

# **ПРИКАЗ ЗАКОНА О ПРОЦЕНИТЕЉИМА ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ**

(Дејан Хаџић, виши саветник у Министарству финансија и члан Стручног одбора)

## **Увод**

Закон о проценитељима вредности непокретности (Закон) је усвојен 28. децембра 2016. године и објављен у „Службеном гласнику РС”, број 108/16 од 29. децембра 2016. године. Закон је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС” (6. јануара 2017. године), а примењује се по истеку 150 дана од дана ступања на снагу (од 6. јуна 2017. године).

## **Зашто Закон – како је све почело?**

Као једна од најзначајнијих тема у вези са хипотекарним кредитима наметнуло се питање поузданости процене некретнина, односно уређења струке проценитеља.

Сагледавањем тржишта некретнина констатовано је да у Републици Србији не постоје национални стандарди за процену вредности некретнина, као и да струка проценитеља није довољно развијена, нити оспособљена. Идентификован је већи број проблема са којима се домаће тржиште суочава, попут неадекватног поступка именовања проценитеља, непостојања општеприхваћених професионалних стандарда, непостојања регулаторног тела одговорног за санкционисање непрофесионалног и неетичког поступања, непостојања одговарајуће методологије процене вредности и слично.

С тим у вези, а ради ефикасног управљања непокретностима и решавања бројних потреба друштва, наметнула се потреба уређења наведене области, односно израде националних стандарда за процену вредности стамбених некретнина који би допринели стручности и адекватној обучености проценитеља, као и израде закона и подзаконских прописа који би регулисали струку проценитеља у смислу дефинисања критеријума за обављање професије, потребе за континуираним усавршавањем и унапређивањем струке, надзора, дисциплинских мера и друго, с обзиром на то да у Републици Србији није постојао ни један предлог закона, нити се припремао пропис који би регулисао ову област.

Значај уређења овог питања је вишеструк. С једне стране, уређење је од значаја са пореског аспекта, аспекта транспарентности и развоја тржишта непокретности, привлачења страних инвестиција, стабилности финансијског сектора (с обзиром на значај који непокретности имају као инструмент обезбеђења), док је, с друге стране, регулисање ове области један од задатака у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Имајући у виду наведено, министар финансија је крајем августа 2014. године образовао Радну групу за припрему правног оквира за струку проценитеља чији је задатак био да припреми текст националних стандарда за процену вредности непокретности, односно закона и подзаконских прописа који би регулисали организацију и струку проценитеља. Чланови Радне групе су били, поред представника Министарства финансија, и представници следећих институција: Пореске управе, Министарства правде, Министарства привреде, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Народне банке Србије, Националне корпорације за осигурање стамбених кредита, Удружења банака Србије, УСАИД Пројекта за боље услове пословања, као и тада

постојећа два удружења проценитеља – Националног удружења проценитеља Србије и Удружења проценитеља Србије.

Значај регулисања наведене области препозната је и у Стратегији за решавање проблематичних кредита (НПЛ Стратегија) коју је усвојила Влада у августу 2015. године. Наиме, у НПЛ Стратегији и Акционом плану за спровођење НПЛ Стратегије, под облашћу Јачање капацитета банака за поступање са проблематичним кредитима, у оквиру процене вредности средстава обезбеђења, утврђена је обавеза унапређења регулативе којом се уређује професија проценитеља вредности непокретности, са циљем подизања нивоа стручних знања, искуства, кредибилитета и интегритета професије (путем доношења Закона), као и обавеза повећања тачности процена вредности, у складу са добром међународном праксом (кроз израду минималних стандарда за процену вредности средстава обезбеђења са транспарентним критеријумима процене вредности).

У поступку доношења Закона, спроведена је и јавна расправа током које су сви грађани и стручна јавност имали прилику да се упознају са текстом Нацрта закона и да дају своје коментаре. У току јавне расправе Министарству финансија су електронском поштом достављене примедбе, предлози и сугестије од Светске банке, Међународног монетарног фонда, Народне банке Србије, Републичког геодетског завода, Националног удружења проценитеља Србије, Уникредит банке а.д, Градског завода за вештачење Београд, Катедре за управљање пројектима у грађевинарству – Грађевинског факултета Универзитета у Београду, Високе грађевинско-геодетске школе, Инжињерске коморе Србије, као и неколико физичких лица.

Од укупно 152 примедбе, предлога и сугестије, највећи део се односио на статус судских вештака у односу на Нацрт закона и носиоце међународно признатих лиценци, потребу да се у Нацрту закона дефинише појам непокретности (тј. отклоне нејасноће у вези са тим шта се подразумева под непокретношћу), потребу дефинисања сврхе за које ће бити неопходно да се користе процене вредности непокретности у складу са овим законом, питања у вези са проценама осталих врста имовине, сугестије у вези са неопходношћу спровођења стручне обуке и захтевом за континуираним образовањем за проценитеље. Одређени број сугестија представљао је правнотехничку редакцију текста и прецизирање појединих одредаба.

На крају је Министарство финансија размотрило све пристигле примедбе, предлоге и сугестије и у коначан текст Нацрта закона, који је био послат у процедуру усвајања од стране Владе, укључио све оне које су били у складу са циљевима доношења закона.

### **Шта овај Закон треба да донесе?**

- ***Усклађивање са захтевом ЕУ Директиве о хипотекарним кредитима.*** Србија је у јануару 2015. године почела преговоре о приступању Европској унији, што подразумева успешно затварање свих 35 појединачних поглавља о којима се преговара. Поглавље 9 (Финансијске услуге) обухвата поштовање Директиве 2014/17/ЕУ о уговорима о потрошачким кредитима који се односе на стамбене непокретности и о измени директива 2008/48/ЕЗ и 2013/36/ЕУ и Уредбе (ЕУ) бр. 1093/2010 (Директива о хипотекарним кредитима).

Директивом о хипотекарним кредитима се јасно утврђује одговорност сваке државе да изради поуздане националне стандарде и да обезбеди стручност и одговарајуће образовање проценитеља. Директива наглашава важност адекватне процене вредности

стамбених објеката пре него што дође до закључења уговора о кредиту посебно у случају када процењена вредност утиче на обавезу дужника у случају доцње. У том контексту од чланица ЕУ се захтева да обезбеде поуздане стандарде процене који узимају у обзир међународно признате стандарде процене (IVSC, EGV, RISC) који почивају на начелима који обезбеђују објективан поступак процене. Овим Законом и Националним стандардима који ће бити донети на основу Закона, Република Србија ће бити потпуно усклађена са наведеним захтевом из предметне Директиве о хипотекарним кредитима).

- **Одржавање финансијске стабилности и избегавање системског ризика.** Тачност процене вредности непокретне имовине представља значајан елемент финансијске стабилности банкарског система. Банке су непосредно изложене ризику промене вредности имовине која служи као основни облик обезбеђења пласмана банака у Републици Србији. Непрецизна процена вредности колатерала може да доведе до моралног хазарда при процени вредности, тенденције да се колатерал прецени, али и до настанка озбиљног системског ризика. Прецењен колатерал доводи до већег губитка у случају доцње клијента. До таквог већег губитка долази у ситуацији нижих резервација за процењене губитке и степена капитализације банке нижег од потребног него што би то био случај да је вредност колатерала процењена тачно. Тиме се повећава ризик са којим се суочава банка, системски ризик и потенцијални фискални трошак у случају „спасавања” банака.

Иако је банкарски сектор у Републици Србији високо капитализован, висок ниво проблематичних кредита (крајем априла 2015. године ниво проблематичних кредита износио је 23%, односно 3,7 милијарди евра) негативно се одражава на билансе банака и представља главни проблем у банкарском сектору. Показало се да је недовољно регулисана област процене вредности колатерала (нарочито непокретности) условила, у великом броју случајева, прецењивање вредности и знатне разлике у вредности колатерала у поступку извршења хипотека. Највећи проблеми установљени су код процене вредности непокретности, те је због тога било потребно унапредити регулативу која се односи на проценитеље вредности непокретности са циљем јачања стручности, кредибилитета и интегритета професије.

Поред наведеног, акумулирање проблематичних кредита у билансима банака негативно утиче на кредитну активност банака, а самим тим и на привредну активност, пре свега због смањења доступности потенцијалних извора финансирања, како за привредна друштва, тако и за становништво.

- **Побољшање приступа финансијама и повећан развој привредне активности.** Анализа стања у области приступа изворима финансирања коју је спровео УСАИД БЕП указују на то да је потребно унапредити услуге процене вредности непокретне имовине у Србији. Уочљив је недостатак струковних стандарда за процену вредности непокретности, што доприноси прекомерној колатерализацији и онемогућава малим и средњим предузећима (МСП) да се задуже чак и када поседују имовину која може да послужи као обезбеђење. Тако око 65 одсто МСП у Србији сматра да висина средстава обезбеђења кредита не одговара њиховим потребама, а скоро 50 одсто МСП наводи да им није једноставно да испуне захтеве банака у погледу средстава обезбеђења.

Са друге стране, непоуздана процена вредности средстава обезбеђења доводи банку у ситуацију да не може реално да обрачуна износ губитка у случају доцње. Као последица свега наведеног:

- банка непрецизно процењену вредност колатерала препознаје као неприхватљив

ризик. У погледу способности банке да апсорбује кредитни ризик, непоуздана процена вредности средства обезбеђења банци не може да послужи за снижење кредитног ризика, јер банка можда неће бити у стању да реално обрачуна износ губитка у случају доцње зајмопримца. Код такве процене кредитног ризика често се дешава да кредитни рејтинг потенцијалног зајмопримца буде процењен као неприхватљив, те да тражени кредит не буде одобрен. Ово има посредан утицај на отежан приступ изворима финансирања и раст привредне активности.

- банка прихвата клијенте, али уз нижи кредитни рејтинг и одобрава кредите уз више каматне стопе. Више каматне стопе одбијају потенцијалне клијенте, чиме се ограничава приступ изворима финансирања. Осим тога, више каматне стопе, када их клијенти прихвате (немајући куд) чине те клијенте потенцијално неконкурентним и, сходно, повећавају и вероватноћу да ће ти кредити постати ненаплативи. Тиме се потенцијално смањује БДП, а истовремено повећава ризик са којима се суочавају банке и финансијски систем у целини. Оваква ситуација може да представља опасност и по стабилност јавних финансија ако се дође у ситуацију да се новац пореских обвезника мора користити у сврху решавања проблема банкарског система.

- банка може одобрити кредит, али уз конзервативнији loan-to-value (LTV) рацио (однос износа кредита према процењеној вредности непокретности која се даје као колатерал). Банка тако остварује прекомерну колатерализацију као добро познат метод смањења изложености ризику, али смањује укупан износ кредита доступан уз одређено средство обезбеђења, чиме се ограничава приступ изворима финансирања и смањује потенцијални БДП.

- *Развој професије проценитеља са циљем јачања стручности и кредибилитета професије.* Већина стручњака и предузећа који користе услуге проценитеља имају сличан став у погледу тога у којој је мери процена колатерала у Републици Србији непоуздана. Иако различити актери утицај овог проблема могу посматрати са различитих страна и на међусобно супротстављене начине, сви ипак указују на исте основне тешкоће: поступак именовања није адекватан, јер иако проценитељи морају да испуне законске и струковне услове, правила су исувише лабава, па је стога већина проценитеља не поседује адекватна знања (нпр. инжењери грађевинске струке не познају економију и финансије, а економисти немају знање из области грађевине, и сл); не постоји обавезно стално стручно усавршавање; нема опште прихваћених струковних стандарда; не постоји регулаторно тело надлежно за санкционисање непрофесионалног и неетичког поступања, непоштовања методологије процене вредности непокретности, итд. Закон и подзаконски акти који ће бити донети на основу овог Закона би требало да реше све наведене проблеме из праксе.

### **Преглед најзначајнијих одредаба Закона**

*Шта уређује Закон (члан 1)* - услове и начин вршења процене вредности непокретности од стране лиценцираних проценитеља, стручну оспособљеност лица и услови за добијање лиценце за вршење процене вредности непокретности, обавезност процене вредности непокретности у складу са овим законом, надзор над вршењем процене вредности непокретности, проверу рада лиценцираних проценитеља, дисциплинску одговорност лиценцираних проценитеља, оснивање и надлежности Стручног одбора, акредитована удружења проценитеља, као и друга питања у вези са вршењем процене вредности непокретности од стране лиценцираних проценитеља.

**Дефиниције (члан 2)** - ко су организатори стручне обуке, организатори континуираног професионалног усавршавања, шта је Стручни одбор, које су међународно признате стручне организације за проценитеље, који су међународно признати сертификати за обављање послова проценитеља, шта су Акредитована удружења, Комисија за проверу усаглашености рада лиценцираних проценитеља, Дисциплинска комисија и сл.

**„Обавезна” примена Закона (члан 3)** - Имајући у виду првенствено директан значај који професија лиценцираних проценитеља има за финансијски систем, кредитне и са њима повезане послове, те тиме и за финансијску стабилност земље, предвиђено је да се одредбе овог закона обавезно примењују приликом вршења процена за потребе кредитних послова који су обезбеђени хипотеком, продаје непокретности ради намирења поверилаца у вансудском поступку, **као и за утврђивање вредности непокретности у поступку стечаја у складу са законом којим се уређује стечај**. Овом одредбом није искључена могућност да се поље обавезне примене одредаба овог закона прошири и на процене вредности непокретности које се врше за потребе других поступака (нпр. пореске поступке, и др.) и потреба (нпр. финансијског извештавања и сл.). Предвиђено је, такође, да су **уговори у вези са продајом непокретности** ради намирења поверилаца у вансудском поступку, као и **у вези са поступком стечаја у складу са законом којим се уређује стечај у којима вредност непокретности није проценио лиценцирани проценитељ ништави**. Овим чланом је и предвиђене последице у вези са овером или закључењем уговора ради намирења поверилаца у вансудском и стечајном поступку у случају да процена вредности непокретности није утврђена у складу са овим законом (обавеза одбијања овере или закључења уговора). Такође, даје се могућност лиценцираним проценитељима да врше процену вредности непокретности која је предмет извршења у извршном поступку који се спроводи у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење, односно да врше процене вредности непокретности као и верификацију података из регистра цена непокретности у поступку масовне процене вредности непокретности у складу са законом и подзаконским актима који регулишу утврђивање тржишне вредности непокретности уписаних у катастар непокретности.

**Процене вредности непокретности врше лиценцирани проценитељи (члан 4).**

**Национални стандарди и кодекс етике (члан 5)** - прописани су циљеви и поједини елементи који се законом дефинишу. Даље, прописано је и да су Националним стандардима и кодексом етике обухваћене и смернице за вршења процена које помажу лиценцираном проценитељу у њиховој примени. Национални стандарди и кодекс етике биће сачињени у складу са најбољом светском праксом, а првенствено у складу са стандардима Европског савеза удружења проценитеља (The European Group of Valuers' Associations – TEGoVA). Додатно, Национални стандарди и кодекс етике обухватаће најновије смернице које уводе Европска федерација за хипотеке (The European Mortgage Federation) и Европски савез удружења проценитеља, а које се односе на извештавање о проценама за сврхе кредитирања обезбеђеног колатералом. Како је дефинисано, Националне стандарде и кодекс етике, на предлог Стручног одбора, доноси министар финансија, а Министарство финансија објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”.

**Вршење процена непокретности (чл. 6 - 8)** – базе података за процене вредности непокретности, заштита поверљивих података, извештај о процени (кључни документ који израђује лиценцирани проценитељ).

**Лиценцирање (чл. 9 - 14)** - прописују се услови које лице мора да испуњава, како би добило лиценцу за обављање послова вршења процена вредности непокретности. У складу са стандардима најбоље међународне праксе, акценат је стављен на услове који истичу стручност као основни критеријум за улазак у професију. Ти услови су: стечено високо образовање, стручна обука, најмање 3 године радног искуства на пословима вршења процена, положен испит за стицање звања лиценцирани проценитељ, као и то да лицу није изречена забрана издавања нове лиценце, односно да није правноснажно осуђивано за кривична дела која га чине недостојним за обављање послова вршења процена (кривична дела против права по основу рада, привреде, имовине, правосуђа, јавног реда и мира, правног саобраћаја и службене дужности и за кривично дело финансирања тероризма). Лиценца се издаје на три године. Испит за стицање звања лиценцирани проценитељ спроводи Стручни одбор. Министарство финансија издаје лиценце (њему се подноси захтев за издавање и обнављање) и одузима лиценце. За лиценциране проценитеље је обавезно осигурање од професионалне одговорности, као и чланство у Акредитованом удружењу.

**Стручна обука и континуирано професионално усавршавање лиценцираних проценитеља (чл. 15 - 18)** - кандидат за стицање звања лиценцирани проценитељ дужан је да похађа стручну обуку, а лиценцирани проценитељ да се континуирано професионално усавршава у циљу одржавања и унапређења знања, професионалних вештина и вредности. Увођење обавезне стручне обуке представља једну од кључних новина закона, која треба да обезбеди предуслове за висок ниво стручности приликом вршења процена вредности непокретности, док обавеза континуираног професионалног усавршавања има за циљ да одржи највиши ниво стручности лиценцираних проценитеља, а тиме и квалитет процена вредности непокретности које врше. Могућност да врши стручну обуку и/или континуирано професионално усавршавање има свако правно лице које испуњава законом предвиђене услове и које је уписано у предметни именик који води Министарство финансија (Министарству финансија се и подноси захтев за упис у именик).

**Стручни одбор (чл. 19 - 28)** - одредбе о оснивању, начину рада и надлежностима Стручног одбора, као стручног тела које треба да допринесе уређењу и унапређењу професије проценитеља вредности непокретности. Наведеним члановима детаљно се уређују питања од значаја за рад Стручног одбора, као што су услови за именовање чланова, забрана именовања за чланове, престанак функције члана, послови Стручног одбора, одлучивање и кворум, принципи рада, обавезе чувања пословне тајне и средства за рад тог тела, начин именовања чланова, време на које се чланови Стручног одбора именују, висина накнаде за рад, надзор над радом Стручног одбора итд. Број чланова Стручног одбора (девет) треба да осигура ефикасност и ефективност рада овог тела. Овим бројем чланова обезбеђује се да довољан број чланова увек буде доступан и да се не дође у ситуацију да се рад Стручног одбора блокира. Надзор над радом Стручног одбора и актима које он доноси врши Министарство финансија.

**Акредитована удружења (чл. 29 - 34)** – услови за акредитацију (нпр. најмање 25 регистрованих чланова који су лиценцирани проценитељи, организациона, управљачка и техничка структура која омогућава пријем и евиденцију чланова, унапређење професије и санкционисање повреда Националних стандарда и кодекса етике итд). Министарство финансија врши акредитацију удружења и спроводи надзор над Акредитованим удружењима. Најзначајнији послови Акредитованих удружења - провера усаглашеност

рада лиценцираних проценитеља са Националним стандардима и кодексом етике и спровођење програма континуираног професионалног усавршавања.

**Надзор над радом лиценцираних проценитеља (чл. 35 - 39)** - предвиђено да се редовна контрола врши најмање једном у три године, с тим да се код првог стицања лиценца провера рада лиценцираних проценитеља мора извршити у периоду од 12 до 18 месеци од дана стицања лиценце. Сва Акредитована удружења су дужна да оснују Комисију за проверу усаглашености рада лиценцираних проценитеља са Националним стандардима и кодексом етике, као и да уреде начин рада Дисциплинске комисије. На интерна акта удружења у поступку акредитације Министарство финансија даје сагласност. Акредитовано удружење доставља Министарству финансија годишњи извештај о обављеним проверама усаглашености рада лиценцираних проценитеља са Националним стандардима и кодексом етике. Ако у поступку редовне или ванредне провере усаглашености рада Комисија установи да је лиценцирани проценитељ повредио Националне стандарде и кодекс етике, иницираће спровођење дисциплинског поступка пред Дисциплинском комисијом акредитованог удружења. Надзор над радом лиценцираних проценитеља иницијално врше акредитована удружења, али изрицање мера остаје у надлежности Министра. Неправилности у раду лиценцираног проценитеља могу бити лакше или теже, а мере, према тежини неправилности, јавна опомена, јавна опомена и новчана казна и одузимање лиценце. Вишеструко понављање лакших неправилности сматра се тежом неправилношћу.

**Таксе (чланом 40)** - за полагање испита, издавање и обнављање лиценце, добијање и годишње одржавање статуса акредитованог удружења лиценцираних проценитеља, упис у именик организатора стручне обуке и упис у именик организатора континуираног професионалног усавршавања.

**Именици (чл. 41 - 45)** - Министарство финансија води: именик лиценцираних проценитеља, именик акредитованих удружења проценитеља, именик организатора стручне обуке и именик организатора континуираног професионалног усавршавања. Именици су јавне евиденције и објављују се и без одлагања ажурирају на интернет страници Министарства финансија.

**Прелазне и завршне одредбе (чл. 46 - 50)** - рокови за именовање чланова Стручног одбора, рокови за доношење подзаконских аката прописаних законом, услови и рокови за издавање тзв. „нулте лиценце”(неопходних за примену Закона), прелазни услов за акредитацију удружења (до децембра 2018. за акредитацију удружења, поред осталих услова прописаних законом, довољно да удружење има најмање 15 чланова, уместо 25), ступање на снагу и почетак примене Закона.

### **Уместо закључка**

Као што може да се види из до сада наведеног, Закон је врло „тржишно” орјентисан пошто омогућава да свако ко испуњава Законом прописане услове може да буде један од актера на тржишту које предвиђа Закон: лиценцирани проценитељ, Акредитовано удружење, организатор стручне обуке или организатор континуираног професионалног усавршавања. Закон не утврђује никакву монополску или ексклузивну позицију ни за једног тржишног актера. Такође, није прописан обавезан облик организовања (правне форме) за вршење процене вредности непокретности, већ је дата потпуна слобода

лиценцираним проценитељима на који начин ће да врше процене - као физичко лице, агенција, друштво са ограниченом одговорношћу итд.

Почетак примене Закона, нарочито након успостављања свих предвиђених актера на тржишту, требало би да допринесе реалнијим проценама вредности непокретности. Такве процене би требало да имају позитиван утицај на смањење нивоа проблематичних кредита, раст тржишта проблематичних кредита, раст тржишта непокретности, ефикасније поступке стечаја, као и поступке вансудског намирења. Позитивни ефекти примене Закона би, временом, требало да доведу до проширење примене Закона, на начин да се прошири коришћење услуга лиценцираних проценитеља и за друге потребе – нпр. финансијског извештавања, поступка судског намирења, пореског поступка итд.