



Ljubljana, 19. 8. 2022

Ministrstvo za finance
g. Klemen Boštjančič, minister za finance
Župančičeva ulica 3
1000 Ljubljana

klemen.bostjancic@gov.si
gp.mf@gov.si

Zadeva: Odziv Slovenskega nepremičninskega združenja FIABCI na Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o dohodnini

Spoštovani,

Ministrstvo za finance je pripravilo predloge novel štirih zakonov z davčnega področja in jih 1. 8. 2022 posredovali v javno objavo in v medresorsko obravnavo. Kot v predlogu sprememb predpisov navaja Ministrstvo za finance ti odpravljajo oziroma popravljajo nekatere ukrepe, ki so bili sprejeti v letih 2021 in 2022, naslavljajo nekatere vsebine iz Programa za delo koalicije 2022–2026 in druginj ter prinašajo administrativne poenostavitve za davčne zavezance.

V Slovenskem nepremičninskem združenju FIABCI smo pozorno pregledali predvsem spremembe in dopolnitve novel zakonov, ki se nanašajo na področje nepremičnin. Ministrstvo za finance je v noveli štirih zakonov z davčnega področja pripravilo tudi predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (predlog z dne 28. 7. 2022, EVA 2022-1611-0093, nujni postopek). Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o dohodnini se nanaša med drugim na spremembe obdavčitve dohodkov iz oddajanja premoženja v najem.

S predlagano novelo Zakona o dohodnini se ponovno uvaja obdavčitev dohodkov iz poglavju III.5.1. ZDoh-2 (dohodkov iz oddajanja premoženja v najem) na način, kot je veljalo v letih 2020 in 2021. Tako se predlaga dvig stopnje dohodnine od tovrstnih dohodkov s 15 % na 25 %. V letih 2020 in 2021 je za dohodke iz oddajanja premoženja v najem in za dohodke iz kapitala veljala davčna stopnja 27,5 %, ki je bila nato z davčnim letom 2022 za dohodke iz oddajanja v najem znižana na 15 %, za dohodke iz kapitala pa na 25 %. Prav tako so se v letih 2020 in 2021 priznavali normirani stroški v višini 15 %, ki je bila nato z davčnim letom 2022 znižana na 10 %. Ministrstvo za finance predlaga, da se stopnja dohodnine od dohodka iz oddajanja v najem določi v višini 25 %, višina priznanih normiranih stroškov pa se ne spremeni. Ministrstvo za finance pri tem ocenjuje, da bo sprememba stopnje dohodnine od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem vplivala na zvišanje prihodkov iz naslova dohodnine za približno okoli 24 mio EUR letno. Ta ocena je po našem mnenju veliko preoptimistična, če se ne bo izvedlo tudi drugih podpornih ukrepov, ki bi zmanjšali razliko med davčno prijavljenimi in dejansko plačanimi najemninami.

Slovensko nepremičninsko združenje FIABCI Slovenija se ne strinja s predlaganimi spremembami in dopolnitvami Zakona o dohodnini in vam na podlagi večletnega strokovnega dela na obravnavanem področju in poznavanja ureditve obravnavanega področja v tujini, pošilja predlog ustrežnejše ureditve.

Obrazložitev:

Dohodki iz oddajanja premoženja v najem po poglavju III.5.1. ZDoh-2 se obdavčujejo cedularno, po proporcionalni davčni stopnji 15 %. Pri ugotavljanju davčne osnove od tovrstnega dohodka se priznajo normirani stroški v višini 10 % od dohodka, zavezanec pa lahko namesto normiranih stroškov uveljavlja tudi dejanske stroške vzdrževanja premoženja, ki ohranja uporabno vrednost premoženja, če jih v času oddajanja premoženja v najem za navedeno premoženje plačuje sam. Dejanski stroški vzdrževanja se priznajo na podlagi računov. Cedularna obdavčitev teh dohodkov je bila uvedena sočasno z uvedbo ugotavljanja davčne osnove od dohodka iz dejavnosti z upoštevanjem dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov v letu 2013. Pred tem so se dohodki po poglavju III.5.1. ZDoh-2 obdavčevali sintetično, po progresivni davčni lestvici, pri čemer so se pri ugotavljanju davčne osnove od tovrstnega dohodka priznavali normirani stroški v višini 40 % od dohodka, zavezanec pa je lahko namesto normiranih stroškov uveljavljal tudi dejanske stroške vzdrževanja premoženja, ki ohranja uporabno vrednost premoženja, če jih je v času oddajanja premoženja v najem za navedeno premoženje plačeval sam. Dejanski stroški vzdrževanja so se priznavali na podlagi računov. Cilj uvedbe cedularne obdavčitve je bil predvsem doseči pregledno in predvidljivo davčno obravnavo, namenjeno stimuliranju trga oddajanja nepremičnin v najem s strani posameznikov, ki imajo neuporabljene nepremičnine, ter spodbuditi k prostovoljnemu napovedovanju teh dohodkov tiste davčne zavezance, ki do zdaj teh dohodkov niso napovedovali. Obenem pa se je z uvedbo cedularnosti, v povezavi z znižanjem višine priznanih normiranih stroškov s 40 % na 10 % od dohodka iz oddajanja premoženja v najem, želelo okrepiti pomembnost uveljavljanja dejanskih stroškov (tj. dejanskih stroškov vzdrževanja premoženja, ki ohranja uporabno vrednost premoženja), ki jih za premoženja, oddano v najem, plačuje zavezanec sam in se zavezancem priznavajo na podlagi računov. To naj bi najemodajalce dodatno spodbujalo, da od ponudnikov storitev, povezanih z vzdrževanjem premoženja, zahtevajo izdajo računa.

Višina normiranih stroškov je bila z novelo ZDoh-2V z letom 2020 dvignjena na 15 %, sočasno z dvigom stopnje dohodnine od tovrstnih dohodkov na 27,5 %, ter nato ponovno znižana z novelo ZDoh-2Z z letom 2022 na 10 %, sočasno z znižanjem stopnje dohodnine od tovrstnih dohodkov na 15 %.

Davčni zavezanci so imeli leta 2018 skupno nekaj manj kot 241 mio EUR obdavčljivega dohodka iz oddajanja premoženja v najem, od katerega je 96.770 zavezancev plačalo nekaj več kot 53,2 mio EUR davka. Med vsemi zavezanci je 92,2 % oziroma 89.255 zavezancev uveljavljalo normirane stroške v višini 10 %, medtem ko jih je le 3,3 % uveljavljalo dejanske stroške, ki so bili višji od 10 %. Med vsemi zavezanci je bilo približno 4,5 % takih, ki niso imeli priznanih stroškov oziroma so bili ti pod 10 % normiranih stroškov.

Ministrstvo za finance predlaga, da se davčna obravnava dohodkov po poglavju III.5.1. ZDoh-2 zaradi zavez iz koalicijske pogodbe in zaradi zagotavljanja ustavnega načela enakosti, ponovno uredi na način, kot je bilo urejeno v davčnih letih 2020 in 2021, torej da se stopnja dohodnine od dohodka iz oddajanja v najem določi v višini 25 %, višina priznanih normiranih stroškov pa se ne spremeni (ostaja torej 10 %, efektivna davčna stopnja znaša 22,5%). Isto ministrstvo je pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev obstoječega Zakona o dohodnini (z dne 16. 4. 2021, EVA 2021-1611-0029) predlog sprememb utemeljilo, da načela zakona v splošnem ne odstopajo od temeljnih načel do tedaj veljavnega ZDoh-2, in se izhaja iz načela splošne davčne obveznosti, načela obdavčitve celotnega dohodka, enake oziroma primerljive davčne obravnave davčnih zavezancev v enakem oziroma primerljivem položaju in sposobnosti za plačilo davka. Ministrstvo za finance je pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev obstoječega Zakona o dohodnini (2021) ocenilo, da bodo vse predlagane rešitve predloga zakona v letu

2022 sicer zmanjšale prihodke iz naslova dohodnine, vendar je izpostavilo, da je ne glede na negativne javnofinančne učinke, bistveno bolj pomembno, da se bo zvišal razpoložljivi dohodek gospodinjstev, da bo najbolj neposredni učinek povečanja razpoložljivega dohodka povečanje potrošnje gospodinjstev. Na podlagi podatkov SURS je ministrstvo leta 2021 ocenilo, da je povprečna mejna nagnjenost k potrošnji vseh slovenskih gospodinjstev enaka 0,6, kar pomeni, da vsak dodatni EUR dohodka poveča potrošnjo za 60 centov. Ob ocenjenem agregatnem povečanju razpoložljivega dohodka, bi se potrošnja v prvem letu samo zaradi sprememb pri dohodnini in ob ostalih nespremenjenih pogojih zvišala predvidoma za okoli 0,7 %. Ob tem je ministrstvo za finance navedlo, da trenutna zakonska ureditev vnaša učinke, ki se bodo pokazali v prvem letu sprejetja zakonov. Ne glede na izpad prihodkov pa je pomembno vpliv predlaganih sprememb obravnavati širše, kar pomeni, da bodo imele rešitve večji in dolgoročnejši pomen za konkurenčnost ter rast in razvoj slovenskega gospodarstva.

Iz obračuna davčnih prihodkov od oddajanja nepremičnega premoženja v najem sledi ocena, da je bilo kumulativno pobranih najemnin v 2021 okrog 450 mio EUR, kar po našem mnenju ne odraža stvarnega stanja.

V nepremičninskem združenju FIABCI Slovenija ugotavljamo, da:

- (1) pomemben delež davčnih prihodkov od oddajanja nepremičnega premoženja v najem ne izhaja iz obdavčitve dohodka od oddajanja premoženja v najem (oddajanje fizičnih oseb ob efektivni davčni stopnji 13,5 %), temveč preko odmere dohodka iz dejavnosti s.p., ki oddajajo nepremičnino v najem. Osebe, ki izvajajo tovrstni najem preko s.p.-jev in imajo ponavadi več stanovanj ter plačujejo davek po stopnji 4 %, so v izrazito ugodnejšem davčnem položaju, kot tisti, ki oddajajo običajno samo eno nepremičnino in plačujejo sedaj 13,5 %, po novem predlogu pa bodo plačali davek po 22,5 odstotni efektivni davčni stopnji. Ta ukrep še dodatno spodbuja in ustvarja neenako obravnavo in položaj davčnih zavezancev, čeprav oddajajo v najem isti predmet obdavčitve, to je stanovanje ali hišo.
- (2) Trenutno veljavna efektivna davčna stopnja 13,5 % (po predlogu sprememb in dopolnitev - 22,5 %) plačujejo tisti, ki nimajo pravice opravljati dejavnosti oddajanja stanovanja iz dejavnosti s.p., predvsem upokojeanci) ali pa oblike oziroma načina oddajanja kot s.p. ne znajo uporabiti. Slednje predstavlja pomemben izpad davčnih prihodkov iz obravnavanega naslova. Zato v našem združenju menimo, da bi bilo potrebno tovrstno možnost oddajanja nepremičnin v najem ukiniti. Z zvišanjem efektivne davčne stopnje na 22,5 % je ukrep ukinitve oddajanja nepremičnin preko s.p.-jev še bolj nujen. Sicer bodo najbolj prizadeti upokojeanci, ki oddajanje nepremičnin v najem ne smejo izvajati kot dejavnost preko statusa s.p..
- (3) V Sloveniji ni uvedenega sistemskega spremljanja dejanskih najemnin, kar povzroča in dopušča pomembne anomalije na najemniškem trgu. To se odraža tudi pri kakovosti in verodostojnosti podatkov, ki jih najemodajalci sporočajo Finančni upravi RS. Posledično se ocenjuje pomemben izpad davčnih prihodkov iz obravnavanega naslova, saj sporočeni podatki o najemninah niso dejansko prejete najemnine. Za izboljšanje natančnosti podatkov o najemninah bi bilo potrebno izločiti neresnično navedene najemnine ter hkrati določiti davčno priznano najemnino za stanovanjske nepremičnin na mesec za m² (npr. Ljubljana 14 EUR/m², Koper 12 EUR/m², Kranj 12 EUR/m², Maribor 9 EUR/m² itn.). S tem bi lahko povišali davčne prihodke, saj zavezancem ne bi dovolili sporočanja lažnih podatkov o najemninah. To bi močno prispevalo k izboljšanju kakovosti podatkov za namen izvajanja politik in strategij na različnih področjih.
- (4) K izpadu davčnih prihodkov prispeva tudi oddaja deleža nepremičnin, od katerih najemodajalci ne plačujejo davka (oddaja nepremičnin na črnem trgu). Slednje ima ob negativnih javnofinančnih



posledicah, pomembne negativne posledice običajno tudi za najemnika in njegove pravice ter za celoten najemni trg. Pri tem predlagamo okrepljen nadzor nad oddajanjem stanovanj v najem, kar je mogoče enostavno in masovno izvajati glede na porabo vode in električne energije v posameznem stanovanju.

- (5) Predvidevamo, da bo načrtovano višje davčno breme po večini prenešeno na najemnike. Glede na razmere na najemnem stanovanjskem trgu bo to dodatno prispevalo k zniževanju ekonomske moči najemnika (predvsem mladih in oseb iz socialno šibkejših okolij) in posledično k dvigu tveganja revščine, socialne, finančne in stanovanjske izključenosti.
- (6) Krepitev oddajanja v najem praznih stanovanj bi lahko bistveno izboljšali, če bi najemodajalcem s spremembo zakonodaje omogočili višjo pravno varnost, saj je nizka pravna varnost ugotovljena kot največja ovira pri oddajanju nepremičnin v najem s strani fizičnih oseb, ki niso s.p.-ji ali d.o.o.-ji. To so predvsem upokojenci. Zaradi splošne nizke pravne varnosti najemodajalcev se je uveljavila praksa kratkoročnih najemnih pogodb, s čimer se posledično znižuje stanovanjska in socialna varnost najemnika.

Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o dohodnini z dne 28. 7. 2022 ne naslavlja nobenega od navedenih izzivov.

Diskusija o cedularni stopnji obdavčitve in višini priznanih normiranih stroškov znotraj obdavčitve dohodnine iz oddajanja premoženja v najem se zato dotika zelo omejenega dela dejanske problematike obdavčitve oddajanja nepremičnine v najem.

V Slovenskem nepremičninskem združenju FIABCI Slovenija menimo, da bi bilo primerneje, da se kot davčna osnova upošteva minimalna tržna najemnina in to ne glede na to, kolikšna je prijavljena najemnina pri čemer bi se le ta predpisala po posameznih občinah (t.i. davčno priznana najemnina) od katere se plača davek.

V Slovenskem nepremičninskem združenju FIABCI Slovenija spodbujamo okrepljeno ozaveščenje najemnikov, saj se utemeljeno pričakuje, da bo zaradi višje efektivne davčne stopnje več nepremičnin oddanih na črno ali pa vsaj z formalno znižano najemnino. To bo imelo za posledico dodatne negativne učinke za najemnike, ki bodo brez mehanizma minimalnih tržnih najemnin (davčno priznanih najemnin) pristojnim institucijam sporočali še nižje najemnine ter vnašali dodatne anomalije na najemnem trgu nepremičnin, kot so npr. podatki o dejanskem številu praznih stanovanj. Ob tem je potrebno hkrati uvesti tudi okrepljen nadzor nad oddajanjem nepremičnega premoženja v najem s pomočjo različnih mehanizmov in kršitelje oglobiti z višjimi kaznimi. Seveda pa bi tistim, ki prijavijo oddajanje v najem, omogočili abolicijo za določen čas, hkrati pa bi močno zaostri kazni za kršitelje, ki oddajajo nepremičnine, a le tega sploh ne prijavijo.

Obdavčitev oddajanja stanovanj preko javnega najema

Javno najemno službo opredeljujeta sprejeti novela Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21) in Uredba o izvajanju javnega najema stanovanj (Uradni list RS, št. 197/21), kot novo obliko pomoči države pri zagotavljanju najemnih stanovanj, zlasti za mlade in mlade družine ter druge socialno ranljive oziroma stanovanjsko prikrajšane skupine prebivalstva. Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad kot edini izvajalec javne



najemne službe v državi opravlja vlogo povezovalca in izvajalca storitev med najemnikom in najemodajalcem v celotnem procesu upravljanja z najemnim stanovanjem. Javna najemna služba je v tujini že desetletja uveljavljen ukrep na stanovanjskem področju in bi lahko po vzoru davčnih spodbud v drugih državah, tudi v Sloveniji aktivno pripomogla k zapolnitvi vrzeli na stanovanjskem najemnem trgu.

V nadaljevanju navajamo rešitve v primerljivih okoljih glede obdavčitve oddajanja stanovanj javnim najemnim službam

Veliko Vojvodstvo Luksemburg

Veliko Vojvodstvo Luksemburg ima zakonsko urejen sistem javne najemniške službe za upravljanje socialnih stanovanj že skoraj 40 let, pri čemer je v zadnjih letih zelo opazna hitra rast potreb po takšnih stanovanjih in število stanovanj v upravljanju javnih najemniških služb tako zaradi rastoče ponudbe stanovanj s strani zlasti starejših lastnikov, kakor tudi zaradi nezadostnega in celo padajočega obsega gradnje javnih najemnih stanovanj ob hitro rastočih potrebah oseb in gospodinjstev, ki so socialno oziroma stanovanjsko izključeni.

Zelo pomembna spodbuda razvoju socialnega upravljanja najemniških stanovanj preko javnih služb v Luksemburgu je bila uvedba davčne olajšave z zakonom o davčni reformi z dne 23. decembra 2016 z veljavnostjo od 1.1.2017, ki je uvedel 50 % davčno olajšavo na dohodke iz oddajanja v najem stanovanj, če jih fizične osebe - lastniki oddajajo v najem preko organizacij, ki izvajajo socialno najemniško upravljanje v skladu s spremembo Zakona o stanovanjski pomoči z dne 25. februarja 1979, ki je bila sprejeta 23. decembra 2016. Takšna davčna olajšava pomeni pomembno oporo za delovanje socialnega najemniškega upravljanja stanovanj za potrebe oseb in gospodinjstev, ki so socialno oz. stanovanjsko izključeni. Organizacije - izvajalke socialnega najemniškega upravljanja ugotavljajo zelo pomemben porast pripravljenosti lastnikov stanovanj za oddajanje v najem preko javnih služb od uvedbe te olajšave.

Belgija

V Belgiji po Zakonu o davkih od dohodkov (255. člen) znaša davek na nepremičnine 1,25% katastrskega dohodka na dan 1. januarja davčnega leta.

Davčna stopnja se zniža na 0,8% v primeru stanovanj, ki jih oddajajo lastniki preko pooblaščenec s strani Nacionalnega stanovanjskega združenja (Société Nationale de Logement) ali Splošne hranilnice in pokojninskega sklada (Caisse generale deparque et de retarite - CGER) za najeta socialna stanovanja in stanovanja, ki so v lasti javnih centrov za socialno pomoč in občin ter nepremičnin, ki so v lasti Nacionalne družbe za zemljišča (Société Nationale Terienn) ali od nje pooblašcene družbe in so dana v najem kot socialna stanovanja.

Za socialna stanovanja v Valonski regiji je še posebej določeno, da se zniža davčna stopnja na 0,8 % za vsa stanovanja, ki so dana v najem kot socialna stanovanja, vključno s stanovanji v lasti Stanovanjskega sklada za velike družine Valonije, ki jih oddaja v najem kot najemniška pomoč. Enako velja znižanje davčne stopnje na 0,8% za stanovanja, ki jih v prevzame v najem ali upravljanje agencija za socialna stanovanja v skladu z Valonskim stanovanjskim zakonikom.

Davčna stopnja pa se zniža na 0,0 % (opustitev plačila davka) v primeru stanovanj, pri katerih je davčni zavezanec fizična oseba in ki jih vzame v najem ali upravljanja socialna agencija v skladu z Valonskim stanovanjskim zakonikom, če je sklenjena pogodba med davčnim zavezancem in upravljalcem



nepremičnine, ki ureja trajanje najema, višino najemnine in po potrebi opis izvedenih del (obnove stanovanja).

V Slovenskem nepremičninskem združenju FIABCI Slovenija predlagamo, da Ministrstvo za finance prouči pristope in zakonodajne določbe obdavčitve oddajanja v najem stanovanj v okviru javne najemne službe (javnega najema) v primerljivih okoljih, ki so se izkazala za izjemno učinkovita.

Predlagamo, da Ministrstvo za finance v noveli Zakona o dohodnini na ustrezen način uredi obdavčitev oddajanja stanovanj v javni najem in sicer, da **se prizna najmanj 50 % davčna olajšava**, s čimer se sledi ciljem leta 2021 uvedenega ukrepa javnega najema in s tem tudi ciljem Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 na tem področju. Pri tem je pomembno poudariti, da pri teh najemnih pogodbah ne bo nikakršnih manipulacij s ceno in da bodo prijavljene najemnine enake realno sklenjenim.

Mehanizem javnega najema v Sloveniji zaradi kulturnih in socialnih značilnosti ter lastništva nepremičnin (od vseh stanovanj je 92,1 % stanovanj v lasti fizičnih oseb) ne bo učinkovito deloval brez predlagane davčne vzpodbude, kot se je to pokazalo v številnih državah v Evropi. Vzpodbude, predvsem davčne, na področju javnega najema lahko, podobno kot se je izkazalo v nekaterih drugih državah, pomembno prispevajo k zagotavljanju prepotrebnih stanovanj za mlade, socialno šibkejše in druge, kar po drugi strani razbremeni javnofinančne potrebe po izgradnji dodatnih stanovanj.

Zaključek:

V Slovenskem nepremičninskem združenju FIABCI Slovenija nasprotujemo dvigu obdavčitve nepremičnin iz 15 % na 25 %, saj bodo učinki nižji od predvidenih, če se te spremembe ne podprlo še z drugimi ukrepi in aktivnostmi, ki bi zmanjšale možnost oddajanja nepremičnin na črno ali vsaj onemogočale bistveno zmanjšanje prijavljenih zneskov najemnin.

Ob navedenem tudi menimo, da bi z ukrepi, ki smo jih predlagali ter ob ohranitvi veljavne stopnje obdavčitve (15 %) dosegli zasledovane višje davčne prihodke, če bi predpisali minimalno davčno priznano najemnino, ukinili možnost oddajanja nepremičnin preko s.p.-jev ter okrepili nadzor nad oddajanjem stanovanj.

V združenju prav tako menimo, da je nujno za okrepitev javnega najema stanovanj preko JNS podeliti tistim, ki se bi za takšno oddajanje odločili, 50 % davčno olajšavo. To bo pomembna vzpodbuda, saj v Republiki Sloveniji ta shema sploh ni zaživela, zato ta ukrep smatramo kot nujen, če želimo popularizirati JNS, kot pomemben element pri zagotavljanju novih najemnih stanovanj.

Pospešitev oddajanja v najem praznih stanovanj bi bistveno izboljšali tudi, če bi najemodajalcem s spremembo zakonodaje omogočili višjo pravno varnost, saj je sedaj izrazito v korist najemjemalcem.

S spoštovanjem,

mag. Marko Novak,
predsednik