

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijet b.b, telefon 049 218-220, faks 049 218-438
Ислахијет, телефон 049 218-220, факс 049 218-438
www.revizori-bdbih.ba

Broj: 01-02-03-13-157/14
R: 02-03;05-03/14
Brčko, 9. 4. 2014. godine

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Prepreke učinkovitom

upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH

Brčko, srpnja 2014. godine

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijet b.b, telefon 049 218-220, faks 049 218-438
Ислахијет, телефон 049 218-220, факс 049 218-438
www.revizori-bdbih.ba

Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: Kancelarija za reviziju) u okviru svog poslovanja vrši finansijsku reviziju, reviziju učinka i druge specijalne revizije. Prilikom vršenja revizije učinka Kancelarija za reviziju se pridržava odredbi Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 40/08), ISSAI revizijskih standarda¹ i Principa revizije učinka².

Revizija učinka predstavlja neovisno i objektivno ispitivanje poduhvata vlade, njenih programa ili organizacija koji se odnosi na jedan ili više aspekata: ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s ciljem ostvarivanja izvjesnih poboljšanja.

Ključni principi na kojima se temelji revizija učinka se ukratko mogu opisati na sljedeći način:

- princip ekonomičnosti znači minimalan utrošak sredstava,
- princip efikasnosti znači postizanje najboljih rezultata korištenjem raspoloživih resursa i
- princip efektivnosti podrazumijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva.

U skladu sa navedenim, Kancelarija za reviziju je provela reviziju učinka na temu **“Prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH”**.

Revizijom je obuhvaćena nadležna Kancelarija za upravljanje javnom imovinom u Brčko distriktu BiH, kao organ javne uprave čiji je osnovni zadatak da upravlja javnom imovinom Brčko distrikta BiH, odnosno da izvršava stručno - administrativne poslove iz nadležnosti Vlade koji se odnose na upravljanje, održavanje, privatizaciju, zaštitu kulturno historijskog naslijeđa, nadzor i evidenciju imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH.

Ispitivanje je usmjereno na uspostavljeni sistem i procese upravljanja javnom imovinom koju u ime Brčko distrikta BiH vrši Kancelarija za upravljanje javnom imovinom.

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentovani predstavnicima nadležnih institucija na fokus grupi (Vlada, Skupština, Direkcija za finansije, Pravobranilaštvo, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH i drugi), nakon čega je sačinjen Nacrt izvještaja. Klijentu je upućen Nacrt izvještaja i data mogućnost da se o njemu očituje, a nakon očitovanja je sačinjen konačni izvještaj.

¹ ISSAI - Odluka o preuzimanju okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI okvir u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj:11/11)

² Odluka o preuzimanju i primjenjivanju Principa revizije učinka, broj: 01-02-533/10 od 30.11.2010. godine

U Izvještaju se navede preporuke, a u cilju postizanja veće učinkovitosti i transparentnosti cjelokupnog procesa.

Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu Tomo Vozetić, vođa tima i Ivana Gavrić, članica tima.

Zamjenici glavne revizorke

Tomo Vozetić, dipl. oec.

Božo Zimonjić, dipl. oec.

Glavna revizorka
Dževida Hodžić, dipl. oec.

SADRŽAJ

| | |
|---|-----------|
| IZVRŠNI REZIME | 5 |
| 1. UVOD | 6 |
| 1.1. POZADINA REVIZIJE..... | 6 |
| 1.2. REVIZIJSKA PITANJA | 8 |
| 1.3. KRITERIJI REVIZIJE..... | 9 |
| 1.4. DIZAJN, OBIM I OGRANIČENJA REVIZIJE | 10 |
| 1.5. METODI REVIZIJE | 11 |
| 1.6. STRUKTURA IZVEŠTAJA | 11 |
| 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE | 12 |
| 2.1. ORGANIZACIJA UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU | 12 |
| 2.2. ZAKONSKA OSNOVA | 12 |
| 2.3. KANCELARIJA ZA UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM | 14 |
| 2.3. OBAVEZE DRUGIH ORGANA U PROCESU UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM DISTRIKTA | 16 |
| Drugi organi u procesu identifikacije i evidencije javne imovine | 16 |
| Drugi organi u procesu raspolaganja javnom imovinom | 16 |
| Drugi organi u procesu korištenja javne imovine | 17 |
| 3. NALAZI REVIZIJE | 18 |
| 3.1. SISTEMSKE I ORGANIZACIONE PREPREKE UČINKOVITOM UPRAVLJANJU JAVNOM IMOVINOM | 18 |
| 3.1.1. <i>Pretpostavke učinkovitom upravljanju javnom imovinom</i> | 18 |
| 3.1.2. <i>Nadležnosti u upravljanju javnom imovinom</i> | 18 |
| 3.2. REGISTRACIJA I ANALIZA JAVNE IMOVINE U DISTRIKTU..... | 19 |
| 3.2.1. <i>Identifikacija javne imovine</i> | 20 |
| 3.2.2. <i>Nedostaci u evidentiranju javne imovine</i> | 24 |
| 3.2.3. <i>Baza podataka o javnoj imovini u Distriktu – Registar nepokretnosti</i> | 26 |
| 3.2.4. <i>Eksterna i interna koordinacija u evidenciji javne imovine u Distriktu</i> | 27 |
| 3.3. DRUGE PREPREKE U UPRAVLJANJU JAVNOM IMOVINOM DISTRIKTA, ANALIZA JAVNE IMOVINE | 28 |
| 3.3.1. <i>Klasifikacija javne imovine</i> | 28 |
| 3.3.2. <i>Formulisanje strateške uloge javne imovine</i> | 29 |
| 3.4. PLANIRANJE I NADZOR NAD UPRAVLJANJEM JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU | 31 |
| 3.4.1. <i>Planiranje i analiza u upravljanju javnom imovinom Distrikta</i> | 31 |
| 3.4.2. <i>Nadzor nad upravljanjem javnom imovinom Distrikta</i> | 34 |
| 3.5. PREDUZETE MJERE ZA POBOLJŠANJA U UPRAVLJANJU JAVNOM IMOVINOM DISTRIKTA | 36 |
| 3.6. PRIMJERI NEUČINKOVITOG UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM DISTRIKTA | 36 |
| 4. ZAKLJUČCI REVIZIJE | 40 |
| 4.1. SISTEMSKE I ORGANIZACIONE PREPREKE ZA UČINKOVITO UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU | 40 |
| 4.2. REGISTRACIJA I ANALIZA JAVNE IMOVINE U DISTRIKTU..... | 41 |
| 4.3. PLANIRANJE I NADZOR NAD UPRAVLJANJEM JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU NIJE U FUNKCIJI POVEĆANJA UČINKOVITOSTI | 43 |
| 4.4. PREPREKE UČINKOVITOM UPRAVLJANJU JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU | 43 |
| 5. PREPORUKE | 45 |
| 6. DODACI | 49 |

Izvršni rezime

Javna imovina predstavlja značajan resurs svake lokalne zajednice, pa tako i Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: Distrikt). Javne vlasti trebaju njome upravljati na najbolji mogući način u ime njezinih stvarnih vlasnika – građana. Organ javne uprave u Distriktu, nadležan da u ime Vlade upravlja javnom imovinom, je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Distrikta.

Učinkovitim upravljanjem javnom imovinom mogu se ostvariti ekonomski rast i razvoj Distrikta, te ostvarivati ciljevi poput: povećanja prihoda budžeta i/ili smanjenja rashoda budžeta, povećanja odgovornosti i transparentnosti javne uprave u upravljanju imovinom, unapređenja uslova za investiranje i poslovanje stvaranjem boljih ekonomski uslova za privatne preduzetnike koji koriste javnu imovinu i slično.

Učinkovito upravljanje javnom imovinom predstavlja primjenu najboljeg odnosa koristi i troškova od upotrebe javne imovine i stalno analiziranje prikladnosti i isplativosti odabranog modaliteta upotrebe. Analizom nalaza revizije finansijskog poslovanja, te praćenjem medijskih natpisa, izvještaja o radu Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, skupštinskih rasprava, podataka drugih institucija (Direkcija za finansije i Pravobranilaštvo Distrikta) vezanih za upravljanje javnom imovinom u Distriktu, Kancelarija za reviziju je uočila da proces upravljanja javnom imovinom u Distriktu nije učinkovit.

Kancelarija za reviziju je provela reviziju na temu „Prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH“.

Revizija je provedena s ciljem identifikacije i analize značajnijih prepreka učinkovitim upravljanju javnom imovinom, kroz analizu nadležnosti i značajnijih procesa u upravljanju javnom imovinom u periodu 2008.-2013. godine koje je provodila Kancelarija za upravljanje javnom imovinom. Prilikom analize procesa, revizorski tim se služio komparacijom s pozitivnim primjerima upravljanja javnom imovinom u lokalnim zajednicama zemalja u okruženju (Srbija i Hrvatska).

Po provedenoj reviziji, Kancelarija za reviziju je zaključila da postoji više sistemskih i organizacionih prepreka učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu, kao što su nedostaci u identifikaciji, evidentiranju i klasifikaciji, te formulisanju strateške uloge javne imovine, postavljanju ciljeva, provođenju prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva i provođenja kontrole nad upravljanjem.

Za otklanjanje utvrđenih nedostataka i povećanju učinkovitosti upravljanja javnom imovinom u Distriktu, Kancelarija za reviziju je predložila preporuke za sistemske i procesne promjene. Navedene preporuke odnose se na provođenje koordinisanih aktivnosti svih organa javne uprave i institucija na identifikaciji javne imovine i uspostavu registra nepokretnosti. Također, potrebno je uvođenje sveobuhvatnog planiranja upravljanja javnom imovinom. Planiranje treba biti bazirano na jasnim kriterijima upravljanja troškovima i rezultatima (učincima) za svaku jedinicu i/ili grupu javne imovine, obavezu analize realizacije učinaka i uspostavljanja kontrole korištenja javne imovine.

1. UVOD

1.1. Pozadina revizije

Upravljanje imovinom je proces donošenja i sprovođenja odluka o sticanju, čuvanju, raspolaganju i korištenju imovine. To je također proces održavanja i stvaranja nove vrijednosti kroz povećanje prihoda, kontrolu rashoda, upravljanje rizikom, poštovanje propisa i fizičko održavanje imovine.³

Uloga i ciljevi jedinica lokalne uprave kao vlasnika nekretnina mogle bi se podijeliti u kategoriju tradicionalnih⁴ i netradicionalnih⁵. U privatnom sektoru cilj vlasnika je po pravilu usmjeren na povećanje vrijednosti imovine. Opći trend u razvijenim zemljama je da lokalne uprave usvajaju koncepte i metode upravljanja imovinom koje primjenjuje privatni sektor.

Uspješna praksa upravljanja imovinom podrazumijeva sistematski pristup usmjeren racionalnom korištenju imovine koja je u vlasništvu javne uprave, sa ciljem maksimizacije njene vrijednosti.

Lokalne zajednice zemalja u okruženju su bilježile značajne probleme u upravljanju javnom imovinom, kao što su nedostaci u praćenju pojedinih kategorija podataka na nivou pojedinačnih jedinica imovine. Situacija je posebno bila složena u pogledu troškova i prihoda. Nisu se mogli uvijek pronaći troškovi za svaku pojedinačnu nekretninu, uglavnom zato što tradicionalno knjigovodstvo i izrada budžeta lokalnih uprava nisu obraćale pažnju na tu kategoriju. Evidentirani su česti slučajevi da je nekoliko tijela unutar, pa čak i van lokalne uprave (subvencionisani zakupci i kulturne i sportske institucije) primalo paušalna sredstva iz lokalnog budžeta za pokrivanje raznih stavki tekućih troškova i troškova održavanja različitih jedinica imovine. Pojedina tijela lokalne uprave nisu pratila na koje konkretne jedinice imovine su trošena sredstva. Što se prihoda tiče, evidentirani su slučajevi da subvencionisani zakupci (na primjer, sportski klubovi koji koriste stadion ili halu u vlasništvu lokalne uprave) ostvaruju prihode od jedinice imovine dok vlasnik nema nikakvih podataka o tom prihodu i nastavlja da subvencionira klubove kroz finansiranje održavanja sportskog objekta. U mnogim slučajevima podaci o prihodu jedinice imovine su se mogli utvrditi, ali je to zahtijevalo veliki napor. Po uočavanju navedenih problema, zemlje u okruženju (Srbija, Hrvatska) su pokrenule aktivnosti na edukaciji i provođenju savremenijih metoda upravljanja javnom imovinom na lokalnom nivou. Rezultati provedenih istraživanja pokazuju da su zemlje u regionu implementacijom mjera strateškog upravljanja imovinom povećale prihode od 8% pa čak do 25% budžeta lokalne uprave⁶.

³-Priručnik za obuku **Upravljanje imovinom**, Program obuke u opštinama, Louis Berger SAS, Projekat finansiran od strane EU, str 27

- **Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave**, Projekat reforme lokalne samouprave, USAID CROATIA, Zagreb 2004., str.19

- **Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne samouprave** – izdanje za Srbiju, Program podsticanja ekonomskom razvoju opština, USAID, 2009., str.3

⁴ Tradicionalna uloga uprave uključuje ponudu odgovarajućeg broja jedinica imovine za javna dobra i usluge po najnižoj cijeni, u poređenju sa alternativnim, mogućim dogovorima, uključujući i pružaoce usluga iz privatnog sektora.

⁵ Netradicionalna uloga lokalne uprave uključuje podršku lokalnom ekonomskom razvoju i ostvarivanje prihoda za lokalnu upravu iz alternativnih izvora.

⁶ **Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave-popis i upis imovine u 30 koraka**, Projekat jačanje lokalne samouprave u Srbiji Faza 2 finansiran od strane EU, Beograd 2012.godina, strana 7.

Brojne su studije koje su usmjerene ka ustanovljavanju mjera za uspješno upravljanje javnom imovinom u lokalnim zajednicama. Zajedničke mjere, navedene u svim studijama su:

- a. Klasifikacija imovine u skladu sa funkcijama lokalne uprave kao osnova za utvrđivanje pristupa kako će se imovinom upravljati,
- b. Izrada baze podataka o imovini koja uključuje finansijske rezultate i iskorištenost objekta,
- c. Osnivanje jedinice za upravljanje imovinom,
- d. Formulisanje strateške uloge imovine u ostvarivanju ciljeva lokalne uprave, te
- e. Provođenje prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva.

Uspostavljanje navedenih koraka i efikasno upravljanje javnom imovinom rezultira intenzivnijim korištenjem imovine, smanjenjem troškova vezanih za imovinu i povećanjem prihoda. Sve ovo u konačnici rezultira boljim uslugama javne uprave, većoj transparentnosti rada uprave i bržem ekonomskom razvoju.

Od prethodno navedenih mjera za uspješno upravljanje javnom imovinom u Distriktu je osnovana jedinica za upravljanje javnom imovinom (Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Distrikta) i djelimično je realizovan projekat Geoinformacionog sistema (GIS) Vlade Distrikta, kao podloge za bazu podataka o javnoj imovini.

Od 2007. godine kada je osnovana jedinica za javnu imovinu Kancelarija za reviziju je kroz revizije finansijskog poslovanja, te praćenjem medijskih natpisa, izvještaja o radu Kancelarije za upravljanje javne imovine, skupštinskih rasprava, podataka drugih institucija (Direkcija za finansije i Pravobranilaštvo Distrikta) vezanih za upravljanje javnom imovinom u Distriktu, uočila da proces upravljanja javnom imovinom nije učinkovit.

Indikacije neučinkovitosti upravljanja javnom imovinom se ogledaju u sljedećem:

- Prihodi od iznajmljivanja poslovnih prostora su niski (50-60% u odnosu na plan), planirani prihodi od prodaje se ne ostvaruju, prihodi od zakupnina nisu razvrstani po godinama nastanka i ne prikazuju realne pokazatelje, sudske presude vezane za iznajmljenu imovinu se sporo provode – za to vrijeme zakupci stvaraju nove troškove (podaci revizije finansijskog poslovanja);
- Vrijednost imovine nije realno iskazana. Kancelarija za upravljanje javnom imovinom nije izvršila popis imovine, nego je uključeno knjigovodstveno stanje (podaci iz elaborata o popisu imovine Distrikta);
- Nije uspostavljena potpuna, tačna i ažurna knjigovodstvena evidencija pokretne i nepokretne imovine i stanja stalnih sredstava u Glavnoj knjizi Trezora (podaci Direkcije za finansije);
- U toku su brojni sudski sporovi za naplatu prihoda od iznajmljivanja javne imovine. Po pravosnažnim presudama, vraćanje u posjed iznajmljene imovine je sporo i neučinkovito (podaci iz Pravobranilaštva Distrikta);
- Nezadovoljstvo Vlade radom Kancelarije za upravljanje javnom imovinom. Medijski praćene kadrovske promjene u Kancelariji;
- Prisutni su problemi u upravljanju javnom imovinom uzrokovani pozicioniranjem i nadležnostima Kancelarije, te zakonskim preprekama u upravljanju i čestim promjenama menadžmenta (podaci iz Kancelarije za upravljanje javnom imovinom);

- Veliki broj lokala javne imovine u samom gradskom jezgru je napušten i devastiran;
- Pored raspoloživog prostora javne imovine određene institucije i javna preduzeća zakupljaju prostor od privatnika.

Iz navedenih pokazatelja slijedi da upravljanje javnom imovinom u Distriktu nije usmjereno racionalnom korištenju imovine. Ovakav pristup upravljanju generiše gubitke za Distrikt, kroz neostvarivanje planiranih prihoda, zapuštanje imovine, kao i direktnih gubitaka za vrijednost najamnine koju institucije i javna preduzeća plaćaju privatnim licima.

Na osnovu prikupljenih i obrađenih podataka i informacija, Kancelarija za reviziju je utvrdila da postoje prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu. Utvrđeno je da postoji više sistemskih i organizacionih prepreka učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu, kao što su nedostaci u identifikaciji, evidentiranju i klasifikaciji, te formulisanju strateške uloge javne imovine, postavljanju ciljeva, provođenju prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva i kontroli upravljanja. Kancelarija za reviziju je mišljenja da se reformom procesa upravljanja javnom imovinom navedeni nedostaci mogu otkloniti bez dodatnih materijalnih troškova, sa raspoloživim ljudskim resursima. Reforma procesa upravljanja, uz podizanje kvaliteta rada usmjerena je ka povećanju učinkovitosti Vlade Distrikta u upravljanju javnom imovinom.

1.2. Revizijska pitanja

Cilj provedene revizije je da se identifikuju i analiziraju prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom, daju smjernice za njihovo otklanjanje čime se stvara osnov za povećanje učinkovitosti Vlade Distrikta BiH u upravljanju javnom imovinom.

Međunarodno iskustvo je pokazalo da se organizacione promjene koje je neophodno izvršiti u sklopu unaprjeđenja upravljanja imovinom ne dešavaju preko noći, i da bi u svakom slučaju morale biti dobro osmišljene i pripremljene.⁷

Međunarodni eksperti su konstatovali (u zemljama regiona Srbija, Hrvatska) da se osnovni razlozi za sporost postupka prije svega ogledaju u teškoćama u popisivanju imovine (jer su evidencije uglavnom neažurne), neusklađenosti regulative na lokalnom nivou i nedostatku stručnih kadrova.⁸

Organizacione promjene i primjena savremenijih pristupa u upravljanju javnom imovinom treba da omoguće ostvarenje određenih unaprijed postavljenih ciljeva, kao što su:

- Veći prihodi budžeta
- Manji rashodi budžeta
- Mogućnost umanjenja stopa poreza i naknada, što može da bude podsticaj ekonomskom razvoju,
- Veća odgovornost i transparentnost javne uprave u upravljanju imovinom
- Unapređenje uslova za investiranje i poslovanje-niži troškovi investiranja i poslovanja

⁷ Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Projekat reforme lokalne samouprave, USAID CROATIA, Zagreb 2004.str. 10

⁸ Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave-popis i upis imovine u 30 koraka, Projekat jačanje lokalne samouprave u Srbiji Faza 2 finansiran od strane EU, Beograd 2012.godina, strana 8.

- Bolji ekonomski uslovi za privatne preduzetnike koji koriste javnu imovinu
- Brži ekonomski razvoj i povećana konkurencija.⁹

Učinkovitim upravljanjem javne imovine može se ostvariti ekonomski rast i razvoj lokalne zajednice i ostvarivanje gore navedenih ciljeva.

Cilj revizije se može prezentovati u vidu odgovora na sljedeće revizorsko pitanje:

- **KOJE SU NAJZNAČAJNIJE PREPREKE ZA UČINKOVITO UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU?**

Kako bi se dobio odgovor na navedeno pitanje, pomoći ćemo se dodatnim potpitanjima, i to:

1. **DA LI POSTOJE SISTEMSKE I ORGANIZACIONE PREPREKE ZA UČINKOVITO UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU?**
2. **DA LI JE PROVEDENA REGISTRACIJA I ANALIZA SVE JAVNE IMOVINE U DISTRIKTU?**
3. **DA LI SU PLANIRANJE I NADZOR NAD UPRAVLJANJEM JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU U FUNKCIJI POVEĆANJA UČINKOVITOSTI?**

1.3. Kriteriji revizije

Fokusiranje na osnovnu djelatnost, bolji nadzor i kontrola troškova, usvajanje novih tehnologija, procesa i načina rada, te povećanje efikasnosti i efektivnosti predstavlja imperativ savremenog rukovođenja.¹⁰ U kontekstu upravljanja javnom imovinom savremeniji pristup rukovođenju (bez dodatnih troškova i sa raspoloživim kadrom) predstavlja usmjerenost na procese upravljanja javnom imovinom, uz usvajanje novih tehnologija, procesa i načina rada, kao i usmjerenost na povećanje efikasnosti i efektivnosti.

Principi ekonomičnosti i efikasnosti aksiomi su u organizaciji i funkcionisanju javnog sektora. Načela rada lokalne zajednice su objektivnost, otvorenost, efikasnost, odgovornost i efektivnost, a na njih nas upućuje i Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008. - 2017. godine.

U provođenju revizije primijenjeni su kriteriji koji se odnose na upravljanje i raspolaganje javnom imovinom koji su utvrđeni Zakonom¹¹, a to je da se upravljanje i raspolaganje javnom imovinom vrši u interesu Distrikta i na način na koji postupa „dobar domaćin“.

Također, kao kriterij se koristi dobra praksa u upravljanju javnom imovinom koju provode zemlje u okruženju (Srbija, Hrvatska). Zemlje u okruženju se uzimaju kao primjer zbog toga što se proces reformi upravljanja javnom imovinom kod njih provodi tokom prethodne decenije, za razliku od BiH u kojoj su ti procesi tek u povoju.

⁹ *Ibidem*, strana 7-8.

¹⁰ Vidić Zlatko, Metode cjelovitog upravljanja objektima (magistarski rad), Sveučilište u Zagrebu- Fakultet strojarstva i brodogradnje, Zagreb, 2011., str.11

¹¹ Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj:28/06 i 19/07

Pored gore navedenog kriterija, u reviziji će se koristiti i kriteriji o učinkovitom upravljanju javnom imovinom u lokalnim zajednicama prema jedinstvenom modelu¹² koji se sastoji od kombinacije 5 osnovnih mjera za učinkovito upravljanje javnom imovinom:

1. Podjela (klasifikacija) imovine u skladu sa funkcijama lokalne uprave kao osnova utvrđivanje pristupa kako će se imovinom upravljati, jer se unutar svake klasa javne imovine mogu odrediti slični ciljevi i principi upravljanja;
2. Izrada baze podataka o imovini koja uključuje finansijske rezultate i iskorištenost objekta;
3. Osnivanje jedinice za upravljanje imovinom;
4. Formulisanje strateške uloge imovine u ostvarivanju ciljeva lokalne uprave postavlja javnu imovinu u službu privrednog rasta i razvoja kao pretpostavke prosperiteta zajednice, uspostavljanje cjelovitog, efikasnog i transparentnog upravljanja javnom imovinom;
5. Provođenje prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva (dnevno i mjesečno praćenje rezultate imovine), kao i kroz planiranje i izvršavanje dugoročnih strategija (utvrđuju se ciljevi, planira se ostvarenje ciljeva i prati njihovo ostvarenje).

1.4. Dizajn, obim i ograničenja revizije

Revizija je dizajnirana tako da se provede analiza nadležnosti Kancelarije za upravljanje javnom imovinom i drugih organa uprave i institucija koje učestvuju u upravljanju javnom imovinom Distrikta. Pored toga Kancelarija za reviziju je analizirala procese upravljanja javnom imovinom i to identifikaciju i evidenciju javne imovine, klasifikaciju, planiranje upravljanja i vršenje nadzora nad korištenjem i održavanjem javne imovine Distrikta.

S obzirom na to da se revizija bavi identifikovanjem značajnijih prepreka učinkovitog upravljanja javnom imovinom, obim revizije obuhvata značajnije prepreke prateći ih od osnivanja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom.

Informacije i podaci su prikupljeni za period 2008. - 2013. godine. Stoga, sve promjene nastale nakon 31. 12. 2013. godine nisu uključene u ovu reviziju.

Revizija se nije bavila problemima reforme zemljišno knjižnog registra, niti problemom pokretanja i provođenja sudskih sporova na imovini. Također, revizija se nije bavila upravljanjem dobrima u općoj upotrebi, niti privatizacijom preduzeća, a koje su u nadležnosti upravljanja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom Distrikta.

Revizija se nije bavila upravljanjem konkretnim jedinicama imovine, niti vršila analizu učinka raspolaganja pojedinačnim jedinicama imovine izuzev u nekoliko slučajeva koji služe kao ilustrativan primjer u reviziji.

¹² Vodič za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnom nivou (Misija OEBSS-a u BiH, projekat CAF mreža općina partnerstvo i resursi "PARES")

Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne samouprave – izdanje za Srbiju USAID

Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave – USAID Croatia

Priručnik za obuku Upravljanje imovinom – Exchange Municipal Training Courses Project, EU

Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave – popis i upis imovine u 30 koraka; u okviru jačanja lokalne samouprave u Srbiji, Faza 2, EU i CoE

1.5. Metodi revizije

S ciljem da se dođe do odgovora na postavljena revizorska pitanja, prikupljeni su podaci i informacije primjenom sljedećih metoda:

- pregled dokumentacije Kancelarije za upravljanje javnom imovinom,
- analiza zakona i podzakonskih akata koja se tiču upravljanja javnom imovinom,
- intervjui odgovornih osoba i službenika uključenih u proces upravljanja javnom imovinom,
- pregled studija, izvještaja i publikacija koje se tiču oblasti upravljanja javnom imovinom.

Da bi se dobili odgovori na revizijska pitanja (pored gore navedenih metoda), korištene su metode i tehnike kao što su: analiza dokumentacije, statističke metode, deskriptivna metoda, kao i kombinacija nekih metodoloških pristupa. U tom kontekstu organizovani su sastanci i intervjui sa odgovornim osobama institucija. Također su prikupljene i informacije i podaci iz okruženja i korišteni su drugi dostupni izvještaji i prezentacije, kao i dostupne publikacije i informacije. U reviziji su korištene informacije i podaci dobiveni od drugih institucija.

1.6. Struktura izvještaja

U skladu s Principima revizije učinka¹³, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Kancelarija za reviziju odlučila provesti navedenu reviziju učinka kao i revizijska pitanja, obim, ograničenja i metodologiju rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se opisuje organizacija upravljanja javnom imovinom po ključnim akterima i pravnim osnovama djelovanja. Nakon objašnjenja procesa, prezentuju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervisana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

¹³*Principi revizije učinka*, Koordinacioni odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.

2. Opis predmeta revizije

2.1. Organizacija upravljanja javnom imovinom u Distriktu

Supervizor za Brčko je 15.09.2006. godine izdao Nalog kojim se kao zakon u Distriktu donio Zakon o javnoj imovini u Distriktu. Nalog Supervizora je sačinjen sa ciljem unaprjeđenja pravnog i institucionalnog okvira čiji je zadatak da štiti javnu imovinu i dobra i podupre vladavinu prava.

U skladu s pomenutim Nalogom, formirana je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je osnovana kao posebna služba, samostalna u rukovođenju i upravljanju poslovima. Otpočela je sa radom u maju 2007. godine, imenovanjem Direktora Kancelarije. Proces kadrovskog popunjavanja tekao je tokom 2007. i 2008. godine.

Osnivanjem Kancelarije za upravljanje javnom imovinom došlo je do prenosa nadležnosti niza poslova sa drugih odjeljenja Vlade Distrikta (Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenja za javne poslove, Odjeljenja za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja, Kancelarije gradonačelnika – Manjinsko dioničarski fond, Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu i Kancelarije za privatizaciju). Prenosom nadležnosti poslova drugih organa javne uprave, u Kancelariju su prešli i zaposlenici koji su ranije obavljali date poslove i zadatke u organima javne uprave.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom izvršava stručno - administrativne poslove iz nadležnosti Vlade koji se odnose na upravljanje, održavanje, privatizaciju, zaštitu kulturno historijskog naslijeđa, evidenciju i nadzor imovine u vlasništvu Distrikta. Za svoj rad direktno je odgovorna gradonačelniku.

Od svog osnivanja Kancelarija u prosjeku zapošljava oko 50 službenika i namještenika. Tekući troškovi Kancelarije iznose između 2 i 2,5 miliona KM na godišnjem nivou, od čega se oko 1 milion KM prema godišnjem prosjeku troši za plate i naknade zaposlenih u Kancelariji.

2.2. Zakonska osnova

Statutom Brčko Distrikta BiH¹⁴ Kancelarija za upravljanje javnom imovinom svrstana je u javnu upravu (čl. 45, stav 2 pod tačkom d) i definiše se isključiva odgovornost Kancelarije za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Distrikta (član 49).

Zakonom o javnoj upravi¹⁵ (član 32) Kancelariji za upravljanje javnom imovinom se daje nadležnost za provođenje zakona i drugih propisa u vršenju poslova upravljanja javnom imovinom Distrikta.

Zakon o javnoj imovini¹⁶ donijet je, kao što je ranije napomenuto, Nalogom supervizora za Brčko. Ovim zakonom se određuje sastav javne imovine, reguliše način upravljanja, raspolaganja, zaštite,

¹⁴Statut Brčko distrikta BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 2/10

¹⁵Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 19/07,2/08, 43/08 i 9/13

¹⁶ Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj:28/06 i 19/07

nadzora i evidencije javne imovine. Prema odredbama Zakona, upravljanje i raspolaganje javnom imovinom vrši se isključivo u interesu Distrikta sa pažnjom dobrog domaćina i propisuje se kako se navedena imovina može koristiti. Nadležnosti upravljanja se dodjeljuju Kancelariji za upravljanje javnom imovinom kojoj se daju ovlaštenja za određene poslove, te se propisuju načini vođenja dokumentacije za svu javnu imovinu. Posebno se definišu načini raspolaganja i korištenja javne imovine, kao i nadzor nad raspolaganjem iste. Ovlašćenja ostalih organa uprave u procesu evidentiranja javne imovine, procjene njene vrijednosti, kao i rokova za navedene aktivnosti su također definisani Zakonom.

Zakon je pretrpio jednu izmjenu u dijelu detaljnije razrade raspolaganja imovinom Distrikta. Također, sadržava i izmjene tehničke prirode (termin Poreska uprava se mijenja terminom Direkcija za finansije).

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je u skladu sa Zakonom donijela i niz podzakonskih akata¹⁷ (Pravilnika) kojima su preciznije definisani:

- postupci sticanja imovine u korist Distrikta,
- postupci redovnog raspolaganja imovinom Distrikta,
- postupci i uslovi davanja na privremeno korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta,
- postupci dodjele poslovnih prostorija na korištenje udruženjima građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Distriktu,
- načini vođenja registra raspolaganja i procedure i
- načini vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora.

Tokom rada Kancelarije izmijenjen je podzakonski akt¹⁸ koji se tiče postupaka redovnog raspolaganja imovinom Distrikta, a podzakonski akt koji se tiče postupaka dodjele poslovnih prostorija na korištenje udruženjima građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Distriktu je povučen iz upotrebe.¹⁹

Pored navedenih zakonskih i podzakonskih akata, upravljanje javnom imovinom regulisano je i:

¹⁷- Pravilnik o postupku sticanja imovine u korist Brčko distrikta BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 2/2008

- Pravilnik o postupku redovnog raspolaganja imovinom Brčko distrikta BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 26/2007

- Pravilnik o uslovima i postupku davanja na privremeno korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Brčko distrikta BiH, 01.1-02-002683/09 od 27.01.2009

- Pravilnik o postupku dodjele poslovnih prostorija na korištenje udruženjima građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 49/2008

- Pravilnik o načinu vođenja registra raspolaganja, 16-02-013738/09-6 od 20.08.2010

- Pravilnik o proceduri i načinu vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora, 16-02-013738/09-7 od 20.08.2010

¹⁸Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika o postupku redovnog raspolaganja imovinom Brčko distrikta BiH, 01.1-02-019282/09 od 18.06.2009

¹⁹ Pravilnik o postupku dodjele poslovnih prostorija na korištenje udruženjima građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 49/2008

- Zakonom o komunalnim djelatnostima²⁰ koji obuhvata upravljanje grobljima, zakupljivanje javnih površina za postavljanje reklama, zauzimanje i korištenje javnih površina, održavanje rekreacionih javnih površina, upravljanje pijačnim prostorima i upravljanje javnim parkiralištima.
- Zakonom o putevima²¹ regulišu se nadležnost za upravljanje javnih površina u putnom i zaštitnom pojasu za namjenu postavljanja reklamnih panoa.

Zakonom o implementaciji odluke Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika²² pored javne imovine, Distrikt je u nadležnost dobio i obavezu zaštite, konzervacije, prezentacije i obnove nacionalnih spomenika, koju u praksi provodi Kancelarija za javnu imovinu na inicijativu Odjeljenja za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove.

2.3. Kancelarija za upravljanje javnom imovinom

U skladu sa Zakonom, imovinom Distrikta i dobrima u općoj upotrebi upravlja Kancelarija.²³

Kancelarija poslove iz svoje nadležnosti obavlja kroz – Kancelariju direktora, Sektor raspolaganja, Sektor registra i Sektor održavanja. Detaljnije o organizacionoj strukturi sa opisom poslova u prilogu 2 Izvještaja.

Zakonom su definisane četiri grupe procesa u upravljanju javnom imovinom i to:

- identifikacija i evidencija,
- raspolaganje,
- korištenje i
- održavanje javne imovine sa njenim osiguranjem.

Pored navedenih procesa, Kancelarija je obavezna da izradi finansijske rezultate za javnu imovinu kojom upravlja.

Radi lakše preglednosti, osnovne procese ćemo grafički prikazati i to kako slijedi:

²⁰Zakon o komunalnim djelatnostima, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 30/04,24/07 i 9/13

²¹Zakon o putevima Brčko distrikta BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 43/04,19/07,17/09 i 9/13

²² Zakon o implementaciji odluke Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika iz Aneksa 8, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 2/02 i 19/07

²³ Više o zakonskom određenju pojma javne imovine u Prilogu 1

Grafikon 1: Zakonom definisani procesi upravljanja javnom imovinom koje provodi Kancelarija



U svojim izvještajima, Kancelarija navodi da vodi računa o efikasnom i transparentom izvršavanju poslova, ostvarivanju potpune efikasnosti uposlenika, maksimalnom korištenju njihovih stručnih znanja te sistematskom unapređenju rada i saradnje s drugim organima uprave. Najčešće se u izvještajima o radu navode sljedeći poslovi:

- Priprema postupka upravljanja i raspolaganja imovinom (pribavljanje vlasničke i korisničke dokumentacije, pribavljanje prostorno-planske dokumentacije, saglasnost Pravobranilaštva, provođenje javnog nadmetanja) za poslovne inicijative, zakup javnih površina, zakup poslovnih prostora i drugih nekretnina u vlasništvu Distrikta;
- Sve vrste pravnih poslova koji se odnose na provođenje postupka prodaje ili zakupa nekretnina putem usmenog javnog nadmetanja i/ili tendera (objava konkursa, izrada zapisnika, izvještaja, itd.);
- Upis imovinskih prava u javne evidencije, izrada ugovora i ostalih pravnih akata;

- Nadogradnja i proširenje GIS baze podataka koja treba da sadrži evidenciju cjelokupne javne imovine Distrikta, vođenje registra;
- Izrada prijedloga plana raspolaganja nekretninama u vlasništvu Distrikta;
- Izrada finansijsko-računovodstvenih izvještaja u cilju analize i praćenja ekonomskih rezultata upravljanja javnom imovinom Distrikta;
- Izrada strategije i godišnjeg plana raspolaganja javnom imovinom.

Poslovi koje obavlja Kancelarija, prema izvještajima o radu ne obuhvataju sve Zakonom definisane nadležnosti. Kao osnovne organizaciono tehničke probleme u realizaciji ciljeva i zadataka Kancelarija za upravljanje, u svojim izvještajima navodi, dislociranost sektora održavanja i veliki broj zaposlenika u kancelarijskom prostoru.

Pored Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, Zakon je propisao i obaveze drugim organima javne uprave u procesu upravljanja javnom imovinom, o čemu će biti više riječi u narednom dijelu teksta.

2.3. Obaveze drugih organa u procesu upravljanja javnom imovinom Distrikta

Drugi organi u procesu identifikacije i evidencije javne imovine

Identifikacija i evidencija javne imovine u Brčko distriktu BiH u nadležnosti je Kancelarije za upravljanje javnom imovinom. Pored nadležnosti koje ima Kancelarija, Zakon je propisao i obaveze drugim organima javne uprave u procesu identifikacije i evidencije javne imovine.

Institucije Distrikta, javne službe, odnosno mjesne zajednice, udruženja i fondacije bile su dužne u skladu sa Zakonom da izvrše popis i evidentiranje pokretne i nepokretne imovine koju koriste.

Evidenciju nepokretnih i pokretnih stvari u imovini Distrikta koja služe za obavljanje funkcije institucija Distrikta, vode i institucije koje te stvari koriste. Navedene institucije bile su dužne da podatke o pokretnoj i nepokretnoj stvari, odnosno računovodstvene evidencije pokretne imovine, dostave Kancelariji u elektronskoj formi, radi vođenja registra nepokretnosti.

Direkcija za finansije, procjenjuje vrijednost imovine Distrikta i obavezna je da dostavi gradonačelniku prijedlog podzakonskih akata o načinu procjene vrijednosti imovine Distrikta.

Na prijedlog Direkcije za finansije, gradonačelnik je obavezan da donese bliže propise o načinu procjene vrijednosti imovine Distrikta.

Radi vođenja registra nepokretnosti Direkcija za finansije je obavezna da dostavi Kancelariji podatke o nepokretnim stvarima javne imovine Distrikta, po procijenjenoj vrijednosti.

Drugi organi u procesu raspolaganja javnom imovinom

Imovinom Distrikta, u skladu s Zakonom raspolaže gradonačelnik Distrikta odlukom o raspolaganju javnom imovinom. Odluku o raspolaganju javnom imovinom gradonačelnik donosi na osnovu prijedloga direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, koja je osim ove aktivnosti zadužena i za realizaciju odluke o raspolaganju javnom imovinom.

U zakonom definisanim oblastima, gradonačelnik može raspolagati nekretninama u vlasništvu Distrikta bez objavljivanja javnog konkursa, putem direktnog sporazuma i specijalne pogodbe.

Skupština ima pravo da donese odluku o sklapanju direktnog sporazuma ili specijalne pogodbe²⁴, kao oblika raspolaganja javnom imovinom bez objavljivanja javnog konkursa, ukoliko je takvo raspolaganje u javnom interesu za Distrikt. Ovakav oblik raspolaganja se koristi u funkciji privrednog razvoja Distrikta ili kada se time stvaraju uslovi za investiciona ulaganja na teritoriji Distrikta, kao i u humanitarne svrhe.

Vršenje nadzora nad raspolaganjem javnom imovinom obavlja Pravobranilaštvo Distrikta, u skladu sa Zakonom o Pravobranilaštvu²⁵. Sve zaključene ugovore o raspolaganju imovinom Distrikta Kancelarija dostavlja Pravobranilaštvu.

Drugi organi u procesu korištenja javne imovine

Gradonačelnik propisuje uslove davanja na korištenje, nepokretnih i pokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta.²⁶ O davanju na korištenje, rasporedu i prestanku korištenja nepokretnosti koje služe za obavljanje djelatnosti javne službe odlučuje gradonačelnik na prijedlog Kancelarije za upravljanje.

Ako institucije Distrikta, javne službe, ili drugi korisnici, zbog promjene nadležnosti, smanjenja obima poslova ili drugih okolnosti prestanu da koriste imovinu ili njen dio dužni su da o tome obavijeste Kancelariju i gradonačelnika. Gradonačelnik u tom slučaju može ovu imovinu dati na korištenje drugom organu, prodati, razmijeniti ili dati u zakup.

Kada institucije Distrikta, odnosno javne službe i drugi korisnici nepokretnu stvar koriste suprotno namjeni stvari ili zapuštaju stvar, te postoji opasnost znatne štete, gradonačelnik ima pravo oduzeti tu nepokretnost od korisnika. Gradonačelnik može odlučiti da korisniku obezbijedi korištenje druge odgovarajuće nepokretnosti. Kontrolu korištenja javne imovine vrši Kancelarija za upravljanje.

²⁴ Skupština Distrikta određuje uslove specijalne pogodbe, uključujući: cijenu, odnosno visinu naknade koja se dobija za ustupanje, lice kome se vrši ustupanje, uslove koje sticalac mora da ispuni, ograničenja kao što su ograničenje raspolaganja ili opterećivanja, sredstva obezbjeđenja ispunjenja obaveza, način praćenja ispunjenja obaveza od strane sticaoca, posljedice neispunjenja obaveza sticaoca, a naročito obavezu vraćanja ustupljenog imovinskog dobra u slučaju neispunjenja obaveza, kao i druge uslove koji se smatraju bitnim.

²⁵ Zakon o Pravobranilaštvu Brčko distrikta BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj:28/06,19/07,17/08 i 20/10

²⁶ Način korištenja, čuvanja, zaštite i održavanja nepokretnosti koje su date u zakup propisuje gradonačelnik na prijedlog Kancelarije.

3. Nalazi revizije

3.1. Sistemske i organizacione prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom

Cjelovito upravljanje javnom imovinom s ciljem osiguranja optimalnih koristi od aktivnosti upravljanja podrazumijeva kako uspostavu pretpostavki za učinkovito upravljanje javnom imovinom, tako i jasno definisanje i preuzimanje upravljačkih nadležnosti. Pored navedenog, sistem i organizacija upravljanja ogleda se i u registraciji javne imovine, planiranju, provođenju i nadzoru nad upravljanjem javnom imovinom. U nastavku teksta posmatrat će se pretpostavke učinkovitim upravljanju javnom imovinom i nadležnosti u upravljanju javnom imovinom Distrikta, dok će se u narednim poglavljima sistemske i organizacione prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom posmatrati u okviru provođenja posmatranih upravljačkih procesa.

3.1.1. Pretpostavke učinkovitim upravljanju javnom imovinom

Jedna od osnovnih pretpostavki za učinkovito upravljanje javnom imovinom jeste podatak o količini, vrstama i vrijednosti javne imovine kojom se upravlja.

Revizorski tim je tokom provođenja revizije utvrdio da **Kancelarija za upravljanje javnom imovinom posjeduje nepotpune podatke o količini, vrstama i vrijednostima javne imovine kojom upravlja**. Bez potpunih podataka u ovoj oblasti revizorski tim nije mogao da sagleda koliko je javne imovine identifikovano/neidentifikovano i evidentirano/neevidentirano. Od osnivanja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom nije izvršena potpuna i stručna procjena količine, vrsta i vrijednosti javne imovine.

Navedeno stanje odstupa od kriterija u pogledu upravljanja i raspolaganja javnom imovinom koje postavlja sam Zakon, a to je da se upravljanje i raspolaganje javnom imovinom vrši u interesu Distrikta i na način na koji postupa „dobar domaćin“. „Dobar domaćin“ prije svega utvrđuje količinu, vrste i vrijednost imovine kojom upravlja.

Razlozi za nedostatak polazne informacije o količini, vrstama i vrijednosti javne imovine kojom upravljaju nalaze se **u disperziji upravljačkih nadležnosti** Kancelarije za upravljanje javnom imovinom i korisnika imovine, kao i **nedostacima u identifikaciji javne imovine**.

3.1.2. Nadležnosti u upravljanju javnom imovinom

Nad dijelom Zakonom definisane javne imovine, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, od osnivanja, nije preuzela nadležnost za upravljanje. Primjer je nepreuzimanje nadležnosti u upravljanju objektima javnog karaktera (domovi kulture, mjesne zajednice, humanitarna naselja i sl.) koji su sagrađeni iz budžeta drugih organa javne uprave, ili iz donacija i nisu predati na upotrebu Kancelariji.

Revizijom je utvrđeno da je u procesima reformi javne uprave i osnivanja javnih preduzeća Kancelarija za upravljanje javnom imovinom izgubila nadležnosti nad dijelom javne imovine. Primjer gubitka nadležnosti je upravljanje nad objektima i imovinom koja je diobnim bilansom pripala javnim preduzećima. Drugi primjer je gubitak nadležnosti nad upravljanjem parking prostorima na kojima su na godišnjem nivou ostvarivani prosječni prihodi od oko 10.000,00 KM.

Kancelarija u praksi nije preuzela nadležnost nad upravljanjem pokretnom imovinom Distrikta.

Nad djelom javne imovine Kancelarija spori svoju nadležnost upravljanja, kao što je primjer upravljanja grobljima kao komunalnim objektima²⁷, održavanjem javnih površina (čišćenje, uklanjanje stabala, košenje), tekuće održavanje objekata i slično.²⁸

Upravljanje stvarima u javnoj imovini prema Zakonu obuhvata održavanje, obnavljanje i unapređivanje, kao i izvršavanje zakonskih i drugih obaveza u vezi sa upravljanjem.²⁹

Iz gore navedenih primjera, osim Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, u Distriktu javnom imovinom upravljaju i drugi organi javne uprave i institucije koji su korisnici³⁰ javne imovine i koji u praksi obezbjeđuju sredstva i provode održavanje, obnavljanje i unapređivanje imovine koju koriste.

Kancelarija u praksi upravlja imovinom koja nije data na korištenje drugim organima javne uprave i institucija u Distriktu.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je tokom 2013. godine pokrenula inicijativu za izmjene Zakona o javnoj imovini³¹. Navedena inicijativa u svom sadržaju ne obuhvata rješavanje problema nadležnosti, već vrši dalju disperziju nadležnosti time što veći značaj u procesu raspolaganja javnom imovinom daje odlukama drugih organa javne uprave³².

U ovakvoj situaciji, **Kancelarija nije uspostavila cjelovito upravljanje nad javnom imovinom s ciljem osiguranja optimalnih koristi od aktivnosti upravljanja, naročito u slučajevima kada koristi od javne imovine nisu samo finansijske, već su društvene i humanitarne prirode.**

3.2. Registracija i analiza javne imovine u Distriktu

Registracija i analiza javne imovine predstavlja osnov za donošenje racionalnih upravljačkih odluka i ostvarivanje optimalne koristi od svake jedinice i/ili grupe javne imovine.

²⁷ Zakon o komunalnim djelatnostima, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br:30/04,24/07 i 9/13 (VI odredbe o grobljima)

²⁸ Prema izjavama odgovornih osoba u Kancelariji za upravljanje javnom imovinom postoje nedoumice oko nadležnosti upravljanja određenim kategorijama javne imovine, naročito oko poslova upravljanja sportskim terenima, školskim salama, ribarskim kućama, objektima na vodi, objektima mjesnih zajednica, domovima kulture, grobljima i održavanjem javnih površina. Pored navedenog, izražene su i nedoumice koje se tiču nadležnosti upravljanja javnom imovinom za koju je neophodno da Kancelarija riješi imovinskopravne odnose.

²⁹ Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" broj:28/06 i 19/07; član 3

³⁰ Korištenje stvari je pravo na neposrednu upotrebu stvari koja je dodjeljena za obavljanje poslova iz nadležnosti korisnika, a u skladu s prirodom i namjenom stvari – Zakon o javnoj imovini, član 3

³¹ Smjernice za izradu nacrtu o izmjeni i dopuni zakona o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH

³² Fizička i pravna lica zahtjev za raspolaganje podnose odjeljenjima prema njihovoj nadležnosti, zahtjevi za koje se izvrši procjena da su opravdani dostavljaju se Odjeljenju za privredni razvoj...

Registracija i analiza javne imovine u užem smislu obuhvata identifikaciju svih jedinica javne imovine i promjena na javnoj imovini, te njihovu evidenciju. U širem smislu obuhvata klasifikaciju jedinica javne imovine i strateški pristup u upravljanju.

U nastavku teksta prezentovaćemo procese identifikacije i evidencije javne imovine u Distriktu.

3.2.1. Identifikacija javne imovine

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je zadužena za identifikovanje javne imovine putem prikupljanja podataka o javnoj imovini i o promjenama na istoj i u ime Distrikta vrši poslove vezane za upis prava u zemljišne knjige. O identifikovanoj javnoj imovini Kancelarija vodi bazu podataka, odnosno kako je to Zakonom definisano registar nepokretnosti.

Slijedi grafički prikaz procesa identifikacije javne imovine:

Grafikon 2: Proces identifikacije javne imovine prema Zakonu o javnoj imovini



Revizijom je utvrđeno da u Distriktu nije identifikovana sva javna imovina.

Po osnivanju Kancelarija je zadužila predmete javne imovine za koje su bila nadležna druga odjeljenja i institucije, a da nije izvršena formalno pravna primopredaja javne imovine.

Odjeljenja i institucije Distrikta su po osnivanju Kancelarije bile u zakonskoj obavezi da izvrše popis i evidentiranje pokretne i nepokretne imovine koju koriste, te da evidenciju u elektronskoj formi dostave Kancelariji za upravljanje javnom imovinom radi uspostave registra nepokretnosti. Na osnovu izjava odgovornih osoba Kancelarija nije zaprimila evidencije odjeljenja i institucija Distrikta.

Obzirom da proces identifikacije imovine nije opisan u zakonskim i podzakonskim aktima Kancelarije, revizorski tim će se u ovom dijelu poslužiti teorijskim modelom Metodologije popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave u 30 koraka³³, prema kome identifikacija javne imovine obuhvata slijedeće aktivnosti:

- Prikupljanje pravne dokumentacije,
- Prikupljanje tehničke dokumentacije,
- Prikupljanje podataka o vrijednosti javne imovine i
- Prikupljanje podataka o fizičkom stanju javne imovine.

Pravna dokumentacija za javnu imovinu

Pravna dokumentacija za javnu imovinu daje podatke o procentu imovine u stvarnom vlasništvu Distrikta, te koliko je sporne imovine za koju se trebaju rješavati imovinsko-pravni odnosi ili pokrenuti sudski sporovi.

Revizijom je utvrđeno da za identifikovanu javnu imovinu nije prikupljena pravna dokumentacija, kako bi se stvorili preduslovi za sistemsko rješavanje sporne imovine, planirali i pokrenuli postupci. Tokom prethodnog perioda Kancelarija je zaprimila zahtjeve od strane fizičkih lica koje se tiču uzurpacije privatne imovine od strane Distrikta koja je nastala izgradnjom bunara, puteva, trafostanica i slično a bez prethodno riješenih imovinsko pravnih odnosa. Također, o nekim jedinicama javne imovine Kancelarija stiže saznanja tek po pokretanju sudskih sporova o prodajama prava građenja, poslovnim inicijativama, ranije provedenim i nedovršenim postupcima eksproprijacije, izgradnji javnih objekata na privatnoj imovini bez prethodnog rješavanja imovinsko pravnih odnosa.

Prikupljanjem pravne dokumentacije za javnu imovinu riješile bi se nedoumice Kancelarije po pitanju nadležnosti upravljanja javnom imovinom koju Distrikt posjeduje ili/i imovinom za koju je neophodno da Kancelarija riješi imovinsko-pravna pitanja.

Tehnička dokumentacija javne imovine

Tehnička dokumentacija daje podatke o potrebi legalizacije objekata, jer su tokom proteklih decenija na području bivše Jugoslavije ne samo građani i privreda, već i općine, gradovi, javna preduzeća i ustanove čiji su oni osnivači, gradili, dograđivali ili rekonstruisali zgrade, stanove, puteve i ulice, trgove, objekte infrastrukture, kao i druge nepokretnosti bez projektne dokumentacije, građevinske ili upotrebne dozvole. Slična situacija se dešavala i sa objektima koji su donirani od strane međunarodnih organizacija.

Revizijom je utvrđeno da za identifikovanu javnu imovinu nije prikupljena tehnička dokumentacija. Kancelarija za upravljanje javnom imovinom upravlja i imovinom koja nije legalizovana, na primjer neki objekti mjesnih zajednica, humanitarna naselja i sl. Shodno navedenom, ne može se utvrditi koliko je sporne javne imovine izgrađeno na ovaj način kako bi se preduzele sistemske mjere za pribavljanje tehničke dokumentacije. Sa druge strane, bez tehničke

³³Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave – popis i upis imovine u 30 koraka, Projekat „Jačanje lokalne samouprave u Srbiji, Faza 2“ Program finansiran od strane EU i Saveta Evrope, Beograd 2012

dokumentacije nije moguće racionalno upravljati troškovima tekućeg i kapitalnog ulaganja na navedenim objektima.

Vrijednost javne imovine

Podaci o vrijednosti javne imovine značajni su u procesu donošenja racionalnih odluka o upravljanju javnom imovinom.

Revizijom je utvrđeno da za identifikovanu javnu imovinu nije utvrđena procijenjena vrijednost od strane Direkcije za finansije, kako je to Zakonom o upravljanju javnom imovinom i propisano.

Finansijsko izvještavanje ima naročit značaj u smislu priznavanja i mjerenja javne imovine, te upravljanju troškovima i rezultatima. U Distriktu se u finansijskom izvještavanju o javnoj imovini vode knjigovodstveni podaci koji nisu usklađeni sa stvarnim stanjem.³⁴

Stoga je po pitanju vrijednosti javne imovine u Distriktu, revizorski tim mogao koristiti samo knjigovodstvene podatke.

Knjigovodstvena vrijednost poznate javne imovine se svake godine vodi u okviru popisa imovine. Svako odjeljenje i institucija, na godišnjem nivou, u okviru popisa stalnih sredstava, sitnog inventara i svih vrsta zaliha materijala, roba, stanja novčanih sredstava, potraživanja i obaveza odjeljenja Vlade i institucija Brčko distrikta BiH na dan 31. 12. xxxx. godine vrši popis imovine koju koristi. Finansijskom revizijom su utvrđene nepravilnosti u popisu i to:

„Popisne liste ne sadrže stalna sredstva po ukupnoj vrijednosti–trošku sticanja nego se iskazuju prema situacijama – fakturama nabavke – izgradnje. Imenovanje stalnih sredstava – dijelova stalnih sredstava vrši se na način preuzimanja naziva iz ugovora-fakture koji ne odražavaju suštinu sredstva nego posla koji je ugovoren i izvršen (izgradnja ..., zamjena ... rekonstrukcija). Navedeni radovi se vode kao posebno sredstvo i uvećavaju vrijednost odgovarajuće stalne imovine bez isknjižavanja vrijednosti imovine koja je navedenim radovima zamijenjena. Uočeni nedostaci ukazuju da je popis izvršen formalno, preuzimanjem knjigovodstvenih evidencija, a ne stvarne vrijednosti nabavljenog sredstva.“³⁵

Za navedeni nalaz, Kancelarija za reviziju je dala preporuku:

„Potrebno je prilikom okončanja postupka sticanja stalnog sredstva utvrditi njegovu ukupnu vrijednost ili vrijednost pojedinih funkcionalnih ili ekonomskih cjelina i isto imenovati u smislu koji najbolje odražava njegovu funkcionalnu suštinu. Ukoliko se radi o naknadnim ulaganjima na postojećim stalnim sredstvima potrebno je, u skladu sa MRS-JS 17, utvrditi vrijednost pojedinačnog sredstva koji je naknadnim ulaganjima zamijenjen (nabavna vrijednost i ispravka vrijednosti) kako bi se isti isknjižio iz

³⁴ Direkcija za finansije, Prijedlog aktivnosti za uspostavu registra i popisa imovine Brčko distrikta BiH, akt br.:13.9-04.2-250/13 od 07.02.2013.godine

³⁵ Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH za period od 1. 1. do 31. 12. 2011. godine, str.12

vrijednosti stalnog sredstva u cilju fer prikazivanja nove vrijednosti sredstva, a samim tim i imovine Distrikta u bilansu stanja.³⁶

Navedena preporuka i tokom provođenja revizije učinka nije provedena, tako da se ne može sa preciznošću govoriti o stvarnoj vrijednosti javne imovine u Distriktu.

Prema podacima o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH za 2012.godinu³⁷, knjigovodstvena vrijednost zemljišta i građevina iznosi **246.356.946,62 KM** što predstavlja oko 60% ukupne stalne imovine Distrikta. Na popisnim listama Kancelarije za upravljanje javnom imovinom nalazi se svega oko **2%** popisane vrijednosti zemljišta i građevina (javne imovine) Distrikta, dok se preostala vrijednost zemljišta i građevina nalazi na popisnim listama drugih organa javne uprave i institucija koje u okviru svojih nadležnosti koriste javnu imovinu.

Fizičko stanje javne imovine

Prikupljanje podataka o fizičkom stanju bitno je prilikom identifikacije javne imovine, a neophodno u procesu upravljanja javnom imovinom.

Revizijom je utvrđeno da u Distriktu fizičko stanje javne imovine u većini slučajeva nije poznato i da se o tome ne vodi evidencija, čak ni davanjem grubih ocjena, kao npr.: odlično, dobro, zadovoljavajuće, loše i neupotrebljivo.

Analizom fizičkog stanja jedinice javne imovine, analizom troškova kojima su te jedinice opterećene, vrstom i obimom radova koje bi trebalo preduzeti na njihovoj sanaciji, rekonstrukciji ili adaptaciji, pribavljanjem informacije o lokaciji šta se na toj lokaciji može graditi, uticalo bi na donošenje najsvrsishodnije odluke javne uprave – da li bi možda racionalnije bilo objekat porušiti i sopstvenim sredstvima izgraditi nov objekat sa sadržajima koji su u funkciji ostvarenja nadležnosti javne uprave ili je možda racionalnije izgraditi nov objekat putem privatnog i javnog partnerstva, davanjem u koncesiju ili jedinice javne imovine otuđiti pod tržišnim uslovima.

Sve nabrojane kombinacije i analize su moguće ako javna uprava posjeduje prikupljene i stručno obrađene informacije o pravnim, urbanističkim, ekonomsko-finansijskim i građevinskim aspektima o svakoj nepokretnosti koja je u javnoj imovini Distrikta.

U nastavku teksta prezentujemo primjere dobre prakse iz Hrvatske.

Primjeri efekata identifikacije i popisa imovine u Hrvatskoj:

U **Splitu** je broj zvanično registrovanih jedinica općinske imovine (nekretnina) porastao sa nule na 12.500, i sve su unijete u novi GIS; Sama vrijednost neiskorištenog građevinskog zemljišta procijenjena je na 360 miliona USD.

³⁶Ibidem, str.13

³⁷Izveštaj o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH za period od 01.01-31.12.2012.godine, Bilans stanja 01.01.-31.12.2012. i ostali finansijski podaci-obrazac A (stalna sredstva u obliku stvari i prava sa stanjem 31.12.2012.godine i otpis stalnih sredstava Vlade Brčko distrikta u period od 01.01.-31.12.2012.godine, brojevi konta:011100,011200 i 011910).

U *Karlovcu* je sveobuhvatan popis imovine, sproveden kao dio modela upravljanja imovinom, a rezultat je bio utrostručen broj jedinica u zajedničkom registru.

Grad *Varaždin* je identifikovao približno 140 jedinica imovine koje su u različitim stadijima postupka povrata. Kao rezultat, donesene su strateške odluke da se ne izvršavaju kapitalna ulaganja u te jedinice imovine, te da se pažljivo nadgledaju i kontrolišu tekući troškovi.

Rezultat identifikacije i popisa imovine u navedenim primjerima bio je taj što su gradovi počeli više pažnje da obraćaju na do tada neiskorištene jedinice javne imovine i na neriješena imovinska pitanja.

3.2.2. Nedostaci u evidentiranju javne imovine

Uspostavljanje tačne baze podataka o javnoj imovini je izuzetno važan prvi korak u uspostavljanju efikasnog sistema upravljanja javnom imovinom.

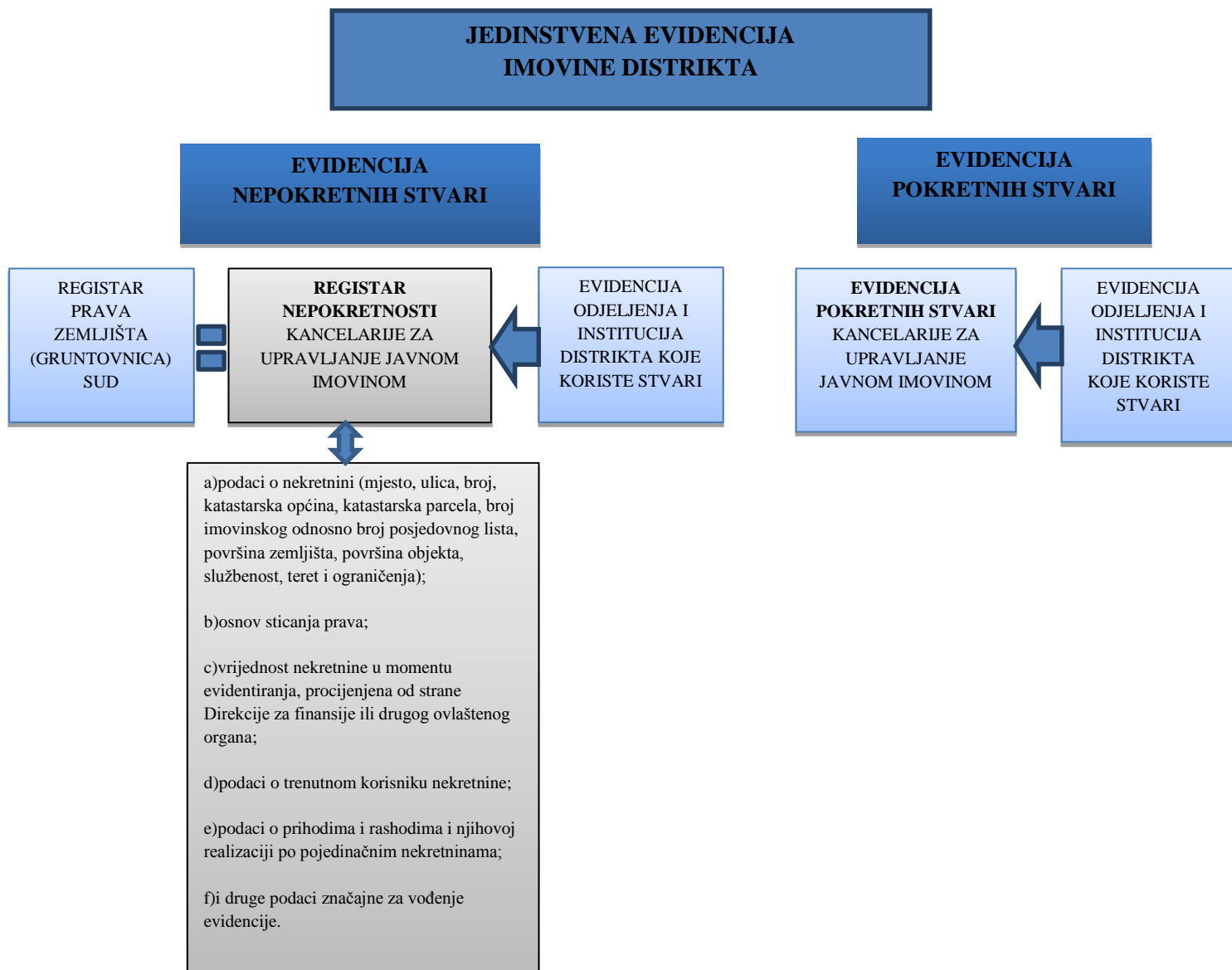
„Upravljanje javnom imovinom zahtijeva tačne podatke o imovini. Za donošenje odluka o prodaji, zadržavanju, izdvajanju kapitalnih sredstava za značajnije rekonstrukcije, o cijeni zakupa i finansijskim mogućnostima neophodne su pouzdane informacije. Nepotpuni finansijski podaci o imovini, nepostojanje podataka o tržištu (u vezi s konkurentnim cijenama zakupa i kupoprodajnoj vrijednosti), kao i podaci o izdacima koji nisu u potpunosti razvrstani po nekretninama onemogućavaju efikasno upravljanje imovinom i na kraju rezultira nemogućnošću portfolija da udovolje finansijskim i socijalnim potrebama i očekivanjima stanovništva kojem ta imovina pripada.“³⁸

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom vodi bazu podataka o javnoj imovini, odnosno kako je to Zakonom definisano registar nepokretnosti. Prema Zakonu, evidencija se vodi posebno za pokretne i posebno za nepokretne stvari.

Slijedi grafički prikaz Zakonom definisane obaveze evidencije javne imovine:

³⁸ Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne samouprave – izdanje za Srbiju, Program podsticanja ekonomskom razvoju opština, USAID, 2009., str.6

Grafikon 3: Evidencija javne imovine prema Zakonu o javnoj imovini



3.2.3. Baza podataka o javnoj imovini u Distriktu – Registar nepokretnosti

Za potrebe vođenja registra nepokretnosti, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je učestvovala u projektu formiranja jedinstvene GIS³⁹ baze podataka Vlade Distrikta⁴⁰. Iznos sredstava koji je iz budžeta Distrikta izdvojen za opremu, obuku i održavanje za GIS Kancelarije za upravljanje javnom imovinom je 71.784,63 KM (iznos sredstava kompletnog projekta je znatno viši). Rad u GIS okruženju imao je za cilj da objedini sve baze podataka koji se nalaze u administraciji Distrikta u jednu jedinstvenu bazu podataka koja se odnosi na javnu imovinu.⁴¹

Centralna GIS baza podataka u Distriktu nije zaživjela. U 2011. godini je potpisan ugovor za izradu projekta za konsolidaciju GIS sistema, koji tokom provođenja revizije nije okončan.

Postojeća GIS aplikacija u Kancelariji za upravljanje javnom imovinom podržava unos i analizu svih podataka o javnoj imovini koji propisuje Zakon.

Revizijom je utvrđeno da postojeća baza podataka odnosno registar nepokretnosti javne imovine, formiran u Kancelariji za upravljanje javnom imovinom, nosi obilježja nevjerodostojnosti, neažuriranosti i nepotpunosti.

Prije svega podaci koji se nalaze u GIS-u Kancelarije za upravljanje javnom imovinom nisu zaštićeni, tako da im mogu pristupati i mijenjati ih lica koja za to nisu ovlaštena.

Osam zaposlenika je prošlo obuku za rad na GIS bazi podataka, a u praksi na pomenutoj aplikaciji rade dva zaposlenika koja ujedno obavljaju i poslove i aktivnosti za potrebe raspolaganja javnom imovinom.

Organi javne uprave, nakon implementacije projekta, nisu uvezani GIS sistemom. Promjene u katastarskim knjigama se ne izvoze u GIS aplikaciju kako bi bile vidljive u postupku upravljanja javnom imovinom, također se na katastarskim podlogama ne mogu ucrtavati prostorni planovi i sl.

Dio javne imovine je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom evidentirala i o njima posjeduje određene podatke (poslovne prostore koji su iznajmljeni, dio mjesnih zajednica, školskih objekata, zdravstvenih objekata, objekata za sport i rekreaciju, kao i poljoprivrednog zemljišta). Podaci koji su evidentirani ne obuhvataju sve zakonom predviđene obavezne podatke koji su neophodni za učinkovito upravljanje javnom imovinom. Podaci o svakoj evidentiranoj nekretnini su nepotpuni i niti jedan ne sadrži zemljišno knjižne podatke (službenost, teret, ograničenja), niti jedan ne sadrži osnov sticanja prava, kao ni vrijednost nekretnine, niti podatke o prihodima i rashodima i njihovoj realizaciji po pojedinačnoj jedinici javne imovine. Samo dio evidentirane javne imovine sadrži podatke o trenutnom korisniku imovine.

Registar nepokretnosti za evidentiranu javnu imovinu posjeduje dio podataka o korisnicima imovine, ali ne vodi podatke o iskorištenosti navedene jedinice javne imovine.

³⁹GIS – geoinformacioni sistem

⁴⁰Više u prilogu 3

⁴¹<http://www.bdcentral.net/index.php/hr/gis-u-uredu-za-upravljanje-javnom-imovinom>

Na osnovu podataka koji su evidentirani u Kancelariji za upravljanje javnom imovinom, **ne može se utvrditi odnos evidentirane i neevidentirane javne imovine.**

Registar nepokretnosti služi Kancelariji pretežno za evidenciju javne imovine koja se prodaje ili iznajmljuje, tj. predstavlja osnov registra raspolaganja.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom ne vodi evidenciju pokretnih stvari koje su u vlasništvu Distrikta.

Identifikacija i evidencija javne imovine je posao koji se nikada 100% ne može završiti, jer svakodnevno nosi promjene (prodaja, sticanje, rješavanje pravnih sporova i sl.).

Svjesni navedenog ograničenja i potrebe za stalnim ažuriranjem podataka o javnoj imovini, revizorski tim smatra da je upravljanje javnom imovinom koja nije evidentirana u registru, odnosno imovinom za koju nisu u cijelosti prikupljeni pravni, fizički, finansijski i ekonomski podaci primjerom neučinkovitog upravljanja imovinom.

Nepotpunost podataka znači nedostatak saznanja o trenutno slaboj iskorištenosti nekih jedinica javne imovine, o imovini koja proizvodi niske prihode, o davanju atraktivnih prostora na korištenje nevladinim organizacijama koje plaćaju malu zakupninu ili je ne plaćaju, a rijetko koriste prostor, kao i o drugim okolnostima koje pružaju brze i relativno lake mogućnosti za poboljšanje finansijskih učinaka upravljanja jedinicama javne imovine i strateško razmišljanje o javnoj imovini.

3.2.4. Eksterna i interna koordinacija u evidenciji javne imovine u Distriktu

Obaveza je drugih organa javne uprave koji koriste javnu imovinu da o njoj vode evidenciju uključujući i podatke o svim promjenama nastalim na javnoj imovini. Evidentirane podatke, potom su, obavezni da dostave Kancelariji za upravljanje javnom imovinom.

Revizijom je utvrđeno da organi javne uprave i institucije koji koriste javnu imovinu ne dostavljaju Kancelariji podatke o javnoj imovini koju koriste, kao ni o promjenama na istoj.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom se jednom do dva puta godišnje obraća organima javne uprave i institucijama da navedene podatke dostave. Dio organa javne uprave ni na upit Kancelarije ne dostavlja tražene podatke (primjer traženje podataka o izgradnji i korištenju objekata mjesnih zajednica od Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, traženja podataka o izgradnji i korištenju domova kulture, stadiona, igrališta od Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu).

Organi javne uprave i institucija u svojim budžetima planiraju i realizuju izdatke za tekuće održavanje javne imovine koju koriste, pri čemu se realizovani troškovi ne dostavljaju Kancelariji za upravljanje javnom imovinom. Registrovanje tekućih troškova npr. realizovanih izdataka za energiju (grijanje), vrsti energenta koji se koristi, kao i podatak o termoizolaciji na objektu uz druge neophodne tehničke podatke dao bi osnovu za analizu i donošenje odluka o poboljšanju energetske efikasnosti ili mogućim uštedama za troškove energenata.

Revizijom su utvrđeni nedostaci u koordinaciji aktivnosti evidentiranja prihoda od iznajmljivanja javne imovine između Direkcije za finansije i Kancelarije za upravljanje javnom imovinom. Jednom mjesečno na traženje Kancelarije za upravljanje javnom imovinom Direkcija za finansije dostavlja podatke o proknjiženim uplatama po osnovu iznajmljivanja javne imovine. Navedeni podaci se ne dostavljaju po knjiženju uplate automatski Kancelariji, a dobijene podatke Kancelarija ne uvodi u registre.

Troškovi vezani za kapitalna ulaganja na javnoj imovini se dijelom planiraju i realizuju iz budžeta Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, a dijelom iz budžeta organa javne uprave i institucija, pri čemu se o realizovanim izdacima ne vodi evidencija u registru nepokretnosti. **U registru nepokretnosti se ne vode ni troškovi kapitalnih ulaganja koja vrši Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, odnosno dva sektora unutar Kancelarije ne razmjenjuju informacije vezane za tekuće održavanje i kapitalno ulaganje na javnoj imovini.**

Pored navedenog nedostatka u internoj koordinaciji Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, revizijom je utvrđeno da se podaci sektora registra o evidentiranoj javnoj imovini ne dijele unutar Kancelarije, te se ne koriste kao baza za sačinjavanje plana investicionog održavanja koji je u nadležnosti sektora održavanja, **odnosno dva sektora unutar Kancelarije ne razmjenjuju informacije vezane za evidentiranu javnu imovinu.**

3.3. Druge prepreke u upravljanju javnom imovinom Distrikta, analiza javne imovine

U dosadašnjem izlaganju objasnili smo nedostatke koji su usmjereni ka ustanovljavanju dvije od pomenutih pet mjera za uspješno upravljanje javnom imovinom. Posmatrali smo jedinicu za upravljanje javnom imovinom kroz nadležnosti nad upravljanjem javnom imovinom u Distriktu, identifikaciju i formiranje baze podataka (registar nepokretnosti) javne imovine.

Nastavak teksta je usmjeren na identifikaciju nedostataka u klasifikaciji javne imovine, formulisanju strateške uloge javne imovine u ostvarivanju ciljeva javne uprave Distrikta i u provođenju prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva.

3.3.1. Klasifikacija javne imovine

Finansijska politika, odgovornost i odluka javne uprave o "zadržavanju ili raspolaganju" u vezi s konkretnom jedinicom javne imovine trebalo bi da se zasniva na tome zašto je ta jedinica potrebna i kako se koristi. Činjenica da li se neki objekat koristi za mandatne funkcije kao što je prostor koji koristi sama javna uprava ili za društvene funkcije kao što je održavanje pozorišnih predstava utiče na pristup odlučivanju o tome kako će se imovinom upravljati.

Javna uprava posjeduje imovinu koju koristi:

- Za potrebe funkcionisanja javne uprave i institucija,
- Za društvene potrebe,
- Višak imovine.

Isti princip je naveden i u Zakonu o upravljanju javnom imovinom koji navodi da se imovina Distrikta može koristiti za ostvarivanje funkcija institucija Distrikta, odnosno obavljanje djelatnosti organizacija i javnih službi koje je osnovao Distrikt, a može se koristiti i za obavljanje funkcija mjesnih zajednica, udruženja, fondacija i ostalih oblika nevladinih organizacija u Distriktu. Također, imovina Distrikta se može koristiti i za obavljanje djelatnosti radi sticanja prihoda, odnosno dobiti.

Važeći Zakon ne propisuje upravljaču javne imovine obavezu vršenja klasifikacije javne imovine.

U Izvještajima o radu Kancelarije za 2012. godinu, po prvi put, se navodi klasifikacija javne imovine i to na:

- Administrativne objekte
- Objekte kulture
- Zdravstvene objekte
- Obrazovno školske objekte
- Sportsko-rekreativne objekte
- Spomenike kulture, odnosno istorijskog naslijeđa
- Gradska groblja i prateće objekte
- Pijace i parkinge
- Marine i plaže na Savi
- Stambeni fond
- Poslovne prostore

Provedenom revizijom je utvrđeno da se navedena klasifikacija ne provodi u praksi, kao i da se ne definišu načela i ciljevi upravljanja po navedenim grupama imovine.

3.3.2. Formulisanje strateške uloge javne imovine

Formulisanje strateške uloge javne imovine u ostvarivanju ciljeva javne uprave postavlja javnu imovinu u službu privrednog rasta i razvoja kao pretpostavke prosperiteta zajednice, te utiče na uspostavljanje cjelovitog, efikasnog i transparentnog upravljanja javnom imovinom. Ciljevi bi mogli uključivati i pružanje obaveznih usluga što je moguće efikasnije, ostvarivanje prihoda radi finansiranja funkcija javne uprave, poboljšanje kulturnog života zajednice, boljeg fizičkog izgleda, smanjivanje subvencija nevladinim organizacijama i socijalnim korisnicima imovine ili drugi ciljevi.

Zakon o javnoj imovini ne definiše klasifikaciju javne imovine kao obavezu, niti definiše njenu stratešku ulogu u upravljanju, te se stoga navedene aktivnosti u Distriktu ne provode u procesu upravljanja javnom imovinom.

Iskustva iz prakse Bosne i Hercegovine govore da i najuspješnije jedinice lokalne uprave nemaju integralan pristup održivoga upravljanja imovinom. Misija OSCE-a u BiH je u okviru projekta CAF⁴² u Vodiču za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnom nivou zaključuje da ključna prepreka održivog upravljanja javnom imovinom u lokalnim upravama „leži u nerazvijenim kapacitetima unutar lokalnih administracija i ogleda se u nedostatku jedinstvenih baza podataka, posebno

⁴² CAF projekat predstavlja alat za samoprocjenu i međuopštinsku saradnju u Bosni i Hercegovini i Evropskoj uniji - metod za upravljanje kvalitetom (Total Quality Management - TQM) inspirisan “modelom izvrsnosti”

sistematizovanih radnih mjesta i nerealnim strateškim planovima razvoja koji podcjenjuju istaknuti problem⁴³.

Praksa lokalnih zajednica evropskih zemalja i zemalja u okruženju nakon provedenih aktivnosti klasifikacije imovine i formulisanja njene strateške uloge je pokazala pozitivne rezultate, što predstavljamo u narednom prikazu.

Regionalno iskustvo, Hrvatska: Klasifikacija imovine

Lokalne samouprave su imale veoma raznovrsne portofilije imovine, od one čije su dvije trećine klasifikovane kao diskreciona imovina (kultura, sport, obrazovanje, socijalna zaštita), do one čije su dvije trećine klasifikovane kao višak/prihodovna imovina. Racionalizacijom portfolija, ostvarena su funkcionalna i fiskalna poboljšanja.

Postupak klasifikacije u Gradu Varaždinu

Administrativni odjeli u Varaždinu izradili su privremenu klasifikaciju i prezentovali ju Gradskom vijeću i Poglavarstvu u veljači 2002. godine. U skladu s raspravom koja je uslijedila, klasifikacija je revidirana i odluke vezane za upravljanje imovinom sada se donose u skladu s realnim ciljevima za nabavu, upotrebu i raspolaganje imovinom iz portfolija Grada.

Grad Varaždin je reklasifikovao istorijsku palatu vrijednu oko tri milijuna kuna kao višak imovine i daće ju u zakup na tržištu. Početna godišnja zakupnina je 500.000 kn, uz obvezu budućeg zakupoprimeca da izvede odgovarajuća kapitalna ulaganja. To je primjer kako lokalna samouprava može na kreativan način doći do dodatnog prihoda, u skladu s lokalnim kontekstom i sredstvima.

Utvrdjivanje strateške uloge i klasifikacija javne imovine je neophodna aktivnost upravljača javnom imovinom, zbog formulisanja finansijskih principa, načela i ciljeva upravljanja javnom imovinom u skladu sa klasifikovanim grupama imovine. Rezultati istraživanja pokazuju da su zemlje u regionu implementacijom mjera strateškog upravljanja imovinom povećale prihode od 8% pa čak do 25% budžeta lokalne uprave⁴⁴.

Svaka od grupa javne imovine zahtjeva drugačije principe upravljanja i podrazumijeva drugačije mjere za učinkovitije upravljanje.⁴⁵ Za neke jedinice javne imovine ne postoji tržišni potencijal, kao

⁴³ Vodič za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnom nivou, Misija OSCE-a u BiH, Projekat CAF, Sarajevo, 2012.

⁴⁴ Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave-popis i upis imovine u 30 koraka, Projekat jačanje lokalne samouprave u Srbiji Faza 2 finansiran od strane EU, Beograd 2012.godina, strana 7.

⁴⁵ Primjera radi, za obaveznu imovinu koju koristi javna uprava za obavljanje svojih funkcija učinak imovine se može unaprijediti povećanjem efikasnog korištenja objekata, svođenjem tekućih troškova na najmanju moguću mjeru i smještajem službi i usluga javne uprave u funkcionalne, a ne atraktivne dijelove grada i skromnije zgrade i objekte.

Za diskrecionu imovinu koja se koristi za društvene potrebe, tj. u funkciji je socijalnih i humanitarnih potreba (subvencionisana imovina), učinak imovine se može optimizirati analizom stvarnih troškova, stvaranjem programskih alternativa radi smanjenja direktnih i indirektnih subvencija te npr. objekat može koristiti/dijeliti više grupa korisnika, pratiti namjenu i korišćenje kako bi se osiguralo da neiskorišteni prostori budu dodeljeni ozbiljnijim korisnicima i sl.

što su spomenici, gradski trgovi, parkovi i slično, ali se i u njihovom upravljanju formulišu principi, načela i ciljeva upravljanja.

3.4. Planiranje i nadzor nad upravljanje javnom imovinom u Distriktu

Provođenje prakse upravljanja javnom imovinom podrazumijeva planiranje ciljeva u upravljanju svakom jedinicom i/ili grupom javne imovine, te praćenje i analizu ostvarenih ciljeva.

3.4.1. Planiranje i analiza u upravljanju javnom imovinom Distrikta

Sveobuhvatni planovi upravljanja imovinom postali su zajednička crta upravljanja javnom imovinom širom Evropske Unije i predstavljaju snažno sredstvo za unapređenje poslovanja u upravljanju javnom imovinom.

Cilj sveobuhvatnog planiranja je da obezbijedi da lokalne uprave ostvare najveću vrijednost svoje imovine, kao i da obezbijedi da njihova imovina najefektivnije zadovolji zahtjeve uprave. Premda postoje varijacije među državama u pogledu detalja dotičnog plana, postoji i veliki broj zajedničkih elemenata, te sveobuhvatni planovi obuhvataju sljedeće⁴⁶:

- Reviziju imovinskog posjeda lokalne uprave, to jest koju imovinu lokalna uprava posjeduje –što zemlje, što zgrada;
- Projekciju kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih potreba za imovinom radi ispunjavanja uloga i funkcija javnog servisa;
- Strategiju otuđivanja i sticanja – koja zemlja i zgrade će najvjerojatnije predstavljati „višak“ u odnosu na potrebe i koju zemlju i zgrade treba steći putem nabavke kako bi lokalnoj upravi bilo omogućeno efektivno ispunjavanje njenih funkcija.

Uobičajeno je redovno vršenje pregleda sveobuhvatnog plana upravljanja imovinom.

Sveobuhvatno planiranje upravljanja javnom imovinom Distrikta nije zaživjelo.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom na godišnjoj bazi izrađuje **program rada** po zacrtanim ciljevima i aktivnostima. Prema dosadašnjim planovima rada osnovni ciljevi Kancelarije su: izrada zakona i podzakonskih akata, davanje u zakup nekretnina u vlasništvu Distrikta, iznajmljivanje javnih površina, sticanje nekretnina, otkup stanova, dokompletiranje zemljišta, realizacija poslovnih inicijativa i prodaja prava građenja, uspostavljanje prava služnosti, privatizacija državnih preduzeća,

Za višak imovine, odnosno imovinu koja je u funkciji ostvarivanja prihoda, učinak imovine se može optimizirati davanjem nekretnina u zakup za najvišu cenu i najbolju namenu radi uvećanja tekućih prihoda, povremenim ocenjivanjem rezultata ostvarenja prihoda od tih nekretnina pomoću alternativnih investicionih kriterija, kao što su selektivna kapitalna ulaganja radi povećanja prihoda, prodaja nekretnina koje ne daju dovoljno dobre rezultate, kako bi se ostvarili jednokratni prihodi kada to bude dozvoljeno i/ili smanjenja troškova održavanja i obaveza prema imovini ako se ona ne može dati u zakup ili prodati.

⁴⁶Priručnik za obuku Upravljanje imovinom, Program obuke u opštinama, Louis Berger SAS, Projekat finansiran od strane EU, str 28-30

- Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Projekat reforme lokalne samouprave, USAID CROATIA, Zagreb 2004., str. 22-23, 70-71
- Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne samouprave – izdanje za Srbiju, Program podsticanja ekonomskom razvoju opština, USAID, 2009., str.91-92

koncesije, poslovi na realizaciji kapitalnog budžeta, poslovi na realizaciji tekućeg budžeta i identifikacija, evidencija, analiza imovine i dobara u općoj upotrebi i vođenje GIS baze podataka.

Primjer planiranog godišnjeg cilja i aktivnosti dat je u prilogu 4 ovog Izvještaja⁴⁷:

Provedenom revizijom na primjeru planiranog godišnjeg cilja i aktivnosti „Davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta“ revizorski tim je utvrdio da ne postoji sveobuhvatni cilj niti aktivnosti upravljanja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Distrikta. Ovakvim postavljanjem cilja, ne može se vidjeti koliko poljoprivrednog zemljišta Distrikt treba da podržava za obavljanje svojih obaveznih funkcija ili pomaganju socijalnih programa, koji je nivo direktnih ili indirektnih subvencija koje se daju zakupcima, koji su dobiti odnosno gubici vezani za upravljanje poljoprivrednim zemljištem, te da li postoji potreba za takvom imovinom i koji su srednjoročni i dugoročni ciljevi.

Pored navedenog godišnjeg plana Kancelarija je Zakonom i podzakonskim aktima obavezna da sačinjava i specifične planove koji se tiču pojedinačnih procesa upravljanja, kao što su: **prijedlog Plana raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta, Plan i program investicionog održavanja i Plan korištenja nekretnina.**

Kancelarija izrađuje **godišnji prijedlog Plana raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta.** Godišnji plan raspolaganja sadrži evidenciju svih nekretnina u imovini Distrikta za koje su podneseni zahtjevi o iznajmljivanju ili kupovini od strane fizičkih ili pravnih lica, kao i nekretnine koje su predviđene za zakup ili prodaju od strane Kancelarije. Godišnji plan raspolaganja se tokom godine dopunjuje pristiglim inicijativama fizičkih ili pravnih lica. **U prijedlogu Plana raspolaganja nalaze se nekretnine u imovini Distrikta za koje nisu riješena prethodna pitanja na nekretnini (identifikacija nekretnine, vlasnički odnosi, deminiranje i sl.).**

Za 2012. godinu Kancelarija je sačinila prijedlog Plana raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta. U sekciji zakupa poslovnih prostora planirano je davanje u zakup 223 poslovnih prostora u okviru kojih se nalaze prostori namijenjeni davanju u zakup za potrebe postavljanja kafe-aparata, za potrebe rada čajnih kuhinja, poslovnih inkubatora, kancelarijskog prostora, gradskog bazena i poslovni prostori.

Neki primjeri iz Plana raspolaganja za 2012. godinu i njihova realizacija:

Tabela 1: Zakup poslovnih prostora:

| Kategorizacija nekretnine | Plan raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta | Realizacija Plana – Sklopljeni ugovori na 5 godina (prema Izvještaju o radu Kancelarije) | |
|---------------------------|--|--|--------------------------|
| | Količina | Količina | Izlicitirana cijena u KM |
| Kafe-aparati | 40 | 24 | 2.040,00 |
| Čajne kuhinje | 6 | 5 | 697,92 |
| Poslovni inkubatori | 4 | 0 | 0,00 |
| Kancelarijski prostor | 1 | 0 | 0,00 |

⁴⁷Plan rada za 2012. godinu; C:2

| | | | |
|-------------------|-----|---|----------|
| Gradski bazeni | 1 | 0 | 0,00 |
| Poslovni prostori | 171 | 6 | 2.901,15 |

Tabela 2: Zakup poljoprivrednog zemljišta:

| Plan raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta | Realizacija Plana – Sklopljeni ugovori (prema Izvještaju o radu) | |
|--|--|-----------------------------------|
| Količina u ha | Količina u ha | Izlicitirana godišnja cijena u KM |
| 717.5786 | 615.8289 | 68.754,81 |

Tabela 3: Iznajmljivanje stanova:

| Plan raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta | Realizacija Plana – Sklopljeni ugovori (prema Izvještaju o radu) |
|--|--|
| Količina | Količina |
| 10 | 0 |

Tabela 4: Prodaja poslovnih prostora:

| Plan raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta | | Realizacija Plana – Sklopljeni ugovori (prema Izvještaju o radu) | |
|--|-------------------------|--|-------------------------|
| Količina | Planirana sredstva u KM | Količina | Ostvarena sredstva u KM |
| 4 | 3.000.000,00 | 0 | 0,00 |

Prema raspoloživoj dokumentaciji i na osnovu provedenih intervjua sa odgovornim osobama, utvrđeno je da **Kancelarija ne vrši praćenje i analizu realizacije Plana raspolaganja.**

Revizorski tim je analizom podataka planiranih i realizovanih prihoda Kancelarije utvrdio da realizacija prihoda po Planovima raspolaganja ima sličan nominalni iznos od oko 2 miliona KM, dok planirani iznos prihoda progresivno raste, odnosno za trogodišnji period se udvostručio.⁴⁸

Tabela 5: Planirani i ostvareni prihodi Kancelarije za upravljanje javnom imovinom 2010.-2012.godina

| Godina | Planirani prihodi u KM | Realizovani prihodi u KM | Procent ostvarenja planiranih prihoda (izraženo u %) |
|--------|------------------------|--------------------------|--|
| 2010 | 5.044.000,00 | 2.326.108,34 | 46,12 |
| 2011 | 8.004.000,00 | 2.392.419,41 | 29,89 |
| 2012 | 10.004.000,00 | 1.757.210,94 | 17,57 |

⁴⁸ Više u prilogu 5

U posmatranom periodu Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je planirala značajne prihode od prodaje javne imovine.

Tabela 6: Planirani i ostvareni prihodi od prodaje javne imovine Kancelarije za upravljanje javnom imovinom 2010.-2012.godina

| vrsta prihoda | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
|---|--------------|-----------------|----------------|--------------|-----------------|----------------|--------------|-----------------|----------------|
| | plan (KM) | ostvarenje (KM) | ostvarenje (%) | plan (KM) | ostvarenje (KM) | ostvarenje (%) | plan (KM) | ostvarenje (KM) | ostvarenje (%) |
| Prihodi od prodaje zemljišta u svojini Distrikta | 2.000.000,00 | 242.611,48 | 12,13 | 1.800.000,00 | 253.931,03 | 14,11 | 1.800.000,00 | 46.057,38 | 2,56 |
| Prihodi od prodaje poslovnih prostora | 300.000,00 | 0 | 0,00 | 3.000.000,00 | 0 | 0,00 | 3.000.000,00 | 0 | 0,00 |
| Prihodi od prodaje stanova i lokala u vl. Distrikta | | | | | | | 2.200.000,00 | 0 | 0,00 |
| Prihodi od prodaje pokretne imovine ⁴⁹ | | | | 100.000,00 | 0,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0 | 0,00 |

Na osnovu gore navedenih pokazatelja, može se uočiti da je proces prodaje javne imovine opterećen određenim problemima. **Kancelarija za upravljanje nije izvršila analizu problema, kako bi predložila mjere za poboljšanje, već kontinuirano povećava iznos planiranih prihoda od prodaje javne imovine.**

Izrada plana i programa investicionog održavanja je, kao što je ranije pomenuto, zakonska obaveza Kancelarije. Od svog osnivanja **Kancelarija nije sačinila Plan i program investicionog održavanja.** Razlog izostanka ove aktivnosti koji navode odgovorna lica u Kancelariji je da bez precizne evidencije javne imovine nije moguće sačiniti Plan i program investicionog održavanja javne imovine.

U skladu s Pravilnikom o uslovima i postupku davanja na privremeno korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta, Kancelarija je obavezna da na godišnjem nivou sačini Plan korištenja nekretnina. **Od svog osnivanja, Kancelarija je sačinila Plan korištenja nekretnina koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta u 2009. godini. Za naredne godine Plan nije sačinjen.**

3.4.2. Nadzor nad upravljanjem javnom imovinom Distrikta

Zakon o javnoj imovini je definisao obavezu vršenja nadzora nad procesom raspolaganja javnom imovinom koje je povjereno Pravobranilaštvu Distrikta. U praksi Kancelarija traži mišljenje Pravobranilaštva na nacrt konkursa za iznajmljivanje i mišljenje na nacrt ugovora o zakupu.

Kancelariji za upravljanje javnom imovinom povjereno je vršenje nadzora, odnosno kontrole i to:

- Kontrola naplaćivanja naknada za korištenje imovine Distrikta i

⁴⁹ Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je djelimično uspostavila registar nepokretne imovine, dok registar pokretne imovine nije uspostavila

- Kontrola korištenja i održavanja nekretnina.

O kontroli naplaćivanja naknada po osnovu iznajmljivanja javne imovine već je bilo riječi u dijelu teksta o internoj i eksternoj koordinaciji u evidenciji javne imovine u Distriktu. Uz postojeće nedostatke u koordinaciji Kancelarije i Direkcije za finansije, **kontrola naknada po osnovu iznajmljivanja javne imovine u Distriktu provodi se na mjesečnom nivou** i na osnovu nje se mogu preduzimati mjere za naplatu prihoda po ovom osnovu.

Revizijom je utvrđeno da ne postoje planovi kontrole korištenja javne imovine. Kontrola korištenja javne imovine se sprovodi *ad hoc*, a ne sistematskim pristupom. Kontrola korištenja se vrši isključivo putem izlazaka na teren a po zaprimljenom zahtjevu/obavještenju ili prilikom utvrđivanja namjene raspolaganja nekretninama.

Kontrola održavanja nekretnina je uspostavljena u Sektoru održavanja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom.

Revizijom je utvrđeno da postoje manjkavosti u kontroli održavanja. Primjer manjkavosti je „odugovlačenje“ u projektima realizacije kapitalnog budžeta zbog nedostatka kadra elektrotehničkog smjera za vršenje nadzora. U istom periodu u drugim organima javne uprave bilo je uposleno tog kadra ili recimo, na Birou za zapošljavanje nalazilo se oko 130 nezaposlenih elektrotehničara.

Nezadovoljstvo radom Kancelarije za upravljanje javnom imovinom u segmentu provođenja postupaka i kontroli više puta je istakao i gradonačelnik Distrikta u svojim medijskim saopštenjima.⁵⁰

U nastavku teksta dajemo primjer dobre prakse.

Regionalno iskustvo iz Hrvatske: Nadgledanje finansijskog učinka u Varaždinu

Grad Varaždin je uveo vođenje računovodstva za stanove, sportske objekte i poslovne prostore koji se daju u zakup, a uvodi ga također i za druge vrste imovine. Planovi za upravljanje imovinom su institucionalizovani i sadrže aktivnosti i finansijske podatke za svaku jedinicu imovine. Osim toga, praksa davanja u zakup je unapređena pažljivijim nadzorom, smanjivanjem neiskorištenosti nekretnina, i boljim postupkom javnog nadmetanja. Ti i drugi koraci povećali su za oko 25% neto prihoda od zakupa poslovnih prostorija i to prihod od 4 miliona na oko 5 miliona kuna.

Pored toga, troškovi upravljanja stambenim portfolijem smanjeni su za oko 100.000,00 kuna.

Nakon navedenih nedostataka, treba napomenuti i mjere koje je Vlada Distrikta i Kancelarija za upravljanje javnom imovinom uložila kako bi preduzela mjere za učinkovitije upravljanje javnom imovinom Distrikta, o čemu se razmatra u nastavku teksta.

⁵⁰ „Gradonačelnik Brčkog Anto Domić izjavio je da je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta, odnosno njeni službenici, nizom propusta čine veliku štetu ovoj lokalnoj zajednici”. Izvor www.otisak.ba (Subota, 20. Juli 2013. 16:24) i <http://dnevneovine.rs/2013/ekonomija/07/sluzbenici-propustima-cine-stetu-brcko-distriktu/> (19. jul.2013) i <http://www.capital.ba/> (19. jul 2013. 16:51)

„Gradonačelnik Brčko distrikta Anto Domić je kazao da Ured za upravljanje javnom imovinom svojim lošim radom koči provođenje mnogih odluka Vlade, i stoga je odlučio provesti i potpunu reorganizaciju u radu tog ureda.“ Izvor www.slobodna-bosna.ba (Utorak, 26. Februar 2013 u 20:07)

3.5. Preduzete mjere za poboljšanja u upravljanju javnom imovinom Distrikta

Na osnovu inicijative Vlade Distrikta, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom u saradnji sa Direkcijom za finansije radi na analizi i izradi nove metodologije popisa javne imovine Distrikta.

Paralelno sa navedenim aktivnostima, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom u toku provođenja revizije radila je na smjernicama za izradu Nacrta o izmjeni i dopuni zakona o javnoj imovini u Distriktu i smjernicama o izmjeni i dopuni zakona o koncesijama. Prema raspoloživoj dokumentaciji, izmjene i dopune Zakona o javnoj imovini, pretežno se tiču pojednostavljenja procedura raspolaganja javnom imovinom i preciziranja pojedinih ovlaštenja.

Tokom 2013. godine, gradonačelnik Distrikta je donio Odluku o utvrđivanju povoljnijih uslova za zakup poslovnih prostora⁵¹ prema kojima su cijene zakupnina značajno smanjene, zakupci su oslobođeni plaćanja zakupnine u prve tri godine, ali uz obavezu dovodenja prostora u funkcionalno stanje i zapošljavanje minimalno jednog zaposlenika sa evidencije nezaposlenih lica Distrikta. Prema navedenoj Odluci proveden je postupak licitacije za oko 30 lokala/poslovnih prostora. U konačnici su potpisana četiri ugovora o zakupu pod povoljnijim uslovima. Prema izjavama zvaničnika Kancelarije za upravljanje javnom imovinom izostanak značajnijih rezultata iznajmljivanja lokala pod povoljnijim uslovima je: „teška ekonomska situacija i činjenica da ljudi nemaju mogućnosti ili ideje za poslovne prostore“⁵². Dalje analize provedenih mjera nisu vršene.

3.6. Primjeri neučinkovitog upravljanja javnom imovinom Distriktu

U narednom dijelu Izvještaja prezentovani su neki od primjera neučinkovitog upravljanja javnom imovinom u Distriktu i to jedinica javne imovine koja se koristi za funkcionisanje institucija Distrikta, za obavljanje funkcija mjesnih zajednica, sportsko-rekreativne aktivnosti i imovine koja je u funkciji prihoda.

Primjeri upravljanja javnom imovinom neophodnom za funkcionisanje institucija Distrikta:

Za potrebe obavljanja djelatnosti Zavoda za zapošljavanje Distrikta, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je predložila jedan objekat za korištenje, na osnovu čega je gradonačelnik donio Odluku o davanju nekretnine na korištenje⁵³. U okviru projekta UNDP-a⁵⁴ za potrebe Zavoda, UNDP je proveo radove na rekonstrukciji i opremanju pomenutog objekta datog na korištenje Zavodu i to u iznosu od 21.598,00 KM (bez PDV-a)⁵⁵. U međuvremenu, zaključkom Skupštine isti objekat dobija drugu namjenu. Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je predložila drugi objekat za davanje na korištenje Zavodu, na osnovu čega je gradonačelnik donio novu Odluku o davanju nekretnine na korištenje⁵⁶. Prema novoj Odluci, Zavod je dobio na korištenje dijelove objekta uz obavezu da

⁵¹ Odluka broj:30-000143/13 od 3.5.2013.godine

⁵² <http://brckonavezi.com/v1/poslovni-prostori-u-centru-grada-i-dalje-prazni/> 2.10.2013.godine

⁵³ Odluka gradonačelnika broj: 22-01.1-003784/10 od 12.08.2010.godine

⁵⁴ Program zapošljavanja i zadržavanja mladih MDGF

⁵⁵ Transfer titular vlasništva izvedenih radova, instalacija i opreme sa Razvojnog programa Ujedinjenih Naroda (UNDP), Ref: BiH-00062851, april 2013.godine

⁵⁶ Odluka gradonačelnika broj: 30-000093/13 od 29.03.2013.godine

objekat dovede u upotrebljivo stanje sopstvenim sredstvima. Do momenta završetka revizije, Zavod za zapošljavanje nije uveden u posjed objekta.

Primjeri upravljanja javnom imovinom za obavljanje funkcija mjesnih zajednica:

Navedeni primjeri „lošeg“ upravljanja javnom imovinom uočeni su isključivo nakon prijave građana ili samih mjesnih zajednica. Nepostojanje plana kontrole korištenja javne imovine i sistematske kontrole korištenja javne imovine od strane Kancelarije za upravljanje javnom imovinom pretpostavlja mogućnost sličnih primjera i u ostalim objektima javne imovine datih na korištenje mjesnim zajednicama u Distriktu. Primjeri se odnose na korištenje javne imovine od strane mjesnih zajednica Bukvik, Brka i Bijela.

Objekat mjesne zajednice Bukvik izgrađen je na temeljima bivšeg zadružnog doma, nema građevinsko – tehničku dokumentaciju niti upotrebnu dozvolu i nije predat na korištenje Kancelariji za upravljanje javnom imovinom. U registru nepokretnosti kao korisnik jedinice javne imovine registrovana je mjesna zajednica i navedeno ime i kontakt predsjednika mjesne zajednice i katastarska čestica na kojoj se nalazi objekat.

Predsjednik mjesne zajednice se dopisom obratio Kancelariji sa zahtjevom da mjesnoj zajednici dostavi podatke svih korisnika „društvenih“ prostorija mjesne zajednice, jer su se prostorije koristile od strane fudbalskog kluba, mjesnog ureda, policije, doma zdravlja za ambulantu, kao ugostiteljski objekat, a svi računi za utrošak električne energije su stizali na ime mjesne zajednice. Drugim dopisom Kancelariji, mjesna zajednica je obavijestila Kancelariju da su njene prostorije pretvorene u „seosku kafanu“, te da postoji namjera da se objekat mjesne zajednice daje na korištenje lokalnom fudbalskom klubu.

Nakon inspekcijskog nadzora zabranjeno je obavljanje ugostiteljske djelatnosti u prostorijama mjesne zajednice. Također, Kancelarija je obavijestila rukovodstvo mjesne zajednice da ne može davati na korištenje dodijeljene prostorije.

Neevidentiranje neophodnih podataka o jedinici javne imovine uz nedostatak kontrole korištenja jedinice javne imovine imao je za posljedicu da su se prostorije javne imovine nenamjenski koristile.

Ovakvim načinom upravljanja javnom imovinom Distrikt je:

- direktno subvencionisao mjesnu zajednicu dodjeljujući joj sredstva za funkcionisanje⁵⁷,
- indirektno subvencionisao mjesnu zajednicu dodjeljujući joj na korištenje prostorije bez naknade,
- imao primjer „sive ekonomije“ u korištenju javne imovine.

⁵⁷ Na godišnjem nivou se iz budžeta Brčko distrikta BiH za funkcionisanje mjesnih zajednica obezbjeđuju finansijska sredstva koja se dostavljaju svakoj mjesnoj zajednici

U drugom primjeru, predsjednik mjesne zajednice Brka je dao na korištenje javnu imovinu (prostoriju mjesne zajednice) na korištenje trećem licu bez naknade o čemu je mjesna zajednica sa trećim licem sačinila Ugovor.

Isključiva je nadležnost gradonačelnika da donese akt o korištenju javne imovine.

Kao i u prethodnom primjeru, Distrikt je i u ovom slučaju dao direktne i indirektne subvencije mjesnoj zajednici, a mjesna zajednica je preuzela upravljanje prostora koji joj je dat na korištenje.

U trećem primjeru, u prostoriji mjesne zajednice Bijela smješten je i matični ured. Računi za trošak električne energije su fakturisani na ime mjesne zajednice, koja ih je sporila zbog korištenja prostorije od stane javne uprave i nastao je dug. Mjesna zajednica potražuje od Kancelarije izmirenje duga.

Primjeri upravljanja objektima sportskih dvorana i sportsko rekreativnih centara

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je tokom svog rada predložila (za šta je gradonačelnik donio dvije Odluke⁵⁸) da se sportske dvorane, sportsko rekreativni centri, gradski stadion i dio objekata domova kulture, dodjele na korištenje drugom organu javne uprave i to bez naknade.

Tokom 2009. godine Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je za korištenje 5 sportskih dvorana i Omladinskog centra u Brčkom, sa 70% iskorištenosti navedenih jedinica javne imovine naplatila naknade za korištenje i naknade za troškove održavanja u ukupnom iznosu od 6.442,00 KM. U svojim analizama, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je izvršila procjenu potencijalnih prihoda od korištenja sportskih dvorana i sportsko rekreativnih centara na godišnjem nivou ukoliko se primjene odredbe Pravilnika o uslovima i postupku davanja na korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta i koje bi na godišnjem nivou iznosile oko 200.000,00 KM.

Davanjem na korištenje sportskih dvorana i sportsko rekreativnih centara drugom organu javne uprave naknade za korištenje i troškove održavanja za navedene objekte više ne predstavljaju prihod za Distrikt.

Organ javne uprave koji je dobio na korištenje sportske dvorane izrađuje plan i raspored korištenja sportskih dvorana- sala za sportske kolektive, nakon završetka redovnog nastavnog procesa i daje ih na korištenje bez naknade.

Ovakvim upravljanjem sportskih dvorana Distrikt daje:

- Direktne i indirektne subvencije sportskim klubovima⁵⁹,
- Indirektne subvencije rekreativnim udruženjima, a
- Zadržava troškove tekućeg i investicionog održavanja objekata.

⁵⁸ Odluka o davanju nekretnina na korištenje broj: 01.1-22-029811/09 od 15.09.2009. i 05-01.1-002157/10 od 5.11.2010.godine

⁵⁹ Budžetom definisani grantovi sportskim klubovima kao vid direktnih subvencija i indirektne subvencije kroz korištenje javne imovine bez naknade pri čemu troškove amortizacije i tekuće troškove održavanja sportskih dvorana takođe snosi Distrikt

Primjeri upravljanja javnom imovinom koja je u funkciji prihoda:

Prema podacima dobijenim od Kancelarije za upravljanje javnom imovinom u toku su sudski postupci u različitim fazama provođenja zbog nepoštivanja Ugovornih obaveza od strane zakupaca 115 poslovnih prostora u javnoj imovini Distrikta. U posjed Distrikta nije vraćeno 30 poslovnih prostora, dok je jedan djelimično vraćen na upravljanje Distriktu. Većina tih poslovnih prostora se ne koristi i stvara dodatne troškove Distriktu zbog neodržavanja i vremenskog propadanja.

Revizorski tim tokom provođenja revizije nije dobio podatke o analizi uzroka dugotrajnog nevraćanja u posjed Distrikta poslovnih prostora za koje korisnici nisu izvršili svoje Ugovorne obaveze.

Poslovni prostor površine 82,50 m² u samom gradskom jezgru na prijedlog Kancelarije za upravljanje javnom imovinom dat je na korištenje za potrebe osnivanja Razvojne agencije. Navedena odluka predstavlja odricanje od potencijalnih prihoda za Distrikt. Za obavljanje funkcija agencije nije jasan kriterij dodjele prostora na korištenje, odnosno funkcionalnost⁶⁰ nasuprot atraktivnost prostora.

Konačno, poredeći praksu upravljanja javnom imovinom u Distriktu i u lokalnim zajednicama zemalja u okruženju prije reformi procesa upravljanja, možemo primijetiti da su i druge lokalne zajednice bilježile slične probleme. Većina lokalnih uprava nije pratila pojedine kategorije podataka na nivou pojedinačnih jedinica imovine. Situacija je posebno bila složena u pogledu troškova i prihoda. Nisu se mogli uvijek pronaći troškovi za svaku pojedinačnu nekretninu, uglavnom zato što tradicionalno knjigovodstvo i izrada budžeta lokalnih uprava nisu obraćale pažnju na tu kategoriju. Na primjer, evidentirani su česti slučajevi da je nekoliko tijela unutar, pa čak i van lokalne uprave (subvencionisani zakupci i kulturne i sportske institucije) primalo paušalna sredstva iz lokalnog budžeta za pokrivanje raznih stavki tekućih troškova i troškova održavanja različitih jedinica imovine. Pojedina tijela lokalne uprave nisu pratila na koje konkretne jedinice imovine su trošena sredstva. Što se prihoda tiče, evidentirani su slučajevi da subvencionisani zakupci (na primjer, sportski klubovi koji koriste stadion ili halu u vlasništvu lokalne uprave) ostvaruju prihode od jedinice imovine dok vlasnik nema nikakvih podataka o tom prihodu i nastavlja da subvencioniše klubove kroz finansiranje održavanja sportskog objekta. U mnogim slučajevima podaci o prihodu jedinice imovine su se mogli utvrditi, ali je to zahtijevalo veliki napor.

⁶⁰ Dodijeljeni prostor čine velika prostorija, hodnik, sanitarni čvor i magacinski prostor

4. Zaključci revizije

Kancelarija za reviziju provela je reviziju učinka na temu „Prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH“.

Javne vlasti trebaju upravljati i raspolagati javnom imovinom na najbolji mogući način u ime njezinih stvarnih vlasnika – građana.

Učinkovito upravljanje javnom imovinom predstavlja primjenu najboljeg odnosa koristi i troškova od upotrebe javne imovine i stalno analiziranje prikladnosti i isplativosti odabranog modaliteta upotrebe.

Međunarodno iskustvo je pokazalo da se organizacione promjene koje je neophodno izvršiti u sklopu unaprjeđenja, odnosno povećanja učinkovitosti upravljanja javnom imovinom ne dešavaju preko noći, i da bi u svakom slučaju morale biti dobro osmišljene i pripremljene.⁶¹

Zemlje u okruženju su u posljednjoj deceniji započele reformske procese u upravljanju javnom imovinom prije svega na lokalnom nivou. Implementacijom mjera strateškog upravljanja imovinom povećani su prihodi budžeta lokalne uprave od 8% pa čak do 25% .

Učinkovitim upravljanjem javnom imovinom, a prema analogiji primjene mjera učinkovitog upravljanja javnom imovinom u lokalnim zajednicama u zemljama u okruženju, mogu se ostvariti ekonomski rast i razvoj Distrikta. Mogu se ostvarivati ciljevi poput: povećanja prihoda budžeta i/ili smanjenja rashoda budžeta, povećanja odgovornosti i transparentnosti javne uprave u upravljanju imovinom, unaprjeđenja uslova za investiranje i poslovanje stvaranjem boljih ekonomski uslova za privatne preduzetnike koji koriste javnu imovinu i slično.

Nakon predstavljanja nalaza u ovoj reviziji učinka vidljivo je da postojeći sistem i procesi upravljanja javnom imovinom nisu usmjereni ka učinkovitim upravljanju javnom imovinom Distrikta.

U nastavku teksta predstavljamo zaključke do kojih je došla Kancelarija za reviziju i to kao odgovore na postavljena revizorska pitanja, a potom kao opšti zaključak revizije.

4.1. Sistemske i organizacione prepreke za učinkovito upravljanje javnom imovinom u Distriktu

Osnovnom sistemskom preprekom učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu može se smatrati nedostatak koordinacije javne uprave i institucija u identifikaciji i evidenciji javne imovine koju koriste ti organi. Vlada Distrikta nije uložila napore da osmisli i uspostavi načine i modalitete razmjene informacija o javnoj imovini koju koriste organi javne uprave i institucije za svoje mandatne funkcije, kao i za socijalne funkcije.

⁶¹ Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Projekat reforme lokalne samouprave, USAID CROATIA, Zagreb 2004., str. 10

Sistemska prepreka se nalazi i u aktivnosti uspostave geoinformacionog sistema koji je za sada samo djelimično stavljen u funkciju. Potpunom primjenom geoinformacionog sistema podaci o svakoj jedinici evidentirane javne imovine bili bi integrisani i transparentni, a ne raspršeni po organima javne uprave i institucija.

Pored navedenog, sistemskom preprekom učinkovitim upravljanju javnom imovinom smatra se nedostatak u formulisanju strateške uloge javne imovine u ostvarivanju ciljeva Distrikta. Javna imovina u Distriktu predstavlja veoma veliki resurs Distrikta, koji samo u knjigovodstvenoj vrijednosti za zemljište i građevine iznosi oko 250 miliona KM (iznos neznatno viši od godišnjeg Budžeta Distrikta). Kao posljedica nedostatka formulisanja strateške uloge javne imovine, u praksi su prisutni različiti upravljački ciljevi:

- javna imovina u službi privrednog rasta i razvoja (iznajmljivanje/prodaja)
- javna imovina prioritetno u službi pružanju obaveznih funkcija javne uprave i institucija (imovina locirana u gradskom jezgro za obavljanje funkcija)
- javna imovina u službi subvencionisanja socijalnih korisnika imovine, kao npr.: nevladinih organizacija, sportskih udruženja (upravljanje prostorima mjesnih zajednica, sportskih dvorana), ili u službi nekih drugih ciljeva.

Osnovne organizacione prepreke u upravljanju javnom imovinom su:

- nije uspostavljeno cjelovito upravljanje nad javnom imovinom s ciljem osiguranja optimalnih koristi od aktivnosti upravljanja, naročito u slučajevima kada koristi od javne imovine nisu samo finansijske, već su i društvene i humanitarne prirode.
- davanje prioriteta procesu raspolaganja javnom imovinom, umjesto identifikacije i evidencije,
- neuspostavljanje modaliteta i načina intersektorske razmjene podataka unutar jedinice koja se bavi upravljanjem javnom imovinom.
- neuspostavljanje sistema cjelovitog planiranja baziranog na učincima za svaku jedinicu javne imovine i/ili klasu javne imovine,
- neuspostavljanje sistema praćenja realizacije planova, analize učinaka, predlaganju korektivnih mjera za poboljšanje učinka i
- neuspostavljanje sistema kontrole nad korištenjem javne imovine.

Davanje prioriteta procesu raspolaganja javnom imovinom nad procesima identifikacije i registracije vodi nas ka odgovoru na drugo revizorsko potpitanje.

4.2. Registracija i analiza javne imovine u Distriktu

Podaci o javnoj imovini predstavljaju najvažniji preduslov učinkovitog upravljanja javnom imovinom.

Ni na kraju provedene revizije, revizorski tim nije mogao da odgovori na osnovna pitanja o javnoj imovini u Distriktu, a to su:

- Sa koliko javne imovine Distrikt trenutno upravlja?
- Koliko je javne imovine trenutno sporno sa pravnog i građevinsko-tehničkog aspekta?

- Koliko trenutno vrijedi javna imovina Distrikta?
- Koliki su trenutni prihodi i rashodi na javnoj imovini i/ili mogući prihodi i rashodi?

Prije razmatranja razloga za nemogućnost davanja jednostavnih odgovora na navedena pitanja, treba objasniti zašto svako od pitanja nosi vremensku odrednicu „trenutno“. Identifikacija i evidencija javne imovine je posao koji se nikada 100% ne može završiti, jer svakodnevno nosi promjene (prodaja, sticanje, rješavanje pravnih sporova i sl.).

Pored navedenog ograničenja u evidenciji javne imovine, potrebno je naglasiti da je identifikacija javne imovine, njena registracija (prikupljanje, stručna obrada i evidencija informacija o pravnim, građevinsko-tehničkim, ekonomsko-finansijskim aspektima i fizičkom stanju za svaku nepokretnost koja je u javnoj imovini Distrikta) i ažuriranje, neophodna aktivnost za proces donošenja racionalnih odluka u upravljanju javnom imovinom i osnova efikasnog sistema upravljanja javnom imovinom.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je zakonom obavezna da vrši identifikaciju javne imovine, te da o identifikovanoj imovini vodi bazu podataka ili kako to zakon definiše – registar nepokretnosti.

Premda je Distrikt uložio sredstva za programske aplikacije za registraciju javne imovine i za obuku zaposlenika za korištenje istih koje služe evidenciji javne imovine, u praksi se dešava da registar nepokretnosti nije uspostavljen po svim zakonom definisanim segmentima.

U praksi upravljanja javnom imovinom Kancelarija daje prioritet trenutnom raspolaganju nad registracijom javnom imovinom, te zaposlenici zaduženi za registraciju javne imovine dobijaju zadatke i poslove iz oblasti raspolaganja.

Nedostatak tačnih i ažurnih podataka o javnoj imovini rezultira i problemima disperzije i preklapanja nadležnosti u upravljanju javnom imovinom, to jest koliko njima upravlja Kancelarija čiji je to zadatak odnosno sami korisnici javne imovine.

Neažuran, nepotpun i nevjerodostojan registar nepokretnosti, sa sobom nosi i nedostatke u procesu klasifikacije javne imovine i nemogućnost postavljanja ciljeva u upravljanju jedinicama i grupama javne imovine. Sve navedeno dalje utiče na nedostatak podataka neophodnih za analizu učinkovitosti upravljanja i može rezultirati donošenjem neracionalnih i neučinkovitih odluka u upravljanju i primjer je netransparentnog upravljanja javnom imovinom.

Uz navedenu bazičnu prepreku učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu povezane su i prepreke koje se tiču još dva procesa u upravljanju javnom imovinom, za šta slijedi odgovor na treće revizorsko potpitanje.

4.3. Planiranje i nadzor nad upravljanjem javnom imovinom u Distriktu nije u funkciji povećanja učinkovitosti

Planiranje upravljanja javnom imovinom u Distriktu je parcijalno i kratkoročno. Ne postoje sveobuhvatni planovi upravljanja javnom imovinom, niti se postavljaju jasni kriteriji upravljanja troškovima i rezultatima (učincima) za svaku jedinicu i/ili grupu javne imovine.

Također, određeni zakonom definisani planovi se ne izrađuju.

U oblastima upravljanja, u kojima postoje kratkoročni planovi, izostaje praćenje njihove realizacije i učinaka, što za posljedicu ima izostanak analize i predlaganja korektivnih mjera, te se tokom godina evidentiraju primjera radi niski stepeni ostvarivanja rezultata u oblasti iznajmljivanja poslovnih prostora, prodaje nekretnina i dr. Analiziranjem realizacije plana raspolaganja po svakoj jedinici javne imovine, Kancelarija bi imala uvid u razloge niske realizacije (bilo da je to zapuštenost objekta, nedostatak potražnje na tržištu nekretnina, visoke cijene zakupnine i sl.), te mogla da predloži korektivne mjere, poboljša učinak i ostvari prihod.

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom nije uspostavila jasna pravila i mjere za provođenje kontrole i nadzora upravljanja javnom imovinom u Distriktu. Revizorski tim kao prepreku učinkovitom upravljanju javnom imovinom u Distriktu posebno ističe nedostatak kontrole korištenja javne imovine.

Manjak nadzora i kontrole nad upravljanjem javnom imovinom može rezultirati zloupotrebama u upravljanju javnom imovinom, a naročito zloupotrebama u korištenju javne imovine.

4.4. Prepreke učinkovitom upravljanju javnom imovinom u Distriktu

Na osnovu svih navedenih odgovora na revizorska potpitanja, izvodi se zaključak u vidu odgovora na glavno revizorsko pitanje. Na osnovu prikupljenih i analiziranih podataka Kancelarija za reviziju može zaključiti da postoje brojne prepreke učinkovitom upravljanju javnom imovinom u Distriktu.

Osnovne prepreke učinkovitijem upravljanju javnom imovinom u Distriktu su nedostaci u samoj identifikaciji javne imovine koji onemogućavaju zaključak koliko je javne imovine identifikovano, a koliko je u procesu identifikacije, pri čemu se prilikom identifikacije ne obuhvataju svi aspekti – pravni, građevinsko-tehnički i ekonomsko-finansijski, koji su neophodni za proces upravljanja navedenom imovinom.

Na nedostatke u identifikaciji nadovezuju se nedostaci u evidentiranju javne imovine, tako da baza podataka javne imovine (registar nepokretnosti) ne sadržava podatke koji osim što su zakonom definisani predstavljaju osnov za analizu i učinkovito upravljanje javnom imovinom. Ne vrši se klasifikacija javne imovine i ne postavljaju se kriteriji u upravljanju za svaku jedinicu javne imovine i/ili grupu slične imovine po funkcijama. Ne postoje jasno definisani strateški ciljevi u upravljanju javnom imovinom, te kao rezultat navedenog dolazi do preklapanja nadležnosti između upravljača javnom imovinom i korisnika iste.

Uspostavljeni modaliteti planiranja i kontrole upravljanja javnom imovinom, nisu u funkciji učinkovitog upravljanja javnom imovinom u Distriktu.

Ukoliko se vratimo na početak ovog Izvještaja u kojem je naveden set zajedničkih mjera za uspješno upravljanje javnom imovinom u lokalnim zajednicama, kako slijedi:

- a. Klasifikacija imovine u skladu sa funkcijama lokalne uprave kao osnova za utvrđivanje pristupa kako će se imovinom upravljati,
- b. Izrada baze podataka o imovini koja uključuje finansijske rezultate i iskorištenost objekta,
- c. Osnivanje jedinice za upravljanje imovinom,
- d. Formulisanje strateške uloge imovine u ostvarivanju ciljeva lokalne uprave i
- e. Provođenje prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva,

nakon provedene revizije, možemo zaključiti da je u Distriktu u potpunosti provedena mjera osnivanja jedinice za upravljanje javnom imovinom. Klasifikacija imovine i baza podataka su u začetima, a formulisanje strateške uloge javne imovine i provođenje prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva nisu planirane aktivnosti.

Kancelarija za reviziju je zaključila da su provedene određene aktivnosti sa ciljem poboljšanja upravljanja javnom imovinom, ali nisu rezultirale učinkovitijem upravljanje javnom imovinom u Distriktu.

Obzirom na sve gore navedeno, Kancelarija za reviziju je mišljenja da je neophodno preduzimanje sveobuhvatnih aktivnosti u cilju učinkovitijeg upravljanja javnom imovinom Distrikta.

5. Preporuke

Kancelarija za reviziju smatra da Vlada Distrikta sa postojećim materijalnim i ljudskim resursima može da provede aktivnosti na otklanjanju prepreka i usmjeri svoj rad na učinkovitije upravljanje javnom imovinom Distrikta.

Aktivnosti koje je neophodno provesti su:

- Povećanje usmjerenosti javne uprave na resurse javne imovine i provođenje koordinisanih aktivnosti svih organa javne uprave i institucija na identifikaciji i evidenciji javne imovine koja uključuje prikupljanje, razmjenu i analizu podataka o pravnim, tehničko-građevinskim i ekonomsko-finansijskim aspektima i fizičkom stanju jedinica javne imovine.
- Formiranje baze podataka, odnosno registra nepokretnosti u skladu sa zakonskim odrednicama, kako bi se stvorio osnov za analizu i obezbijedile pretpostavke za strateško razmišljanje o javnoj imovini.
- Uspostavljanje jasne koordinacije i podjele nadležnosti između funkcije upravitelja (Kancelarija za upravljanje javnom imovinom) i korisnika javne imovine, kao i unutar različitih sektora samog upravitelja javnom imovinom.

Za preuzimanje aktivnije uloge upravitelja, mišljenja smo da Kancelarija uz saglasnost Vlade, treba da pojača funkcije:

- Sveobuhvatnog planiranja upravljanja javnom imovinom koji se bazira na jasnim kriterijima i nosiocima upravljanja troškovima i rezultatima (učincima) za svaku jedinicu i/ili grupu javne imovine,
- Prati realizaciju planova i provodi redovne analize,
- Predlaže mjere za poboljšanje finansijskih učinaka jedinica i/ili grupa javne imovine i
- Uspostavi planske aktivnosti za vršenje kontrole, te provodi redovne kontrole održavanja i korištenja javne imovine.

Poželjno je da Kancelarija za upravljanje javnom imovinom:

- Izvrši klasifikaciju javne imovine prema sličnosti u ciljevima upravljanja grupom javne imovine u saglasnosti sa Vladom i Skupštinom Distrikta, te
- Inicira kod Vlade i Skupštine Distrikta utvrđivanje strateške uloge javne imovine u ostvarivanju ciljeva Distrikta.

Nalazi, zaključci i preporuke provedene revizije trebaju poslužiti Vladi Distrikta da preduzme aktivnosti i izvrši određene promjene, kako bi se moglo učinkovitije upravljati javnom imovinom.

Tim za reviziju

Tomo Vozetić, dipl. oec., voda tima

Mr. sci. Ivana Gavrić, članica tima

Reference:

- Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave-popis i upis imovine u 30 koraka, Projekat jačanje lokalne samouprave u Srbiji Faza 2 finansiran od strane EU, Beograd 2012.godina.
- Principi revizije učinka, Koordinacioni odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.
- Priručnik za obuku Upravljanje imovinom, Program obuke u opštinama, Louis Berger SAS, Projekat finansiran od strane EU
- Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Projekat reforme lokalne samouprave, USAID CROATIA, Zagreb 2004.
- Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne samouprave – izdanje za Srbiju, Program podsticanja ekonomskom razvoju opština, USAID, 2009.
- Vidić, Zlatko, Metode cjelovitog upravljanja objektima (magistarski rad), Sveučilište u Zagrebu- Fakultet strojarstva i brodogradnje, Zagreb, 2011.
- Vodič za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnom nivou, Misija OSCE-a u BiH, Projekat CAF, Sarajevo, 2012.

- Statut Brčko distrikta BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 2/10
- Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi: 28/06 i 19/07
- Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi: 19/07,2/08, 43/08 i 9/13
- Zakon o Pravobranilaštvu Brčko distrikta BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi: 28/06,19/07,17/08 i 20/10
- Zakon o implementaciji odluke Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika iz Aneksa 8, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi: 2/02 i 19/07
- Zakon o komunalnim djelatnostima, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi: 30/04,24/07 i 9/13
- Zakon o putevima Brčko distrikta BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi: 43/04,19/07,17/09 i 9/13
- Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika o postupku redovnog raspolaganja imovinom Brčko distrikta BiH broj: 01.1-02-019282/09 od 18.06.2009
- Pravilnik o načinu vođenja registra raspolaganja broj: 16-02-013738/09-6 od 20.08.2010

- Pravilnik o postupku dodjele poslovnih prostorija na korištenje udruženjima građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 49/2008
- Pravilnik o postupku dodjele poslovnih prostorija na korištenje udruženjima građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 49/2008
- Pravilnik o postupku redovnog raspolaganja imovinom Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 26/2007
- Pravilnik o postupku sticanja imovine u korist Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 2/2008
- Pravilnik o proceduri i načinu vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora broj:16-02-013738/09-7 od 20.08.2010
- Pravilnik o uslovima i postupku davanja na privremeno korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Brčko distrikta BiH broj:01.1-02-002683/09 od 27.01.2009
- <http://www.bdcentral.net/index.php/hr/gis-u-uredu-za-upravljanje-javnom-imovinom>

6. Dodaci

PRILOG 1: ODREĐENJE POJMA JAVNE IMOVINE U BRČKO DISTRIKTU BIH

Javnu imovinu, prema Zakonu o javnoj imovini, čine imovina Distrikta i dobra u općoj upotrebi.⁶²

Pod imovinom Distrikta se smatraju imovinska prava koja Distrikt uživa na nepokretnim i pokretnim stvarima, novčanim sredstvima i papirima od vrijednosti.⁶³

Novčanim sredstvima i papirima od vrijednosti, prema Zakonu upravljaju finansijske institucije, dok su pokretne, nepokretne stvari i dobra u općoj upotrebi u nadležnosti upravljanja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom.⁶⁴

Nepokretne i pokretne stvari u imovini Distrikta su⁶⁵:

- dobra od općeg interesa koja se nalaze u imovini Distrikta; dobra nastala prirodnim putem koja se nalaze u imovini Distrikta; novčana sredstva; zemljišta u imovini Distrikta (građevinsko, poljoprivredno, šumsko, i ostalo); objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni, ekonomski i drugi objekti), posebni dijelovi objekata (stanovi, poslovne prostorije, garaže, garažna mjesta i podrumi), drugi nadzemni (putni objekti, objekti elektroprivrede, željeznički objekti, objekti vazdušnog saobraćaja, industrijski objekti, objekti telekomunikacija, objekti za sport i fizičku kulturu i kulturno-historijski spomenici i drugi objekti) i podzemni objekti (garaže, rezervoari, pješački prijelazi, tuneli, skloništa, metroi i drugo) nadzemni i podzemni vodovi s pripadajućim uređajima i postrojenjima (vodovod, kanalizacija, toplovod, naftovod, plinovod, elektrovodovi i telekomunikacije, drenaža, industrijski i drugi vodovodi) i uređaji koji su građeni ili izgrađeni na vodovodima ili koji omogućavaju funkcionisanje i cjelishodno korištenje vodova (okna, stubovi, armature i drugo); stvar izgrađena, odnosno pribavljena po osnovu ulaganja Distrikta; stvari za koje se utvrdi da su bez vlasnika; stvar koja je stečena u vidu poklona od strane pravnih i fizičkih lica; sredstva ostvarena po osnovu ulaganja Distrikta u privrednim društvima i javnim preduzećima; stvari stečene po osnovu razmjene, eksproprijacije ili realizacijom založnog prava na pokretnim i nepokretnim stvarima kao i na pravima i druge stvari koje su, u skladu sa zakonom, imovina Distrikta.

⁶² Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" brojevi: 28/06 i 19/07; član 2

⁶³ *Ibidem*, član 5

⁶⁴ *Ibidem*, član 17, 18 i 19

⁶⁵ *Ibidem*, član 7

PRILOG 2: ORGANIZACIONA STRUKTURA KANCELARIJE ZA UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM SA KRATKIM OPISOM POSLOVA

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je podijeljena na četiri niže organizacione jedinice, i to: kancelarija direktora, sektor raspolaganja, sektor održavanja i sektor registra.

Kancelarija direktora rukovodi poslovima koji se odnose na upravljanje, raspolaganje, zaštitu, nadzor i evidenciju imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH. Kancelarijom trenutno rukovodi vršilac dužnosti direktora.

Sektor raspolaganja izrađuje prijedlog plana i programa raspolaganja u oblasti:

- Poljoprivrednog, šumskog i građevinskog zemljišta,
- Stambenog fonda,
- Javnih površina,
- Poslovnih prostora,
- Imovine institucija Brčko distrikta BiH (imovina pravosuđa, obrazovanja, zdravstva, imovine organa uprave i dr. imovine),
- Pokretnim stvarima, te
- Fondovima u vlasništvu Brčko distrikta BiH.

Provodi postupak raspolaganja i vrši kontrolu efikasnog i racionalnog iskorištavanja imovine u raspolaganju. Također, Sektor raspolaganja provodi postupak privatizacije preduzeća.

Pozicija Šefa sektora raspolaganja trenutno nije popunjena i sektorom raspolaganja upravljaju Šef registra i viši stručni saradnici zaposleni u sektoru.

Sektor održavanja prema djelokrugu rada vrši sljedeće poslove:

- Analizira stanje pojedinih jedinica radi izrade plana i programa održavanja,
- Izrađuje prijedlog plana i programa održavanja u oblasti stambenog fonda, javnih površina, poslovnih prostora, javnih preduzeća i druge imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Provodi postupak održavanja u oblasti stambenog fonda, javnih površina, poslovnih prostora, javnih preduzeća i druge imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Vrši kontrolu provođenja plana i programa održavanja u oblasti stambenog fonda, javnih površina, poslovnih prostora, javnih preduzeća i druge imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Vodi postupak osiguranja pokretne i nepokretne imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH.

Sektor registra prema djelokrugu rada vrši sljedeće poslove:

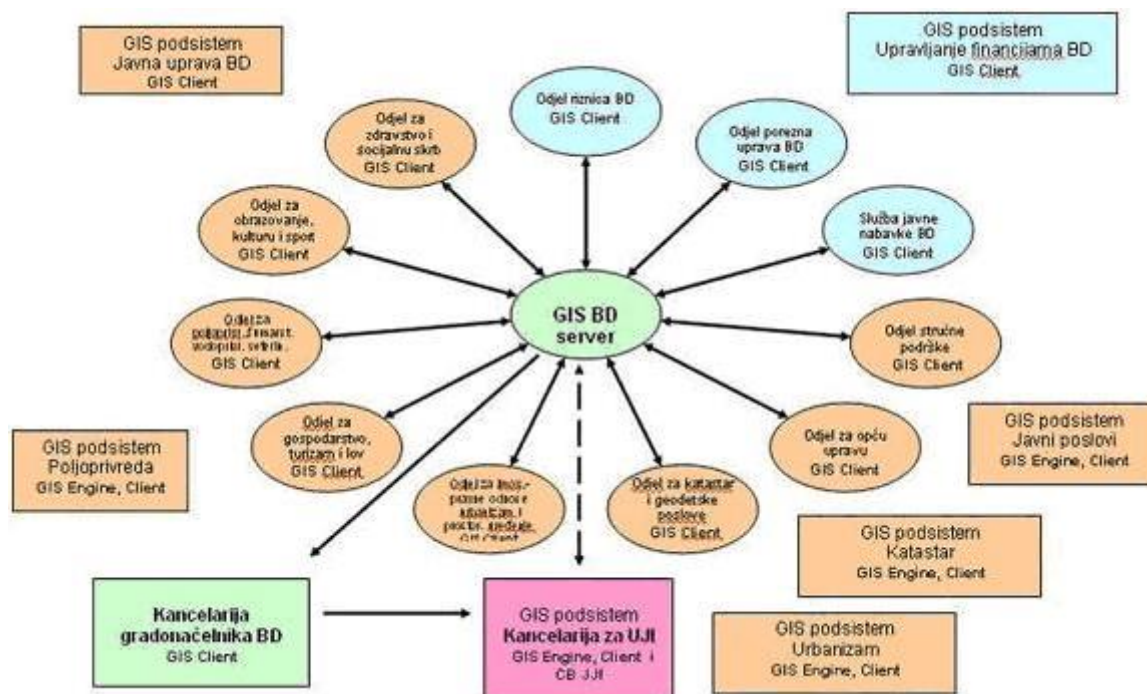
- Obavlja sve radnje u vezi sa identifikacijom i evidencijom imovine i dobara u općoj upotrebi i vodi popis imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Vodi bazu podataka o imovini u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Vrši operativne analize za pojedine jedinice imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Izrađuje finansijske rezultate, finansijsko-računovodstvene izvještaje i druge poslove iz ove oblasti u skladu sa propisima Distrikta,
- Obavlja sve poslove vezane za upis imovinskih prava Distrikta u javne evidencije,
- Pružuje podatke o evidencijama koje se vode u Kancelariji za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH,
- Izrađuje klasifikaciju imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH.

PRILOG 3: PREDSTAVLJANJE GEOINFORMACIONOG SISTEMA OD STRANE KANCELARIJE ZA UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM

<http://www.bdcentral.net/index.php/hr/gis-u-uredu-za-upravljanje-javnom-imovinom>

Brčko distrikt BiH postaje „Inteligentna lokacija“

Projekat formiranja jedinstvene GIS baze podataka je postavio nove standarde u upravljanju javnom imovinom. Sistem koji se koristi u Vladi Brčko distrikta BiH je zasnovan na najmodernijim GIS tehnologijama. Ovaj sistem omogućava, između ostalog, sveobuhvatno sagledavanje svih prostornih i opisnih podataka što je od ključnog značaja kada je u pitanju njihova analiza na jednoj lokaciji. Koristeći GIS tehnologije, svaka lokacija u Brčko distriktu BiH za koje postoje određeni podaci koji su unešeni u sistem, postaje tzv. „inteligentna lokacija“ jer daje podršku u kvalitetnijem donošenju poslovnih odluka. Treba napomenuti da se ovdje ne radi samo o podacima koji se odnose na parcelu ili objekat, nego ovdje govorimo i o događajima i procesima vezanim za neku lokaciju čime se povećava sveukupna efektivnost i efikasnost administracije.



Cilj

Uvođenjem GIS tehnologija u administraciju Vlade Brčko distrikta BiH, prema gore navedenom modelu, poseban odjel unutar općine upravlja svom javnom imovinom, a sav posao oko pripreme podataka je podijeljen između odjela unutar općinske administracije. Rad u GIS okruženju ima za cilj da objedini sve baze podataka koji se nalaze u općinskoj administraciji u jednu jedinstvenu bazu podataka koja se odnosi na javnu imovinu. Takav koncept podrazumijeva veliki napor, u smislu prilagođavanja postojeće dokumentacije po odjelima u jedan univerzalan i standardiziran format koji se već sada koristi u procesu upravljanja javnom imovinom.

Ured za upravljanje javnom imovinom – geomarketig u službi lokalne zajednice

U zemljama koje se nalaze u tranziciji, kao što je Bosna i Hercegovina, svaka lokalna zajednica se suočava sa problemom koji se odnosi na imovinu koja je „društvena“.

Javnu imovinu neke lokalne zajednice čine nekretnine, građevinsko i poljoprivredno zemljište, zgrade i objekti koji se koriste za opće i zajedničke svrhe, poslovni prostori, zatim saobraćajna, komunalna i elektroenergetska infrastruktura itd. Upravljanje javnom imovinom na tradicionalan način nije najefikasniji i najekonomičniji jer usložnjava i kreira „tromu“ administraciju, a posebno generira nezadovoljstvo građana. Proces upravljanja javnom imovinom podrazumijeva identifikaciju imovine koju bi trebalo zadržati kao javnu ili pak imovinu koju je potrebno staviti na raspolaganje.

Integracijom podataka u jedinstven geoinformacioni sistem (GIS) na nivou Vlade Brčko distrikta BiH moguće je, između ostalog i:

- upravljanje i raspolaganje javnom imovinom Brčko distrikta BiH,
- kreirati evidenciju cjelokupne komunalne infrastrukture,
- odrediti ukupni broj firmi na jednom ili cjelokupnom području,
- prikazati gustoću privrednih kapaciteta na nekom području,
- uraditi razne analize poslovanja prema sektorima za postojeće kompanije,
- odrediti prosječnu starost kompanija,
- determinirati nova gradilišta koja se razvijaju u urbanim područjima,
- dati podrška kompanijama koje ulaze u business (start up),
- izvršiti popis svih zemljišnih površina koje su namijenjene za instaliranje start up firmi,
- pregled i analiza profila populacije na nekom području (prema starosnoj dobi, stilu života, prosječnom zaradom itd.),
- odrediti raspoloživo zemljište, i/ili zgrade, koje su pogodne za industrijske namjene,
- izvršiti procjenu malih poslovnih infrastruktura u prostoru i vremenu (strateško planiranje),
- napraviti pregled tipova aktivnosti na nekom području, popis i analizu postojećih infrastruktura.

Očekivani rezultati

U tradicionalnom okruženju svi podaci su „raspršeni“ po cijeloj administraciji, često bez ikakve komunikacije ili veze, čime se povećava redundanca podataka, što neminovno vodi ka entropiji sistema. GIS se upravo uvodi radi povećavanja ukupne efikasnosti i efektivnosti administracije, usmjeravajući svoje aktivnosti na povećanje kvalitete usluga prema krajnjim korisnicima - stanovnicima. Iskustva u ovoj oblasti pokazuju da kreiranjem i unapređivanjem postojećih, ili, pak, uvođenjem novih sistema, obavezno rezultira poslovnim procesima koji obezbjeđuju znatne uštede, odnosno povećavaju dotadašnje prihode i pune općinski budžet.

PRILOG 4: PRIMJER PLANIRANOG CILJA UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM

| C 2: DAVANJE U ZAKUP POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA | |
|---|--|
| Aktivnosti | <ol style="list-style-type: none"> 1. Prikupljanje dokumentacije o zemljištu; 2. Izrada nacrt konkursa; 3. Pribavljanje mišljenja Pravobranilaštva; 4. Objava konkursa; 5. Usmeno javno nadmetanje; 6. Izrada na nacrtu ugovora; 7. Pribavljanje mišljenja Pravobranilaštva; 8. Zaključenje ugovora; 9. Uvođenje u posjed i evidentiranje. |
| Opis aktivnosti | <p>Ad 1 – Prikupljanje dokumentacije o poljoprivrednom zemljištu.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Od Odjeljenja za javni registar se pribavljaju ulazni podaci o poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu Brčko distrikta BiH. Na osnovu prikupljenih podataka i podataka sadržanih u GIS bazi dobija se pregled parcela koje će se izdavati u zakup. <p>Ad 2 – Izrada nacrt konkursa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - U nacrt konkursa se unose podaci o poljoprivrednom zemljištu koje će biti predmet konkursa. Pored tih podataka u konkurs se unose svi uslovi regulisani Pravilnikom o postupku redovnog raspolaganja Brčko distrikta BiH. <p>Ad 3 – Pribavljanje mišljenja Pravobranilaštva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Na pripremljen Nacrt javnog konkursa neophodno je pribaviti pozitivno mišljenje Pravobranilaštva kako bi isti mogao ići u dalju proceduru. <p>Ad 4 – Objava konkursa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nakon pribavljanja pozitivnog mišljenja Pravobranilaštva vrši se objava Javnog konkursa. Konkurs se objavljuje u tri dnevna lista, oglasnoj tabli i web portalu Vlade Brčko distrikta BiH. <p>Ad 5 – Usmeno javno nadmetanje.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provodi Komisija imenovana odlukom Direktora Kancelarije. Komisija sastavlja zapisnik i na osnovu njega donosi Odluku o najpovoljnijoj ponudi za svaku parcelu. Nakon toga ponuđačima se upućuje obavještenje o najpovoljnijim ponudama i mogućnostima žalbe na Odluku komisije. <p>Ad 6 – Izrada na nacrtu ugovora.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nakon isteka roka za žalbu na Odluku Komisije vrši se izrada nacrtu ugovora sa najpovoljnijim ponuđačima. <p>Ad 7 – Pribavljanje mišljenja Pravobranilaštva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacrti ugovora se upućuju u Pravobranilaštvo radi pribavljanja pozitivnog mišljenja o istim. <p>Ad 8 – Zaključenje ugovora.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nakon pribavljenog pozitivnog mišljenja od strane Pravobranilaštva, sa ponuđačem se vrši zaključivanje ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta. <p>Ad 9 – Uvođenje u posjed i evidentiranje.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Po zaključenju ugovora, vrši se izrada zapisnika o uvođenju zakupca u posjed, zatim se sva dokumentacija se skenira i unosi u GIS bazu podataka. |
| Indikator | Od izdatog zemljišta Brčko distrikt BiH će ostvariti značajan prihod u budžetu, s jedne strane, s druge strane velike neobrađene i zapuštene površine poljoprivrednog zemljišta će se privesti konačnoj namjeni. |
| Rizici | Nemogućnost izdavanja cjelokupnog zemljišta zbog dijela zemljišta koje se još uvijek nalazi pod minama. |

PRILOG 5: PLANIRANI I REALIZOVANI PRIHODI OD UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM

| vrsta prihoda | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | | |
|---------------|---|-----------------|----------------|-----------|-----------------|----------------|-----------|-----------------|----------------|--------|
| | plan (KM) | ostvarenje (KM) | ostvarenje (%) | plan (KM) | ostvarenje (KM) | ostvarenje (%) | plan (KM) | ostvarenje (KM) | ostvarenje (%) | |
| 721121 | Prihodi od korištenja gradskog građevinskog zemljišta | 200.000,00 | 136.969,24 | 68,48 | 300.000,00 | 128.629,52 | 42,88 | 300.000,00 | 149.692,05 | 49,90 |
| 721122 | Prihodi od iznajmljivanja poslovnih prostora | 1.000.000,00 | 787.423,11 | 78,74 | 1.200.000,00 | 718.790,52 | 59,90 | 1.200.000,00 | 655.973,94 | 54,66 |
| 721129 | Prihodi od iznajmljivanja ostale materijalne imovine | 120.000,00 | 39.348,01 | 32,79 | 20.000,00 | 14.889,76 | 74,45 | 20.000,00 | 11.059,03 | 55,30 |
| 721221 | Ostali prihodi od zemljišne rente | 250.000,00 | 209.458,16 | 83,78 | 540.000,00 | 293.706,35 | 54,39 | 340.000,00 | 374.656,98 | 110,19 |
| 721222 | Prihodi od zakupa pijačnog prostora | 800.000,00 | 127.115,37 | 15,89 | 200.000,00 | 109.451,43 | 54,73 | 200.000,00 | 132.656,39 | 66,33 |
| 721231 | Ostali prihodi od imovine | 100.000,00 | 15.525,00 | 15,53 | 0 | 6.974,70 | | 0 | 8.960,00 | |
| 721232 | Prihodi od prodaje zemljišta u svojini Distrikta | 2.000.000,00 | 242.611,48 | 12,13 | 1.800.000,00 | 253.931,03 | 14,11 | 1.800.000,00 | 46.057,38 | 2,56 |
| 721233 | Prihodi od prodaje pokretne imovine | | | | 100.000,00 | 0,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0 | 0,00 |
| 721611 | Prihodi od privatizacije stanova – fond stanovanja 60% | 150.000,00 | 237.030,37 | 158,02 | 250.000,00 | 217.861,08 | 87,14 | 250.000,00 | 158.043,25 | 63,22 |
| 721612 | Prihodi od privatizacije stanova – fond održavanja 40% | 100.000,00 | 133.398,84 | 133,40 | 150.000,00 | 132.424,91 | 88,28 | 150.000,00 | 98.246,71 | 65,50 |
| 721614 | Prihodi od privatizacije preduzeća | 0 | 350.000,00 | | 400.000,00 | 480.000,00 | 120,00 | 400.000,00 | 106.664,59 | 26,67 |
| 721615 | Prihodi od prodaje poslovnih prostora | 300.000,00 | 0 | 0,00 | 3.000.000,00 | 0 | 0,00 | 3.000.000,00 | 0 | 0,00 |
| | Prihodi od prodaje stanova i lokala u vl. Brčko distrikta | | | | | | | 2.200.000,00 | 0 | 0,00 |

PRILOG 5: PLANIRANI I REALIZOVANI PRIHODI OD UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM

| | | | | | | | | | | |
|----------------|---|---------------------|---------------------|--------------|---------------------|---------------------|--------------|----------------------|---------------------|--------------|
| 722131 | Administrativne takse Apelacione komisije | | | | | 5,00 | | | | |
| 722133 | Takse za držanje pasa | | | | | 5,00 | | | | |
| 722135 | Ostale administrativne takse - | | | | | 1.472,00 | | 0 | 1.375,00 | |
| 722422 | Naknada za započetu gradnju - | | | | | 7.658,12 | | 0 | 0 | |
| 722612 | Prihodi od naknada za odvoz smeća (ugovorni potrošači) | | | | | 8,91 | | 0 | 0 | |
| 722651 | Prihodi od stanarine | 0 | 7.166,60 | | 4.000,00 | 10.755,61 | 268,89 | 4.000,00 | 5.038,42 | 125,96 |
| 722654 | Prihodi od naplate korištenja parking prostora | 24.000,00 | 10.025,64 | 41,77 | 40.000,00 | 8.262,39 | 20,66 | 40.000,00 | 8.787,20 | 21,97 |
| | Ostali prihodi | | | | | | | 0 | 0 | |
| 722661 | Prihodi od usluga polaganja vozačkih ispita | | | | | 9,60 | | | | |
| 732117 | Primljeni domaći grantovi od ostalih | 0 | 30.036,52 | | | 7.583,48 | | 0 | 0 | |
| UKUPNO: | | 5.044.000,00 | 2.326.108,34 | 46,12 | 8.004.000,00 | 2.392.419,41 | 29,89 | 10.004.000,00 | 1.757.210,94 | 17,57 |