta variacije lahko pride zaradi različnih faktorjev, kot so:

- majhno število transakcij v posamezni katastrski občini,
- katastrska občina predstavlja preveliko enoto,
- pomanjkanje podatkov o transakciji in
- neobičajno visoke cene glede na obstoječi trg.

V takem primeru je najbolje, da izločim približno 5% transakcij z najvišjimi cenami in približno 10% transakcij z najnižjimi cenami. Tako bom dobila realnejšo ceno m<sup>2</sup> zemljišča.

V analiziranem primeru je prihajalo do visokega odstopanja med cenami transakcij v posamezni katastrski občini predvsem zaradi premajhnega števila transakcij v letu 2011.

Na začetku sem upoštevala vse transakcije kmetijskih in zazidljivih zemljišč v posamezni katastrski občini ter ugotovila, da prihaja v nekaterih primerih do prevelikih koeficientov variacije. Podatki o koeficientih variacije, ceni m<sup>2</sup> in prirastka vrednosti za posamezno katastrsko občino tako za kmetijsko kot za zazidljivo zemljišče so prikazani v spodnji preglednici.

Preglednica 9: Koeficient variacije, cene in prirastek vrednosti kmetijskega oz. zazidljivega zemljišča v posamezni katastrski občini v MOL v letu 2011

<b>Katastrska občina</b>	<b>Vrsta zemljišča</b>	<b>Koeficient variacije</b>	<b>Cena (€/m<sup>2</sup>)</b>	<b>Prirastek vrednosti (€/m<sup>2</sup>)</b>
<b>Trnovsko predmestje</b>	kmetijsko	0,78	9,79	125,29
	zazidljivo	0,98	135,07	
<b>Sostro</b>	kmetijsko	1,27	32,89	820,210
	zazidljivo	2,32	853,10	
<b>Ježica</b>	kmetijsko	0,7	11,80	200,43
	zazidljivo	1,31	212,23	
<b>Kašelj</b>	kmetijsko	1,34	84,80	125,01
	zazidljivo	1,99	209,81	
<b>Šmartno pod Šmarno goro</b>	kmetijsko	0	10	260,75
	zazidljivo	0,28	270,75	

V naslednjem koraku sem želela znižati koeficient variacije pri posamezni katastrski občini tako pri kmetijskih kot tudi pri zazidljivih zemljiščih na vrednost manjšo od 1. To sem naredila tako, da sem pregledala individualne transakcije in tiste, pri katerih so prodajne cene preveč odstopale od cen na tržišču, izpustila iz nadaljne obdelave. Transakcije, ki sem jih pri tem upoštevala ter koeficient variacije, ki sem ga pri tem dobila, so razvidni iz spodnje preglednice.

Preglednica 10: Koeficient variacije, cena in prirastek vrednosti kmetijskega oz. zazidljivega zemljišča v posamezni katastrski občini v MOL v letu 2011

<b>Katastrska občina</b>	<b>Vrsta zemljišča</b>	<b>Koeficient variacije</b>	<b>Cena (€/m<sup>2</sup>)</b>	<b>Prirastek vrednosti (€/m<sup>2</sup>)</b>
<b>Trnovsko predmestje</b>	kmetijsko	0,78	9,79	147,17
	zazidljivo	0,85	156,96	
<b>Sostro</b>	kmetijsko	0,97	9,11	114,25
	zazidljivo	0,36	123,36	
<b>Ježica</b>	kmetijsko	0,7	11,80	200,43
	zazidljivo	1,04	212,23	
<b>Kašelj</b>	kmetijsko	0,34	6,60	106,90
	zazidljivo	0,54	113,50	
<b>Šmartno pod Šmarno goro</b>	kmetijsko	0	10	260,75
	zazidljivo	0,28	270,75	

Vzporedno z računanjem koeficienta variacije sem izračunala prirastek vrednosti nepremičnine pri spremembi namenske rabe po posamezni katastrski občini. To sem naredila tako, da sem od cene m<sup>2</sup> zazidljivega zemljišča odštela ceno m<sup>2</sup> kmetijskega zemljišča.

$$\text{prirastek vrednosti nepremičnine} = \text{cena m}^2 \text{ zazidljivega zemljišča} - \text{cena m}^2 \text{ kmetijskega zemljišča}$$

Nato sem iz prirastkov vrednosti nepremičnin v vseh 5ih katastrskih občinah izračunala povprečni prirastek pri spremembi namembnosti zemljišča in ga posplošila za celotno Mestno občino Ljubljana.

Povprečni prirastek pri spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega v zazidljivo za MOL tako znaša 165,9 €/m<sup>2</sup>.

Želela sem priti do ugotovitve, koliko denarja bi letno uvedba davka na planski dobiček prinesla v občinsko proračunsko blagajno. Glede na nov Zakon o uravnoteženju javnih financ, kjer je omenjen



davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč, sem upoštevala dve davčni stopnji, in sicer sem upoštevala 25% davčno stopnjo v primeru, da od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje mine manj kot eno leto in 15% davčno stopnjo v primeru, da od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje mine 1 do manj kot 3 leta. 5% davčno stopnjo, ki velja, kadar od spremembe namembnosti v zemljišče za gradnjo stavb do prodaje mine od 3 do vključno 10 let, nisem upoštevala, saj sem se osredotočila predvsem na morebitne špekulacije z zemljišči in zato, ker pri tako nizki davčni stopnji ni znatnega priliva v občinski proračun.

Upoštevala sem dejstvo, da v OPN piše, da naj bi se 10% najboljšim kmetijskim zemljiščem spremenila namembnost, kar znaša po podatkih Mestne občine Ljubljana 6.607.000,96 m<sup>2</sup>. Z upoštevanjem tega podatka ter izbrane davčne stopnje in povprečnega prirastka pri spremembi namembnosti zemljišča iz kmetijskega v zazidljivo, sem dobila prihodek v občinsko blagajno.

$$\text{prihodek v občinsko blagajno} = \text{prirastek vrednosti} * \text{izbrana davčna stopnja} * m^2 \text{ zemljišča}$$

Preglednica 11: Prihodki v blagajno MOL glede na izbrano davčno stopnjo

<b>Izbrana davčna stopnja</b>	<b>Prihodki</b>
<b>25%</b>	274.025.365 €
<b>15%</b>	164.415.219 €

Pri tem ne smemo pozabiti, da nisem dobila prihodka v občinsko blagajno na letni ravni, temveč za neomejeno časovno obdobje v primeru, da se vsem zemljiščem po OPN dejansko spremeni namembnost. Do tega navadno ne pride, kajti lokalne skupnosti pri sestavljanju novih prostorskih aktov več hektarjev zemljišč namenijo spremembi namembnosti, kolikor je to zaradi stanovanjskih potreb dejansko potrebno.

Za časovno obdobje sem izbrala od 10 do 100 let in tako izračunala prihodke na letni ravni. Tako dolgo časovno obdobje sem izbrala zato, ker se prebivalstvo Mestne občine Ljubljana v prihajajočih letih po statističnih podatkih ne bo povečevalo. Iz tega sledi, da tudi potrebe po novi pozidavi ne bodo velike v kratkem časovnem obdobju.

Preglednica 12: Prihodki od uvedbe davka na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč glede na upoštevano 25% in 15% davčno stopnjo in izbrano časovno obdobje v MOL

<b>Obdobje</b>	<b>Prihodki v enem letu (25% davčna stopnja)</b>	<b>Prihodki v enem letu (15% davčna stopnja)</b>
<b>10 let</b>	27.402.536,5 €	16.441.521,9 €
<b>20 let</b>	13.701.268,25 €	8.220.760,95 €
<b>30 let</b>	9.134.178,83 €	5.480.507,3 €
<b>40 let</b>	6.850.634,13 €	4.110.380,48 €
<b>50 let</b>	5.480.507,3 €	3.288.304,38 €
<b>60 let</b>	4.567.089,42 €	2.740.253,65 €
<b>70 let</b>	3.914.648,07 €	2.348.788,84 €
<b>80 let</b>	3.425.317,06 €	2.055.190,24 €
<b>90 let</b>	3.044.726,28 €	1.826.835,77 €
<b>100 let</b>	2.740.253,65 €	1.644.152,19 €

V zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2011 sem našla podatek, koliko je bilo prihodkov od različnih davščin v občinsko blagajno v tem letu. Nekaj pomembnejših davčnih prihodkov je prikazanih v spodnji preglednici.

Preglednica 13: Bilanca davčnih prihodkov v MOL v letu 2011 (Zaključni račun proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2011)

<b>Davek</b>	<b>Rebelans proračuna</b>	<b>Veljavni proračun</b>	<b>Realizacija</b>
<b>Davek na dohodek in dobiček</b>	145.942.867 €	145.942.867 €	145.942.867 €
<b>Davek na nepremičnine</b>	50.787.028 €	50.787.028 €	48.882.551 €
<b>Davek na premičnine</b>	120.000 €	120.000 €	68.277 €
<b>Davek na dediščine in darila</b>	3.698.000 €	3.698.000 €	2.090.571 €
<b>Davek na promet nepremičnin in na finančno premoženje</b>	10.115.000 €	10.115.000 €	8.419.627 €

Vidimo, da ne glede na to kolikšno davčno stopnjo upoštevam ter za katero časovno obdobje ga računam, so prihodki od davka na planski dobiček zanemarljivi v primerjavi s prihodki od:

- davka na dohodek in dobiček,
- davka na nepremičnine oziroma
- davka na premičnine.

Glede na določeno davčno stopnjo in časovno obdobje, so lahko prihodki od davka na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč višji od:

- davka na dediščine in darila ter
- od davka na promet nepremičnin in na finančno premoženje.

## 5 UGOTOVITVE

Glede na izvedeno analizo lahko zaključim, da uvedba davka na planski dobiček pri nas ni smotrna. Prihodki v blagajne lokalnih skupnosti od tega davka bi bili v primerjavi s prihodki ostalih davkov tako majhni, da ne bi bistveno vplivali na finance lokalnih skupnosti. Uvedba davka pred leti bi verjetno služila svojemu namenu, danes pa glede na dejstvo, da imamo za potrebe števila prebivalcev dovolj zazidljivih zemljišč in da je obdobje velikega špekuliranja z zemljišči že za nami, to ni smiselno. Tako sem posledično zavrgla tudi tezo o uvedbi davka na plansko izgubo.

Znano je, da večje učinkovitosti pri uresničevanju zastavljenih ciljev prostorskega planiranja ne moremo doseči brez aktivne zemljiške politike lokalnih skupnosti in države. S prostorskimi akti je potrebno zagotoviti ustrezne količine stavbnih zemljišč na ustreznih lokacijah in v nekem časovno sprejemljivem obdobju. Velik problem pri tem ne predstavlja nezadostno število instrumentov zemljiške politike, temveč pasivna vloga lokalnih skupnosti pri izvajanju aktivne zemljiške politike. Posledica tega so visoke cene stavbnih zemljišč.

Lokalne skupnosti bi morale pripraviti evidenco nezazidanih stavbnih zemljišč preden se lotijo priprave občinskega prostorskega načrta, kar bi služilo kot podlaga za ocenjevanje ustreznosti prostorskih aktov.

Za uresničevanje občinskega prostorskega načrta naj lokalna skupnost sprejme operativni program za neko obdobje, v katerem naj navede organizacijske, finančne in upravne ukrepe ter pregled investicij javnega sektorja v javno infrastrukturo, s katerimi bo vodila zemljiško politiko v določenem obdobju. Na ta način se jasno zastavijo cilji, ki jih želi doseči in posledično zmanjša tveganje investitorjev.

Lokalna skupnost naj sama določi davčno stopnjo, seveda v z zakonom določenih okvirih in tako posredno vpliva na zmanjšanje zadrževanja nepozidanih zemljišč. Podobno naj obremeni lastnike komunalno opremljenih zazidljivih zemljišč s plačilom komunalnega prispevka in na ta način poskrbi, da zemljišče ne stagnira.

Pri oblikovanju instrumentov zemljiške politike in izvajanju zemljiške politike je treba upoštevati temeljna načela, iz katerih izhajajo postopki izvajanja posameznih instrumentov, in predvsem narediti preskok v naši miselnosti ter gledati na ohranjanje in urejanje prostora, v katerem živimo, dolgoročno in ne samo na trenutne individualne koristi.

## LITERATURA IN VIRI

A study of European Land Tax Systems, Lincoln Institute of Land Policy- Working paper. 2012.

[https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/668\\_brown\\_hepworth02.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/668_brown_hepworth02.pdf) (Pridobljeno 24. 4. 2012)

Balasso, R. 2007. Perequazione e crediti edilizi svolta per l'urbanistica veneta.

[http://www.tecnjus.it/Files/Convegno\\_Castelfranco\\_24\\_10\\_07/Perequazione\\_crediti\\_Castelfranco.pdf](http://www.tecnjus.it/Files/Convegno_Castelfranco_24_10_07/Perequazione_crediti_Castelfranco.pdf) (Pridobljeno 2. 5. 2012)

Cirman, A. in sod. 2000. Poslovanje z nepremičninami. Zapiski predavanj. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta: 96 str.

Dekleva, J. 1993. Zemljiška politika kot inštrument izvajanja prostorskih planov, Faza 3: Ekonomski inštrumenti zemljiške politike. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 15-26, 49.

Dekleva, J. 1994. Zemljiška politika kot inštrument izvajanja prostorskih planov, Faza 4: Institucije za izvajanje zemljiške politike. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 51-54.

Dekleva, J. 2011. Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana, Uradni list republike Slovenije: str. 41-50.

Dunkerley, H. B. 1983. Urban land policy: Issues and Opportunities. Oxford. Oxford University Press: 187 str.

Državni portal Republike Slovenije. 2012.

<http://e-uprava.gov.si/e-uprava/dogodkiPoslovni.euprava?zdid=1481&sid=1052> ( Pridobljeno 8. 6. 2012)

Fidermuc, K. 2012. Iz malovrednega zemljišča do parcele, a le prek davka. Delo (26. Jul. 2012).

<http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/iz-malovrednega-zemljisca-do-parcele-a-le-prek-davka.html/> ( Pridobljeno 19.7.2012)

Geodetska uprava Republike Slovenije (GURS).2012. Portal prostor.

<http://e-prostor.gov.si/> (Pridobljeno 7. 7. 2012)

Klemenčič, T. 1997. Komunalno gospodarstvo. Ljubljana, Svetovalni center: str. 269-277.

Klemenčič, T. in sod. 1972. Mestna renta v zvezi s problemom financiranja opremljanja mestnega zemljišča s komunalnimi napravami in objekti. Ljubljana, Inštitut za komunalno gospodarstvo pri FAGG v Ljubljani: str. 81-84, str. 87-130.

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije

<http://www.kgzs.si/gv/pravo/pravno-svetovanje/razlastitev.aspx> (Pridobljeno 25. 4. 2012)

LGB, Geodetski inženiring in informacijske tehnologije. 2012.

<http://lgb.si/komasacija> (Pridobljeno 15. 4. 2012)

Mikec, U. 2003. Analiza cen stavbnih zemljišč v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba U. Mikec): str. 46-47.

Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS. Pojasnilo MF v zvezi z določbami Zakona za uravnoteženje javnih financ v delu, ki ureja davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč. 2012.

[http://www.durs.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1658/5808/1566b12daa7892d1a14518d28ef929b8/](http://www.durs.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1658/5808/1566b12daa7892d1a14518d28ef929b8/) (Pridobljeno 1. 8. 2012)

Nacionalni stanovanjski program za obdobje 2011 – 2021.2011.

[http://www.trgnepremicnin.si/podatki/dokumenti/novice/nacionalni\\_stanovanjski\\_program\\_2012\\_2021.pdf](http://www.trgnepremicnin.si/podatki/dokumenti/novice/nacionalni_stanovanjski_program_2012_2021.pdf) (Pridobljeno 28. 4. 2012)

Novak, J. 2011. Predgovor v knjigi: Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije: str. 6.

NSW Government, Office of State Revenue. 2012.

<http://www.osr.nsw.gov.au/taxes/land/rates/> (Pridobljeno 24. 4. 2012)

O zgodovini modernega urbanističnega načrtovanja. 2012.

<http://ppmol.org/urbanizem5/mainpager.php?get=123> (Pridobljeno 3. 6. 2012)

Občinski prostorski načrt, Strateški del. 2010. Uradni list RS, št. 35016/34/2007, 35001-2/2007, z dne 2.7.2010.

Pihlar, K. 2010. Kmetijska zemljišča: kupiš jih po 30, prodaš po 300 evrov za kvadratni meter. Dnevnik (8. 7. 2010).

[http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042372353](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042372353) (Pridobljeno 17. 5. 2012)

Predstavitev novega Prostorskega načrta MOL , 21. In 22. april 2008. 2008. XIII, 2. Glasilo Mestne občine Ljubljana: str. 8-10, str. 21-23, str. 26-27

Primerjalna analiza ukrepov zemljiške politike v regije Alpe Jadran (št. V5-0854). Raziskovalni projekt za potrebe CRP »konkurenčnost Slovenije 2001-2006«. Težišče 5: Uravnoreženi regionalni in prostorski razvoj ter razvojna vloga okolja. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Oddelek za geografijo Filozofska fakulteta univerze v Ljubljani.

Residential Site Value Tax in Ireland. 2012.

<http://smarttaxes.org/wp-content/uploads/2012/01/Site-Value-Tax-in-Ireland-Identify-Consulting-final-report.pdf> (Pridobljeno 24. 4. 2012)

Ratcliffe, J. 1976. Land policy: An exploration of the nature of land in society. London. Polytechnic of Central London: str. 30-39, 44 str., 48 str., 54 str.

Rebernik, D. 2007. Trajnostni prostorski razvoj in novejši procesi v prostorskem razvoju Ljubljane. Ljubljana. Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani.

[http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela\\_27/02\\_rebernik.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_27/02_rebernik.pdf) (Pridobljeno 17. 5. 2012)

Residential Site Value Tax in Ireland. 2011. An analysis of Valuation, Implementation & Fiscal Outcomes.

<http://smarttaxes.org/wp-content/uploads/2012/01/Site-Value-Tax-in-Ireland-Identify-Consulting-final-report.pdf> (Pridobljeno 9. 5. 2012)

Skyscrapercity. Stanovanjsko – poslovni kompleks Situla. 2012.

<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=92609975> (Pridobljeno 20.8.2012)

Smart taxes, developing tax policy for sustainability in Ireland. 2012.

<http://smarttaxes.org/site-value-tax/> (Pridobljeno 24. 4. 2012)

Smernice za upravljanje z nepremičninami. Ženeva 1996. Organizacija združenih narodov, Ekonomska komisija za Evropo: str. 45-48, 53.

Social housing and planning gain: is this an appropriate way of providing affordable housing? 2012.  
[http://eprints.lse.ac.uk/819/1/EPA\\_34.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/819/1/EPA_34.pdf) (Pridobljeno 17. 4. 2012)

STA, 2010. S prostorskim načrtom MOL bo okoli 570 hektarjev kmetijskih zemljišč v ponedeljek postal zazidljivih. Dnevnik (4. jul. 2010).  
<http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042371358> (Pridobljeno 7. 7. 2012)

Stanič, I., 2008. Urbanistično načrtovanje Ljubljane v 20. stoletju. Galerija Kresija, 8.- 30. April 2008. Ljubljana, Mestna občina: 29 str.

Statistični urad RS. 2012.  
<http://www.stat.si/> (Pridobljeno 13. 5. 2012)

Šubic Kovač, M. 1997. Vrednotenje stavbnih zemljišč. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo- Inštitut za komunalno gospodarstvo: str. 131-132

Šubic Kovač, M. 2003. Osnove urejanja prostora. Študijsko gradivo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo- Oddelek za gradbeništvo: 27 str.

Šubic Kovač, M. 2012. Obdavčenje nepremičnin in druge dajatve v zvezi z nepremičninami. Študijsko gradivo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo- Inštitut za komunalno gospodarstvo: 29 str.

The Feasibility of Site Value Taxation. 2012.  
[http://aysps.gsu.edu/isp/files/ISP\\_CONFERENCES\\_PROPERTY\\_TAX\\_06\\_FRANZEN\\_AND\\_MCC\\_LUSKEY\\_PAPER.pdf](http://aysps.gsu.edu/isp/files/ISP_CONFERENCES_PROPERTY_TAX_06_FRANZEN_AND_MCC_LUSKEY_PAPER.pdf) (Pridobljeno 25. 4. 2012)

UrbanAreas. 2012.  
<http://www.urbanareas.co.uk/#/planning-gain/4542076642> (Pridobljeno 22. 4. 2012)

Urbana Slovenija. Projekt Tridana. 2007.  
<http://urbanaslovenija.blog.siol.net/2007/06/> (Pridobljeno 20.8.2012)

Uribe, M. C. 2009. Bogota's Betterment Levy. Bangalore.  
<http://indiausp.org/brookings/Bogota-Betterment-Levy.pdf> (Pridobljeno 15. 4. 2012)

Urbani izziv, 2011. Ljubljana. Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 5-14



Veneto, C. 2007. Tecnojus. Centro studi.

[http://www.tecnojus.it/Files/Convegno\\_Castelfranco\\_24\\_10\\_07/Perequazione credits\\_Castelfranco.pdf](http://www.tecnojus.it/Files/Convegno_Castelfranco_24_10_07/Perequazione_credits_Castelfranco.pdf)  
(Pridobljeno 19. 8. 2012)

Viitanen, K. in sod.1995. Urban Property Market and Land Law in Finland. Helsinki, Helsinki  
University of Technology- Department of Surveying, Institute of Real Estate: str. 47-52

Zakon o kmetijskih zemljiščih. Uradni list RS, št. 59/1996

Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS, št. 33/2007

Zakon za uravnoteženje javnih financ.

[Uradni list RS, št. 40/2012](#) (Pridobljeno 10. 7. 2012)

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, št. 110/2002

Zaključni račun proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2011.

<http://www.ljubljana.si/si/mol/proracun/proracun-2011/> (Pridobljeno 28. 8. 2012)



# **PRILOGE**



PRILOGA A: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Trnovsko predmestje

**KMETIJSKA ZEMLJIŠČA V K.O. TRNOVSKO PREDMESTJE**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m2)
522295	1722	799/2	143225	14320	0,10
525445	1722	1689/756	1226	1500	1,22
534238	1722	1567/79			
534238	1722	1567/78	3803	76060	20
553734	1722	1032/7	300,00	4500	15
554288	1722	1032/6	500,00	7500	15
544109	1722	1229/1			
544109	1722	1229/2	10500,00	50000	4,76
555531	1722	1032/7	300,00	4500	15
555690	1722	1689/7	11712,00	23424	2
565648	1722	1032/8			
565648	1722	1032/9	800,00	12000	15

**ZAVIDLJIVA ZEMLJIŠČA V K.O. TRNOVSKO PREDMESTJE**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m2)
525271	1722	393/81			
525271	1722	393/89			
525271	1722	393/76			
525271	1722	393/72			
525271	1722	393/85			

525271	1722	393/64			
525271	1722	393/79			
525271	1722	393/84			
525271	1722	393/70			
525271	1722	393/88			
525271	1722	393/66			
525271	1722	393/87			
525271	1722	393/75			
525271	1722	393/65			
525271	1722	393/69			
525271	1722	393/74			
525271	1722	393/90			
525271	1722	393/67	41,58	12480	300,14
525995	1722	477/2	54,66	10912,72	199,65
530062	1722	920/35			
530062	1722	921/51			
530062	1722	920/34	117,00	10000	85,47
531851	1722	1229/3	742,00	50000	67,39
532101	1722	888/6	2522,00	260000	103,09
532148	1722	1707/89	173,00	30448	176
538300	1722	83/60	230,00	17000	73,91
554063	1722	888/6	2522,00	70000	27,76
555203	1722	250/958	9,00	5000	555,56
562905	1722	1000/53	96,00	6840	71,25
564968	1722	250/323			
564968	1722	250/362	74	5476	74
569017	1722	832/89	70,29	7029	100
569765	1722	1707/229	226,00	70928	313,84

PRILOGA B: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Sostro

**KMETIJSKA ZEMLJIŠČA V K.O. SOSTRO**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m2)
562947	1775	470/3			
562947	1775	477/6	652,00	10000	15,34
565143	1775	352/3			
565143	1775	352/4			
565143	1775	350/4	3848,40	11106	2,89

**ZAZIDLJIVA ZEMLJIŠČA V K.O. SOSTRO**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m2)
524393	1775	471/5			
524393	1775	471/7	631,00	85000	134,71
555644	1775	1092/6	39,00	4000	102,56
562654	1775	375/2			
562654	1775	375/5	771,25	139500	180,88
568902	1775	375/2			
568902	1775	375/3	961,00	132900	138,29
569819	1775	1423/6			
569819	1775	1423/9	57,00	3439.8	60,35

PRILOGA C: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Ježica

**KMETIJSKA ZEMLJIŠČA V K.O. JEŽICA**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRSINA_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m2)
528658	1734	1593			
528658	1734	1514			
528658	1734	71			
528658	1734	1594			
528658	1734	767/1			
528658	1734	40	762,44	18000	23,61
546071	1734	1742			
546071	1734	1741			
546071	1734	1737	3822,00	33912	0,00026

**ZAZIDLJIVA ZEMLJIŠČA V K.O. JEŽICA**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRSINA_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m2)
526848	1734	1043/6	97,00	10000	103,09
527141	1734	790	75,67	40000	528,61



PRILOGA D: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Kašelj

**KMETIJSKA ZEMLJIŠČA V K.O. KAŠELJ**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m <sup>2</sup> )
521461	1770	3637	1975,00	16171.74	8,19
573561	1770	1298	1942,00	9710	5

**ZAŽIDLJIVA ZEMLJIŠČA V K.O. KAŠELJ**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m <sup>2</sup> )
520677	1770	762/6	1040,00	40050	38,51
526619	1770	2668/2	297,00	29700	100
528510	1770	1086/5	172,00	37840	220
529920	1770	1928/1			
529920	1770	1928/2	638,00	63800	100
532706	1770	2250/30	40,00	7500	187,5
533843	1770	762/7	10,00	412	41,2
544329	1770	2129			
544329	1770	2131	256,00	40000	156,25
546368	1770	1717/26	59,00	3000	50,85
564488	1770	1423/1	1321,00	224570	170
564532	1770	2003/2	620,00	48000	77,42
565537	1770	1315/2			
565537	1770	1315/1	313,00	11000	35,14
573269	1770	1837/1	410,00	60000	146,34
573315	1770	1873/12			
573315	1770	1873/13	73,00	7300	100
573997	1770	1422/1	543,00	90000	165,74

PRILOGA E: Kmetijska in zazidljiva zemljišča v k.o. Šmartno pod Šmarno goro

**KMETIJSKA ZEMLJIŠČA V K.O. ŠMARTNO POD ŠMARNO GORO**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m <sup>2</sup> )
537162	1750	303	4078,00	40780	10
539792	1750	303	4078,00	40780	10
540503	1750	303	4078,00	40780	10
540603	1750	303	4078,00	40780	10
540705	1750	303	4078,00	40780	10
540806	1750	303	4078,00	40780	10
540907	1750	303	4078,00	40780	10

**ZAZIDLJIVA ZEMLJIŠČA V K.O. ŠMARTNOPOD ŠMARNO GORO**

GU.ID	ST_KO	OZNAKA_PARCELE	PRODANA_POVRšina_PO_POGODBI	POGODBENA_CENA	CENA (euro/m <sup>2</sup> )
527217	1750	196/93	2,00	400	200
546298	1750	165/14	408,00	107000	262,25
555694	1750	165/17			
555694	1750	165/16	555,00	194250	350