



NALED

Savez za imovinu i investicije
Property and Investment Alliance

Unapreden postupak dobijanja kredita kroz uspostavljanje registra zaduženja

KONTEKST

Na osnovu poslednjeg izveštaja Svetske banke za *Doing business* listu 2020. Srbija je u oblasti Dobijanja kredita zauzela 67. mesto, u odnosu na 190 rangiranih ekonomija sveta. Država Srbija je poslednjih pet godina napredovala u ukupnom rangu na *Doing Business* listi, pa je nizom reformi koje je preduzela uspeła da uđe u plasman među prvih 50 država na svetu i trenutno je na 44. mestu. Ovaj uspeh je ostvarila najpre zahvaljujući reformama koje su preduzete u određenim oblastima (građevinske dozvole, stečaj, porezi, manjinski akcionari). Značaj ove liste ogledao se u privlačenju stranih investitora i plasiranju dodatnog kapitala na domaće tržište, pa su rezultati na listi bili ključni pokazatelj novim investitorima kakvu ekonomsku klimu za poslovanje mogu očekivati u nekoj od 190 rangiranih zemalja.

Iako, činjenica da je unapređenje pozicije na listi Svetske banke bio jedan od prioriteta Vlade i da je NALED zalaganjem na reformama u ovim oblastima, dao veliki doprinos u reformskim aktivnostima koje su imale značajan uticaj za dalji ekonomski rast, odlukom Svetske banke na iz septembra 2021. godine, dalje izveštavanje Svetske banke za potrebe *Doing business* na globalnom nivou se obustavlja.¹

Bez obzira na odluku Svetske banke o obustavi daljeg izveštavanja, Akcioni plan za unapređenje uslova poslovanja u Srbiji koji je usvojen na Vladi Republike Srbije ostao je na snazi, a Zajednička grupa za unapređenje pozicije na *Doing business* listi, preimenovana je u Zajedničku grupu za unapređenje uslova poslovanja i privlačenja novih investicija u Republici Srbiji, kako bi se uspostavili uslovi za nastavak aktivnosti na započetim reformama i realizaciji mera predviđenih Akcionim planom, koji će u narednom periodu biti aneksiran kako bi bio dodatno usklađen potrebama tržišta.

U ovom dokumentu date su preporuke za unapređenje postupka za dobijanje kredita posmatrajući kroz prizmu zakonskog okvira koji reguliše prava i obaveze zajmoprimaca i zajmodavaca u pogledu zaključenog pravnog posla koji je obezbeđen zalogom. Posebna pažnja posvećena je važnosti za utvrđivanjem kreditne istorije zaduženosti nekog lica za šta je neophodna dostupnost informacija o zaduženosti ka potencijalnim zajmodavcima.

U vremenu u kome se nalazimo došlo je do ekonomskog usporavanja nakon krize izazvane pandemijom korona virusa. Vlade užurbano sprovode politike pomoći kako bi ublažile uticaj na ekonomiju, a posebno na pravna lica. Jedna takva ekonomska mera je ublažavanje uslova za dobijanje kredita, čiji je cilj izbegavanje trajnih gubitaka radnih mesta, proširenje mreže socijalne sigurnosti i povećanje potražnje potrošača.

Vlada Republike Srbije je usvojila ambiciozne mere za unapređenje poslovanja u Programu u kome se deo mera odnosi na unapređenje postupka dobijanja kredita u okviru Akcionog plana za period od 2020-2023. godine². Institucija odgovorna za realizaciju velikog broja mera iz Akcionog plana u oblasti Dobijanja kredita je Agencija za privredne registre (APR). Jedan od problema koji će svakako morati da se prethodno reši kakao bi se deo mera iz Akcionog plana

¹ <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>

² <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/89/1/reg>



NALED

Savez za imovinu i investicije
Property and Investment Alliance

implementirao u narednom periodu je problem finansiranja izrade softvera iz predloženih mera, pa je neophodno da se opredele sredstva iz budžeta Republike Srbije, kako bi APR realizovao planirane aktivnosti.

CILJEVI REFORME

Generalni cilj unapređenja postupka dobijanja kredita je stvaranje povoljnog poslovnog okruženja koji će privući investitore da ulažu u domaću privredu. Ukoliko posmatramo potrebe investitora i poslovne procese u praksi i regulativi, možemo doći do zaključaka kakvi su to poželjni uslovi za poslovanje kompanija, koji mogu biti putokaz državi da prilagodi svoju regulativu i praksu kako bi u uvela standarde za obavljanje poslovnih procesa.

Digitalizacija u poslovanju se prožima kao jedan od ključnih preduslova za iskorak ka uređenom poslovnom okruženju u svim segmentima. Digitalizacijom bi se omogućilo efikasnije sprovođenje procesa izdavanja dozvola, manji broj procedura za upis u registre, izbegli bi se nepotrebni kontakti sa državnom administracijom radi pribavljanja uverenja, a on line komunikacija između imaoaca javnih ovlašćenja neizostavno bi umanjila troškove i vreme za sprovođenje različitih radnji.

Komunikacija sa složenom državnom administracijom, investitorima oduzima dosta vremena, nameće im nepotrebne troškove i komplikuje poslovne procese. Cilj kome treba težiti je da različite službe državne administracije međusobno se softverski povežu kako bi komunicirali i međusobno razmenjivali podatke iz baza podataka koje vode po službenoj dužnosti, umesto da od stranaka zahtevaju podnošenje prijava, pribavljanja izvoda i uverenja, podnošnje zahteva, koji po pravilu zahtevaju dolazak na šaltere nadležnih organa nekoliko dana za redom. Razmena informacija između državnih organa treba da se vrši po službenoj dužnosti, bez naplate taksi i bez ličnog kontakta sa strankom.

Efikasan državni aparat investitorima garantuje sigurnost njihove investicije, poštovanje zakonskih rokova i mogućnost da započnu poslovanje bez nepotrebnih formalnosti kao što je korišćenje pečata, uz predvidivost da će sve dozvole i priključke dobiti u najkraćem mogućem roku. Istovremeno od države se očekuje da ka investitoru nastupa transparentno tako da sve obaveze koje investitor ima ka državi budu propisane isključivo zakonom, javno objavljene uz mogućnost da se izmire on line.

Cilj unapređenja oblasti Dobijanja kredita je pravilna procena rizika potencijalnih dužnika, koja će smanjiti broj nenaplativih potraživanja banaka i unaprediti stabilnost finansijskog aparata. Istovremeno, adekvatnost sredstava obezbeđenja ne sme biti restriktivno definisana i ograničena na konkretnu imovinu određenu načelom specijalnosti, već je potrebno dozvoliti mogućnost upisa zaloge na široko postavljenim kriterijumima.

PLANIRANE REFORME U OBLASTI DOBIJANJA KREDITA



Registar zaloge se u domaćem pravnom sistemu vodi kod Agencije za privredne registre (APR) od 2005. godine, a pravni okvir za upis zaloga na pokretnim stvarima i pravima su Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u Registar³ i Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre⁴. Izmene oba zakona izvršene su 2019. godine, s tim da je nacrt izmena zakona koje regulišu registraciju u APR u oktobru 2021. godine usvojen na Vladi RS i očekuje se njegovo usvajanje u Narodnoj skupštini do kraja godine. Ovom izmenama biće omogućena elektronska registracija privrednih društava u istom koraku kao i evidentiranje stvarnih vlasnika prilikom registracije društva.

Akcioni plan za period 2020/23. predviđa četiri ključne mere koje bi Srbiju učinile značajno atraktivnijom ka investitorima. Radi se o sledećim merama:

- 1) Uvođenje jedinstvenog pravnog okvira za sredstva obezbeđenja
- 2) Uvođenje elektronskog registra zaloge
- 3) Omogućavanje posebnih pogodnosti za založne poverioce u toku postupka stečaja
- 4) Uvođenje novog registra zaduženja

UVOĐENJE JEDINSTVENOG PRAVNOG OKVIRA ZA ZALOGE

Jedinstveni pravni okvir za sredstva obezbeđenja je zakonom uspostavljena registracija svih vrsta tereta i opterećenja na pokretnoj imovini i potraživanjima koja su za potencijalno novog poverioca unapred vidljiva.

Ono što bi predstavljao idealni jedinstveni pravni okvir za zaloge je da postoji integrisani ili objedinjeni pravni okvir za obezbeđene pravne poslove koji se proteže na stvaranje, publicitet i primenu sva četiri funkcionalna ekvivalenta zaloge na pokretnim stvarima i pravima, a to su: fiducijarni prenos svojine, finansijski lizing, prodaja ili ustupanje potraživanja i kupoprodaja sa zadržavanjem vlasništva.

Poslednjim izmenama Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u Registar učinjen je iskorak ka uvođenju jedinstvenog pravnog okvira za sredstva obezbeđenja tako što je propisana registracija još dva sredstva obezbeđenja koja se do sada nisu registrovala – ugovora o prodaji sa zadržavanjem prava svojine do isplate cene u celosti i ručna zaloga. Registracija ova dva nova sredstva obezbeđena dopuniće paletu sredstva obezbeđenja koja se u okviru Agencije registruju još od 2005. godine: založno pravo na pokretnim stvarima i pravima bez predaje u državinu, zakonska zaloga nastala u skladu sa normama koje uređuju poreski postupak, sudska zaloga, koja nastaje u skladu sa normama zakona koji uređuje izvršenje i obezbeđenje, kao i ugovori o finansijskom lizingu, pa se može reći da je poslednjim izmenama Zakona ispunjen veliki deo zahteva za stvaranje jedinstvenog pravnog okvira za sva sredstva obezbeđenja.

Van registra zaloge ostala su sredstva obezbeđenja koje po našem pozitivnom zakonodavstvu nisu predmet registracije, ali postoje u uporednom zakonodavstvu i preporuke za domaći sistem

³ Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar ("Sl. glasnik RS", br. 57/2003, 61/2005, 64/2006 - ispr., 99/2011 - dr. zakoni i 31/2019)

⁴ Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre ("Sl. glasnik RS", br. 99/2011, 83/2014 i 31/2019)



NALED

Savez za imovinu i investicije
Property and Investment Alliance

sredstava obezbeđenja je da treba razmotriti usklađivanje sa sistemom koji postoji u uporednom pravu.

Fiducija je uvedena u mnogim zemljama Evrope, a nama najbliža je Crna Gora. Predlog jedne od mera za unapređenje postupka kreditiranja i uvođenje jedinstvenog pravnog okvira za zaloge je omogućavanje fiducije u srpskom pravu. Fiducija kao posebno sredstvo obezbeđenja, predviđa pravo vlasništva založnom poveriocu na gotovo svim založenim pokretnim sredstvima, bez traženja posebnog opisa kolaterala. Fiducijarno pravo se može dati za buduću i za naknadno stečenu imovinu, a automatski bi se se proširio i na proizvode, prihod i zamenu originalne imovine dužnika.

Planirani deo jedinstvenog pravnog okvira za zaloge je registracija i svih vrsta dugova i obaveza koje se mogu založiti, prodati ili ustupiti trećim licima. Založno pravo na potraživanjima je već predmet registracije u Registru založnog prava, ali prenos potraživanja ili dugovanja, odnosno **ugovori o cesiji**, nisu predmet registracije, zbog čega se smatra da Srbija još uvek nema jedinstveni pravni okvir za zaloge koji bi doprineo da podaci o pomenutim ugovorima budu transparenti što bi bilo od velike važnosti za svakog novog poverioca koji bi proverom u registru mogao da sa sigurnošću da utvrdi ko je poverilac, a ko dužnik u pogledu ugovorenih poslova.

UVOĐENJE ELEKTRONSKOG REGISTARA ZALOGA

Registar zaloge koji funkcioniše u okviru Agencije za privredne registre još uvek ne dopušta mogućnost **elektronskog podnošenja prijave za registraciju**, kako bi se sva dokumentacija dostavljala elektronskim putem umesto u papirnoj formi predajom na šaltere Agencije ili dostavljanjem putem pošte. Podnošenje prijave u elektronskoj formi je trenutno omogućeno samo u Registru finansijskog lizinga i to za prijavu registracije ugovora o finansijskom lizingu. Ono što je pohvalno i što trenutno već postoji za sve registre Agencije da su to javne baze podataka koje su on line, besplatno dostupne svim zainteresovanim licima.

Reformom registra založnog prava treba da se uvedu moderne funkcije, koje omogućavaju obezbeđenim poveriocima da prijave za upis, promene i brisanje registrovanih podataka podnose **on line**, bez neposrednog kontakt sa Agencijom.

Elektronski registar založnog prava je zamišljen kao funkcionalni registar u koji se promene vrše na bazi obaveštenja – **notifikacije**, bez obaveze prilaganja dokaza o informaciji koja se želi registrovati. APR-u bi se podnosilo samo obaveštenje o postojanju, promeni ili brisanju sredstava obezbeđenja, odnosno tereta na pokretnoj imovini i potraživanjima, a registrator ne bi bio ovlašćen da vrši proveru pravne valjanosti upisa takve informacije u Registar. Naravno, neophodno je sagledati i analizirati sve potencijalne probleme radi adekvatnog prelaska sa postojećeg načina registracije na registraciju podataka samo na osnovu obaveštenja podnosioca, uz sagledavanje svih negativnih posledica koje bi ova reforma mogla doneti u pogledu tačnosti podataka i mogućnosti zloupotreba u praksi, pogotovo kada su u pitanju fizička lica. Treba razmotriti da se u prelaznom periodu, do eventualnog uvođenja registracije na osnovu notifikacije, postupak registracije pojednostavi i tako stvore uslovi da se stranke masovno opredele za podnošenje zahteva u isključivo digitalnoj formi.

Izmenama propisa smatramo da je potrebno omogućiti zalaganje pokretnih stvari i prava za obezbeđenje svih vrsta obaveza, kako novčanih tako i nenovčanih, uz obaveznu registraciju u Registru zaloge.



OMOGUĆAVANJE POSEBNIH POGODNOSTI ZA ZALOŽNE POVERIOCE U TOKU POSTUPKA STEČAJA

Indeks snage zakonskih prava u pogledu založene imovine, meri se stepenom zaštite koju pružaju zakoni o sredstvima obezbeđenja i zakoni o stečaju založnom poveriocu i založnom dužniku kako bi olakšali mogućnost kreditiranja.

Položaj založnog poverioca u stečaju može biti dodatno relaksiran. Založni poverioci koji su pre postupka stečaja nad založnim dužnikom, pokrenuli naplatu dospelog potraživanja iz zaloge na pokretnim stvarima i pravima u postupku izvršenja, u slučaju otvaranja stečaja reorganizacijom nad založnim dužnikom, imali bi mogućnost da pod određenim zakonskim uslovima se **oslobode od zabrane izvršenja** na obezbeđenoj imovini. To bi bile situacije u kojima se pokretna imovina ne koristi se za reorganizaciju ili prodaju preduzeća za redovno poslovanja ili ako postoji rizik za opstanak zaloge, jer je roba kvarljiva. Pod ovim uslovima, založni poverilac bi u reorganizaciji imao pravo da traži, da mu se omogući vremenski okvir za prodaju zaloge na pokretnim stvarima i pravima van stečaja.

U Zakonu o stečaju u čl. 93b, postoje odredbe koje se odnose na mogućnost ukidanja mera izvršenja i obezbeđenja koje se primenjuju u bankrotstvu i analogno se primenjuju i na reorganizaciju. Kroz izmenu ovog člana položaj poverilaca moguće je dodatno unaprediti, ukoliko se omogući izuzimanje od mera zabrane izvršenja i u postupcima podnetog UPPR-a. Izmene Zakona o stečaju su deo Akcionog plana za period 2020-23, prošle su početkom 2021. godine javnu raspravu i očekuje se njihovo usvajanje do kraja godine, osim ukoliko ove izmene ne budu prolongirane kako bi uključile i najavljene nove odredbe koje regulišu stečaj preduzetnika.

UVOĐENJE NOVOG REGISTRA ZADUŽENJA

Podaci o zaduženjima građana i privrede ka bankarskom sektoru u Srbiji se mogu dobiti iz privatnog registra tzv. Kreditnog biroa koji vodi Udruženje banaka Srbije⁵. Ovaj registar objedinjava podatke od banaka o zaduženjima njihovih klijenata, ali ne daje potencijalnim poveriocima i zajmodavcima potpune podatke o dugovima lica koja su potencijalni zajmoprimci: ka poreskim organima, komunalnim preduzećima i mobilnim operaterima, što dovodi do toga da je nemoguće adekvatno proceniti rizike na osnovu kreditnog portfolija dužnika koliko je njegova imovina opterećena obavezama.

Predlog za uvođenje Registra zaduženja imao bi dva osnovna cilja da pruža informacije o postojećim dugovima i da omogući uvid u istoriju dugovanja nekog lica. Istovremeno da bi bio primenljiv, plan je da obuhvati bar 5% populacije preko 18. godina.

Na primeru Litvanije koja ima ustanovljen i kreditni biro i registar zaduženja možemo videti kako je zamišljen koncept funkcionisanja novog registra. Naime, oba distribuiraju podatke o firmama i pojedincima. Registar zaduženja distribuira podatke o blagovremenim otplatama,

⁵ <https://www.ubs-asb.com/o-nama/kreditni-biro>



NALED

Savez za imovinu i investicije
Property and Investment Alliance

kroz potpune pozitivne i negativne podatke o dugovima, ka poreskim organima, trgovcima, mobilnim operaterima ili komunalnim preduzećima. Oba registra distribuiraju najmanje dve godine unazad, istorijskih podataka o dugu, kao i podatke o iznosima kredita ispod 1% prihoda po glavi stanovnika. Zajmoprimci imali bi pravo da besplatno pristupaju svojim podacima u oba registra jednom godišnje, a pristup bazama podataka bio bi omogućen putem web sajta.

Kreditni biro i registri zaduženja u praksi podržavaju bankarske i ukupne aktivnosti finansijskog nadzora, mada to nije njihov osnovni cilj. Registar zaduženja je zamišljen kao baza podataka kojom upravlja javni sektor, obično centralna banka, koja prikuplja informacije o kreditnoj sposobnosti zajmoprimaca (pojedinaca ili firmi) u finansijskom sistemu i olakšava razmenu kreditnih informacija između banaka i drugih finansijskih institucija (dok je njihov osnovni cilj pomoć bankarskom sistemu u proceni rizika i nadzoru nad izvršavanjem obaveza).

Uvođenje registra zaduženja koji bi po Akcionom planu bio u nadležnosti Narodne banke Srbije, podrazumeva sprovođenje sveobuhvatne uporedno-pravne analize, kao i izmene odgovarajućih propisa uz usaglašavanje sa odredbama o zaštiti podataka o ličnosti.