

## **Стратешко планирање успостављања масовне процене вредности непокретности у Републици Србији**

### **Циљ:**

Развијен и имплементиран оптималан систем масовне процене који је у складу са интернационалним стандардима и праксом, који чини тржиште непокретности транспарентним и који обезбеђује тржишне вредности имовине свих имаоца права на непокретностима за различите потребе државне управе и друге сврхе.

### **Предисторија:**

Катастар је као евиденција непокретности одувек и у свим земљама имао фискалну улогу. Фискална улога је у катастру земљишта у Републици Србији постојала још од 1974. године кроз систем одређивања катастарског прихода од пољопривредног земљишта. Израчунавање катастарског прихода је вршио Републички геодетски завод (у даљем тексту: Завод). На овај начин је пољопривредно и шумско земљиште опорезивано у односу на приходе који се остварују на њему кроз веома сложен систем катастарских срезова, култура и класа, као и кроз велики број различитих фактора који се огледају кроз лествицу катастарског прихода. Последња ревалуација лествице прихода је извршена 1994. године. Од 2001. године се за потребе опорезивања пољопривредног земљишта користио петоструки износ катастарског прихода. Прорачуни у Заводу из 2002. године су показали да су вредности из лествице у просеку нижи педесет пута од израчунатих вредности.

### **Пресек стања на успостављању масовне процене на тржишним принципима у Републичком геодетском заводу:**

Успостављањем Катастра непокретности као јединственог регистра непокретности и права на њима у Републици Србији је створана основа за ефикаснији систем администрације непокретности. Тржишна вредност непокретности јесте податак који омогућава економски живот сваке непокретности. Уз податке о непокретностима и правима везаним за њих, вредност непокретности представља кључни податак о непокретностима у свим земљама са добро развијеним системом администрације непокретности и развијеном економијом. И у савременој администрацији непокретности овај податак има примарно фискални карактер, али доживљава знатно бројнију употребу за сврхе које се односе на друге области државне управе (нпр. социјална и стамбена политика), као и области ван државне управе (банкарски сектор, проценитељи, инвеститори, купци, продавци, грађани и друго).

Поред пројекта за успостављање катастра непокретности из кредита Светске банке, Завод је из донаторских средстава успостављао капацитет за развој система масовне процене. Изучавање масовне процене вредности непокретности је почело 2007. године кроз двогодишњи сегмент пројекта „Изградња капацитета у Србији - Катастар непокретности и упис права, Фаза II“ (Донација Краљевине Шведске кроз Sida-у). Добијена су прва знања о тржишту и процени вредности непокретности на тржишним принципима од стране експерата Државне управе за израду планова, катастар и упис земљишта шведске (Lantmäteriet-а). Рад је био фокусиран на институционалну сарадњу (Министарство финансија, Пореска управа, банкарски сектор), на пилот подручја за пољопривредно земљиште и станове, на методе за прикупљање података са тржишта, вредносне факторе, и на повезивање, анализе и приказивање резултата употребом ArcGIS софтвера. Идентификовани су кључни проблеми процене (како масовне тако и појединачне) у Републици Србији: непостојање података са тржишта непокретности и нереална цена изражена у купопродајним уговорима.

На основу искуства и резултата постигнутих на пројекту Завод је уврстио масовну процену у своје надлежности и увео поглавље о масовној процени у Закон о државном премеру и катастру који је ступио на снагу у септембру 2009. године.

Завод је кроз следећу фазу донације Краљевине Шведске у периоду март 2010 – септембар 2012. године наставио са развојем концепта масовне процене. Осим експерта Lantmäteriet-а, изградњу капацитета је подржавао и експерт Геодетске управе Словеније. Пилот пројекти су и даље укључивали пољопривредно земљиште и станове, док је обухваћено подручје било знатно веће (Београдски регион), да би у задњој години пројекта анализе вршене на целој територији Републике. Коришћени су подаци интерних база (катастар непокретности, адресни регистар, регистар просторних јединица, Ортофото снимци и друго) и база података из система опорезивања промета непокретности добијена од Пореске управе. Због недостатка података са тржишта непокретности база Пореске управе је послужила као секундарни извор података са тржишта. Додатно су прикупљани и подаци понуда на тржишту непокретности. Практичан рад је обухватао сређивање, упаривање, допуну и заједничку презентацију прикупљених података, статистичке и просторне анализе тржишта, и рад на вредносним зонама.

Поред учења принципа и процедура масовне процене у пракси, вршена је и изградња првог подсистема масовне процене – Регистра промета. Регистар промета је систем који обухвата базу података и веб апликацију којом се прикупљају подаци са тржишта непокретности (из промета непокретности) и уз њих везују подаци о непокретностима из постојећих база, као и додатни подаци о карактеристикама непокретности потребни у процесу масовне процене. Систем Регистра промета је изграђен уз надзор шведских и словеначких стручњака, и по изградњи они су оценили да је изграђен у складу са стандардима и интернационалном праксом у овој области. Да би се успоставила целокупна организација рада система рад је координиран са Министарством Финансија, Министарством правде и Пореском управом. Систем је ушао у званичну употребу у другој половини новембра 2012. године. Систем функционише на централном нивоу, без свих имплементираних сегмената за прикупљање додатних података о карактеристикама непокретности. Циљ је пуна имплементација система који ће функционисати на регионалном нивоу.

У циљу постизања адекватне имплементације израђен је нацрт Правилника о процени вредности непокретности, Упутство за коришћење система Регистра промета, и први нацрт локалне организације за потребе масовне процене. Нацрт правилника о процени садржи класификацију непокретности, спецификацију података и процедуре прикупљања података кроз Регистар промета, као и основе осталих процеса у оквиру масовне процене – анализе података са тржишта, изградње и тестирања модела, приписивања вредности свим регистрованим непокретностима, као и јавни увид у податке. Нацрт правилника је током јула 2012. године прослеђен Републичком секретаријату за законодавство.

#### **Начин постизања циља:**

Прелиминарни радови на масовној процени су вршени кроз коришћење програма из Microsoft Office пакета (Access и Excel) и коришћење софтверског пакета ArcGIS-а. То је било могуће јер је због квалитета података, као и због снижених могућности упарења података њихов обим био смањен у односу на реалан обим промета на тржишту непокретности у Републици Србији. За даљи рад је потребно изградити ИТ/ИМ систем масовне процене чији је први део изграђени систем Регистра промета. Развој система масовне процене, са свим својим саставним деловима (законска основа, организација, ИТ/ИМ систем) ће бити настављен у складу са међународним стандардима и праксом. Основни принципи развоја ће пратити принципе изложене у стручној литератури (Appraisal Institute; Eckert, J. „Property Appraisal and Assessment Administration“; „Uniform Standards of Professional Appraisal Practice“; и друго). Систем ће поред Регистра промета који прикупља податке са тржишта садржати следеће компоненте:

- Систем за анализу тржишта (купопродаја);
- Систем за изградњу и тестирање модела за различите врсте непокретности;
- Систем за процену тржишне вредности регистрованих непокретности;
- Администрација (регулатива, организација, планирање, извештавање, документовање, обавештавање, жалбе).



Регистар промета, као први подсистем система масовне процене, треба имплементирати у пуном обиму. Треба имплементирати упитник за прикупљање додатних података о прометованим непокретностима. Имплементацију треба извршити у Пореским управама у оквиру процеса утврђивања висине пореза на промет непокретности. Треба имплементирати и локалну организацију која ће обављати прикупљање података са тржишта путем регистра промета. Тренутно се унос у Регистар промета врши на централном нивоу. Регистар промета ће обезбедити потребне податке са тржишта за масовну процену. Потребно је обезбедити доступност података са тржишта непокретности за јавност и професионалне кориснике, кроз регулативу, ИТ/ИМ решење, и организацију. На тај начин се постиже транспарентност тржишта која ће допринети уређењу тржишних односа, већој сигурности учесника на тржишту непокретности (грађана, банака, осигуравајућих друштава, инвеститора), уређењу проценитељске професије, побољшања контроле банкарског сектора и других сектора који своје пословање везују за тржиште непокретности.

Систем за анализу тржишта са системом за изградњу и тестирање модела процене представља срце система масовне процене. Кључни део система за анализу тржишта непокретности представља процес верификације сваке појединачне трансакције која се одиграла на тржишту. Од пресудног је значаја за квалитет процене да у анализу тржишта уђу само трансакције које репрезентују тржиште непокретности. Потребно је у процесу верификације одиграних промета поштовати дефиницију тржишне вредности: да промети долазе са отвореног и конкурентног тржишта са свим условима фер продаје, да су купац и продавац нормално мотивисани и делују на основу сазнања и у свом најбољем интересу, и да у продаји не постоје неки неприкладни утицаји. Додатно, у процесу верификације ће бити откривени сви промети са погрешним подацима. Да би се верификација прикупљених података са тржишта обавила на прави начин мора бити успостављена локална организација, и морају бити укључени локални актери са познавањем тржишта непокретности, планске регулативе и других локалних услова. Након верификације потребно је извршити временско прилагођавање цена остварених на тржишту како би се обезбедила њихова упоредивост. Анализа тржишта ће се извршити у смислу дефинисања тржишних зона, вредносних зона и вредносних нивоа, дефинисања карактеристичних непокретности, одређивања статистички релевантних фактора на тржишту непокретности за све врсте непокретности према успостављеној класификацији непокретности. Анализа тржишта ће подразумевати статистичке и просторне анализе. У циљу аутоматизације процеса биће специфициран, изграђен и имплементиран систем за анализу тржишта непокретности, и биће успостављена потребна организација за спровођење ових послова.

Систем за изградњу и тестирање модела ће прихватити резултате анализе тржишта. За сваку врсту непокретности ће бити изграђен модел са дефинисаним параметрима. У процесу

успостављања и тестирања модела биће вршени прорачуни коефицијената за све постављене категорије у оквиру различитих врста непокретности. Када се кроз тестирање различитих итерација достигне сагласност цена остварених на тржишту са вредностима добијеним прорачуном овај итеративни процес се зауставља. У циљу аутоматизације процеса биће специфициран, изграђен и имплементиран систем за изградњу и тестирање модела за све врсте непокретности, и биће успостављена потребна организација за спровођење ових послова.

Завршни корак у систему масовне процене вредности непокретности ће бити систем за процену тржишне вредности регистрованих непокретности. Овим системом ће се успостављени модел, са свим параметрима, одређеним коефицијентима, и постављеним вредносним зонама применити на непокретности које се налазе у катастру непокретности. Систем за процену тржишне вредности мора бити повезан са катастром непокретности. Да би било могуће извршити процену сваке појединачне непокретности у катастру непокретности, катастар непокретности мора бити ажуран, односно мора тежити *de facto* стању и мора садржати све информације о непокретностима које су потребне за масовну процену. Параметри дефинисани кроз процес анализе тржишта и изградње модела морају бити приписани свакој непокретности у катастру непокретности. Неопходно је дефинисати потребне податке кроз анализе свих врста тржишта непокретности, обезбедити њихово прикупљање, чување, и одржавање уз постојеће податке катастра непокретности. Наведено ће бити још један велики изазов у процесу успостављања система масовне процене вредности непокретности. Могућност израчунавања и коректност приписане вредности непокретности кроз поступак масовне процене је у директној зависности са постојањем и квалитетом података катастра непокретности. Овај систем ће подразумевати процедуре за масовни прорачун и припис вредности непокретностима према дефинисаним циклусима процене, али и појединачне процедуре за припис вредности према принципима масовне процене за нове непокретности или непокретности које су доживљавале промене у периодима између два циклуса процене. У циљу аутоматизације процеса биће специфициран, изграђен и имплементиран систем за припис тржишне вредности по принципима масовне процене свим регистрованим непокретностима, и биће успостављена потребна организација за спровођење ових послова. Чување података о додатним карактеристикама непокретности и података о вредности непокретности се може организовати у оквиру катастра непокретности или у оквиру посебне базе података која ће имати директну везу са катастром непокретности и вршиће функцију чувања (похрањивања) и одржавања наведених параметара непокретности.

Процењене вредности из масовне процене морају бити јавно доступне уз остале податке из катастра непокретности. Јавно доступни морају бити и други подаци из процеса масовне процене: подаци о примењеним моделима процене вредности непокретности, као и подаци о вредносним зонама и вредносним нивоима. Данас су различити просторни подаци доступни путем иницијалног националног геопортала ГеоСРБИЈА ([www.geosrbija.rs](http://www.geosrbija.rs)), док су алфанумерички подаци катастра непокретности доступни путем интернет сервиса KnWeb (<http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/>). Подаци о оствареним ценама и процењеним вредностима непокретности морају бити јавно доступни кроз постојеће сервисе Завода уз остале податке и/или кроз посебне специјализоване сервисе који ће бити накнадно развијани и у вези са осталим интерним просторним подацима.

Имплементација система масовне процене вредности непокретности је немогућа без изградње правне основе. Правна основа као кључни елеменат подразумева израду Закона о масовној процени вредности непокретности у уској сарадњи Завода и Министарства финансија. Затим, ту су и други Закони који морају бити промењени, односно прилагођени постојању и несметаном функционисању масовне процене. Законска регулатива везана за катастар непокретности треба бити прилагођена на тај начин да се предвиђа постојање додатних података о

карактеристикама непокретности за потребе процене. Законска регулатива везана за опорезивање непокретности треба бити прилагођена постојању система масовне процене вредности непокретности. Прилагодити законску регулативу тако да се обезбеде фискалне мере у циљу побољшања квалитета изражених цена (као што је порез на профит и слично). Употребу вредности непокретности из масовне процене за друге потребе државне употребе такође треба имплементирати кроз законска решења.

Постојећа организација одељења масовне процене обухвата 9 извршилаца/службеника, од чега је предвиђено да један буде пољопривредни стручњак а сви остали геодетске струке. За имплементацију система масовне процене у Републици Србији потребно је ангажовати мултидисциплинарне стручњаке (економског, математичког, информатичког, грађевинског, пољопривредног, и геодетског усмерења) и формирати два нивоа организације:

1. Централни - на коме ће се вршити развој система масовне процене, припрема правне регулативе, анализа тржишта, одређивање индекса за временско прилагођавање, дизајнирање математичких модела, зонирање и одређивање вредносних нивоа, планирање и организовање посла, извештавање, касније усавршавање и надоградња система, комуникација са другим организацијама и медијима, организовање обука за запослене у одељењу и слично; и
2. Локални - на коме ће се обављати послови дневног прикупљања података са тржишта у систем, анализа и верификација свих промета, праћење и анализа догађања на локалним тржиштима, усклађивање зона и вредносних нивоа кроз комуникацију са локалним институцијама, и други слични послови.

Претпоставка о броју запослених у организационој јединици за масовну процену вредности непокретности је 75 службеника, од чега би 2/3 запослених требало да ради на локалном нивоу. Претпоставка је постављена на основу дневног уноса у регистар промета и обима тржишта у Републици Србији. Са почетком имплементације система масовне процене је потребно обезбедити 15 службеника за редован унос промета непокретности у Регистар промета на локалном нивоу и до 10 запослених на централном нивоу за развој и имплементацију система масовне процене. Затим би према стадијуму имплементације требало sukcesивно повећавати број запослених до укупног броја од 75 службеника.

Један од кључних фактора успеха успостављања система масовне процене јесте стална и интензивна сарадња са кључним партнерима Министрством финансија и Пореском управом, али и са другим партнерима нарочито са локалног нивоа управљања. Затим ту су и други корисници система као што су Народна Банка Србије, пословне банке, проценитељи и други који своје пословање везују за тржиште а који требају бити укључени у процес развоја. Циљ укључивања корисника система јесте остварење решења која су мултифункционална а самим тим трошковно ефикасна и економски оправдана.

#### **Процењено време:**

Резултати из анализа тржишта непокретности који ће се обављати из података преузетих од Пореске управе а који обухватају прелиминарне вредносне зоне и вредносне нивое за различите врсте непокретности могу бити готове за 6-12 месеци од почетка обраде за целу територију Републике Србије. Ове вредносне зоне и нивои носе префикс „прелиминарне“ зато што нису развијани на свим подацима тржишта непокретности већ на подацима из секундарних извора, који због ограниченог квалитета и селективне могућности идентификације и упарења непокретности не репрезентују тржиште непокретности већ његове поједине делове. Рокови за наведене вредносне зоне и нивое зависе од обухвата врста непокретности, са акцентом на оне врсте непокретности које су приоритети Пореске управе према изменама Закона о порезима на имовину из ове године. У септембру 2012. године су израђене прелиминарне вредносне зоне са вредносним нивоима за пољопривредно земљиште за целу

територију Републике. Потребно је наставити рад за друге врсте непокретности. Уз спровођење анализа података преузетих од Пореске управе потребно је вршити контроле и усклађивања на локалном нивоу, првенствено у контакту са локалним пореским канцеларијама, и другим локалним учесницима.

Поред остваривања веза путем web сервиса/апликација са интерним системима потребно је обезбедити за сваку регистровану непокретност поред постојећих података у регистрима и додатне податке потребне у процесу масовне процене. Неопходно је дефинисати потребне податке кроз анализе свих врста тржишта непокретности, обезбедити њихово прикупљање, чување, и одржавање. Паралелно се мора радити на ажурирању података катастра непокретности по принципу приближења de facto стању. Само на овај начин ће бити могуће имплементирање система масовне процене. Према искуствима из Словеније ово је процес који захтева највећа финансијска средства и како је планиран кроз кредит Светске банке потребно је усклађивати процес ажурирања и прикупљања података за катастар непокретности са процесом успостављања система масовне процене вредности непокретности.

Развој и имплементација ИТ/ИМ система за сваки појединачни сегмент система масовне процене мора обухватити време потребно за развој, спецификацију, реализацију, тестирање и имплементацију. Како су системи међусобно повезани, развој сваког од њих је условљен постојањем претходног из низа. Искуство земаља које су успостављале системе масовне процене као што су Словенија и Литванија показује да је то процес који конзумира доста времена. Наше искуство говори да је за развој система Регистра промета било потребно више од годину дана (систем није доживео пуну имплементацију у том периоду). Претпоставке су да ће за развој и имплементацију система масовне процене у Републици Србији бити потребно 5-6 година интензивног рада.

Успостављање организације потребне за масовну процену такође захтева одређено време, изградњу законске основе и ангажовање људи мултидисциплинарних знања са акцентом на економетрију, статистику и информатику.

Доношење законске регулативе може бити процес који захтева доста времена. Због тога радови на изради Закона о масовној процени у сарадњи са Министарством финансија треба да отпочну што је пре могуће.

#### **Партнери у послу:**

Кључни партнери Завода у успостављању и имплементацији система масовне процене вредности непокретности у Републици Србији су Министарство финансија и Пореска управа. Остали партнери су Министарство правде, Републички завод за статистику, (Јавнобележничка комора – одложена примена Закона о јавном бележништву до 1. септембра 2014. године), локална самоуправа, Народна банка Србије, национално удружење проценитеља, банкарски сектор.

#### **Неопходни ресурси:**

Да би се могла извршити успостава система масовне процене вредности непокретности неопходно је развити организациону структуру на два нивоа и наставити са изградњом капацитета стручњака у Заводу. Потребан капацитет треба проширити са новим знањима о моделима за различите врсте непокретности, свим методама процене, статистичким и економетријским знањима.

Изградња ИТ/ИМ система масовне процене вредности непокретности који подразумева неколико база и пуно различитих апликација које обухватају све сегменте радних процеса масовне процене је неопходна.

Што се тиче економских претпоставки оне се могу донети на основу детаљније анализе процеса и потреба. Искуство говори да је на досадашњој изградњи капацитета за масовну процену потрошено око 400.000 € у 5 година. У оквиру изградње капацитета је постигнут и развој првог подсистема система масовне процене вредности непокретности – Регистра промета. Уз успостављање целокупног ИТ/ИМ система ће ићи трошкови израде софтверског решења, као и трошкови хардверских решења. Уз успостављање организационе структуре биће потребно обезбедити рачунарску опрему за запослене. Такође, ту су и трошкови ангажовања потребних људских ресурса.





<p>d. Упутство и обука особља РГЗ-а и ПУ, e. Промотивне активности, f. Унапређење цена непокретности – Проблем информација и компетентности (погрешне цене, погрешна процена ПУ). g. Имплементација Регистра промета за јавну употребу са графичком презентацијом.</p> <p>4. Развој модела за процену вредности: a. Испитивање и анализа садашњег система за таксирање непокретности (процеси/организација, ИТ, особље, трошкови и зарада); b. Одлука које непокретности треба процењивати; c. Осигурати недлежност одељења масовне процене; d. Развој концептуалних (идејних) модела процене; e. Предлог дизајна и калибрација модела процене; f. Тестирање модела процена на Пилот области.</p> <p>5. Дизајнирање пројекта за имплементацију система масовне процене: a. (Прикупљање података о непокретностима за целу Србију,) b. ИТ/ИМ систем СМП, c. ИТ/ИМ архитектура, процес токова, скупови података, проток података, d. Прототип софтверског решења за: i. Регистар Процењених Вредности Непокретности (РПВН) или КН, ii. Систем Масовне Процене Непокретности (СМП).</p> <p>6. Предлози законских промена a. Закон о катастру и додатним подацима о непокретности, b. Закон о масовној процени, c. Закон о опорезивању непокретности.</p>	<p>d) ОПМ e) ОПМ f) ОПМ + ПУ + МФ</p> <p>g) ИТ + СИК</p> <p>4) ОМП a) МФ</p> <p>b) РРГЗ (+МФ)</p> <p>5) ОМП a) РРГЗ + КН b) ОМП c) ИТ + СИК d) (ИТ)</p> <p>6) ОМП + ПП a) КН b) МФ (+ ОПМ) c) МФ + ПУ</p>	<p>Регистра промета e) Брошуре у дистрибуцији, рекламна документа f) Предлог за унапређење цена непокретности</p> <p>g) Регистар промета доступан јавности</p> <p>4) Модели процене дизајнирани a) Документација о анализама трошкови/зарада за тренутни систем ПУ b) Списак типова непокретности који се процењују c) Извођење специјалних обука о теорији процене, дизајнирању модела (моделирању) и калибрацији модела за све типове тржишта d) Документација о концептуалним моделима процене e) Документација о прелогу дизајна и калибрацији модела процене f) Документација о резултатима тестирања</p> <p>5) Пројектна документација за имплементацију тачака b) до c)</p> <p>d) Успостављен прототип софтверског решења за РПВН и СМП</p> <p>6) Нацрти (предлози) чланова закона који требају бити промењени a) и c)</p>
---	---	---

Републички геодетски завод  
Сектор за стручни и управни надзор  
Одељење масовне процене вредности непокретности

М.Сс Марија Рашковић, дипл. геод. инж.

Скраћенице у акционом плану:

ОМП – одељење масовне процене

КН – Сектор за катастар непокретности

СИК – Сектор за информатику и комуникације

ПП – Сектор за правне послове

РПВН – регистар процењених вредности непокретности

РРГЗ – руководиоци РГЗ-а

СМП – систем масовне процене

ПУ – Пореска управа

### Генерални временски план према активностима из акционог плана

