

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

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

Prepreke učinkovito

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

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) u okviru svog poslovanja vrši finansijsku reviziju, reviziju učinka i druge specijalne revizije. Prilikom vršenja revizije učinka Ured 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 Načela revizije učinka².

Revizija učinka predstavlja neovisno i objektivno ispitivanje pothvata Vlade, njezinih programa ili organizacija, koji se odnosi na jedan ili više aspekata: ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti radi ostvarivanja izvjesnih poboljšanja.

Ključna načela na kojima se temelji revizija učinka se ukratko mogu opisati na sljedeći način:

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

Sukladno navedenom, Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu **“Prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH”**.

Revizijom je obuhvaćen nadležni Ured za upravljanje javnom imovinom u Brčko distriktu BiH, kao tijelo 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-povijesnog naslijeđa, nadzor i evidenciju imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH.

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

Revizorski tim je provedbom ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentirani predstavnicima nadležnih institucija na fokus skupini (Vlada, Skupština, Direkcija za financije, Pravobraniteljstvo, Ured za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH i drugi), nakon čega je sastavljen Nacrt izvješća. Klijentu je upućen Nacrt izvješća i dana mogućnost da se o njemu očituje, a nakon očitovanja je sastavljeno konačno izvješće.

U Izvješću se navede preporuke, a radi postizanja veće učinkovitosti i transparentnosti cjelokupnog procesa.

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 Načela revizije učinka, broj: 01-02-533/10 od 30. 11. 2010. godine

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

Zamjenici glavne revizorice

Tomo Vozetić, dipl. oec.

Božo Zimonjić, dipl. oec.

Glavna revizorica
Dževida Hodžić, dipl. oec.

KAZALO

| | |
|---|-----------|
| IZVRŠNI REZIME | 5 |
| 1. UVOD | 6 |
| 1.1. POZADINA REVIZIJE..... | 6 |
| 1.2. REVIZIJSKA PITANJA | 8 |
| 1.3. KRITERIJI REVIZIJE..... | 9 |
| 1.4. DIZAJN, OPSEG I OGRANIČENJA REVIZIJE..... | 10 |
| 1.5. METODE REVIZIJE..... | 11 |
| 1.6. STRUKTURA IZVEŠĆA..... | 11 |
| 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE | 12 |
| 2.1. ORGANIZACIJA UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU | 12 |
| 2.2. ZAKONSKA OSNOVA | 12 |
| 2.3. URED ZA UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM | 14 |
| 2.3. OBVEZE DRUGIH TIJELA U PROCESU UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM DISTRIKTA..... | 16 |
| Druga tijela u procesu identifikacije i evidencije javne imovine | 16 |
| Druga tijela u procesu raspolaganja javnom imovinom..... | 16 |
| Druga tijela u procesu korištenja javne imovine..... | 17 |
| 3. NALAZI REVIZIJE | 18 |
| 3.1. SISTEMSKE I ORGANIZACIJSKE 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>Nedostatci u evidentiranju javne imovine</i> | 24 |
| 3.2.3. <i>Baza podataka o javnoj imovini u Distriktu – Registar nekretnina</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>Formuliranje 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. PODUZETE MJERE ZA POBOLJŠANJA U UPRAVLJANJU JAVNOM IMOVINOM DISTRIKTA..... | 36 |
| 3.6. PRIMJERI NEUČINKOVITOG UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM DISTRIKTU..... | 36 |
| 4. ZAKLJUČCI REVIZIJE | 40 |
| 4.1. SISTEMSKE I ORGANIZACIJSKE 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 | 42 |
| 4.4. PREPREKE UČINKOVITOM UPRAVLJANJU JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU | 43 |
| 5. PREPORUKE | 45 |
| 6. DODATCI | 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. Tijelo javne uprave u Distriktu nadležno da u ime Vlade upravlja javnom imovinom je Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta.

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

Učinkovito upravljanje javnom imovinom predstavlja primjenu najboljeg odnosa koristi i troškova od uporabe javne imovine i stalno analiziranje prikladnosti i isplativosti odabranog modaliteta uporabe. Analizom nalaza revizije financijskog poslovanja, te praćenjem medijskih natpisa, izvješća o radu Ureda za upravljanje javnom imovinom, skupštinskih rasprava, podataka drugih institucija (Direkcija za financije i Pravobraniteljstvo Distrikta) vezanih za upravljanje javnom imovinom u Distriktu, Ured za reviziju je uočio da proces upravljanja javnom imovinom u Distriktu nije učinkovit.

Ured za reviziju je proveo 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 razdoblju 2008. - 2013. godine koje je provodio Ured 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, Ured za reviziju je zaključio da postoji više sistemskih i organizacijskih prepreka učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu, kao što su nedostaci u identifikaciji, evidentiranju i klasifikaciji, te formuliranju strateške uloge javne imovine, postavljanju ciljeva, provođenju prakse upravljanja praćenjem ostvarivanja utvrđenih ciljeva i provedbe kontrole nad upravljanjem.

Za otklanjanje utvrđenih nedostataka i povećanju učinkovitosti upravljanja javnom imovinom u Distriktu, Ured za reviziju je predložio preporuke za sistemske i procesne promjene. Navedene preporuke odnose se na provedbu koordiniranih aktivnosti svih tijela javne uprave i institucija na identifikaciji javne imovine i uspostavu registra nekretnina. 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 skupinu javne imovine, obvezu analize realizacije učinaka i uspostavljanja kontrole korištenja javne imovine.

1. UVOD

1.1. Pozadina revizije

Upravljanje imovinom je proces donošenja i provedbe odluka o stjecanju, 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, s ciljem maksimizacije njezine vrijednosti.

Lokalne zajednice zemalja u okruženju su bilježile značajne probleme u upravljanju javnom imovinom, kao što su nedostaci u praćenju pojedinih kategorija podataka na razini 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 proračuna lokalnih uprava nisu obraćale pozornost na tu kategoriju. Evidentirani su česti slučajevi da je nekoliko tijela unutar, pa čak i izvan lokalne uprave (subvencionirani zakupci i kulturne i športske institucije) primalo paušalna sredstva iz lokalnog proračuna 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 subvencionirani zakupci (na primjer: športski klubovi koji koriste stadion ili dvoranu u vlasništvu lokalne uprave) ostvaruju prihode od jedinice imovine dok vlasnik nema nikakvih podataka o tom prihodu i nastavlja da subvencionira klubove kroz financiranje održavanja športskog objekta. U mnogim slučajevima podatci 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 provedbi suvremenijih metoda upravljanja javnom imovinom na lokalnoj razini. Rezultati provedenih istraživanja pokazuju da su zemlje u regiji implementacijom mjera strateškog upravljanja imovinom povećale prihode od 8 % pa čak do 25 % proračuna lokalne uprave⁶.

³- **Priručnik za poduku Upravljanje imovinom**, Program poduke u općinama, Louis Berger SAS, Projekt financiran od strane EU, str. 27

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

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

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

⁵ Netradicionalna uloga lokalne uprave uključuje potporu lokalnom ekonomskom razvitku 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**, Projekt jačanje lokalne samouprave u Srbiji Faza 2 financiran od strane EU, Beograd 2012. godina, stranica 7.

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

- a. Klasifikacija imovine sukladno funkcijama lokalne uprave kao osnova za utvrđivanje pristupa kako će se imovinom upravljati,
- b. Izrada baze podataka o imovini koja uključuje financijske rezultate i iskorištenost objekta,
- c. Osnivanje jedinice za upravljanje imovinom,
- d. Formuliranje strateške uloge imovine u ostvarivanju ciljeva lokalne uprave, te
- e. Provedba 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 razvitku.

Od prethodno navedenih mjera za uspješno upravljanje javnom imovinom u Distriktu je osnovana jedinica za upravljanje javnom imovinom (Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta) i djelomično je realiziran projekt Geoinformacijskog sustava (GIS) Vlade Distrikta, kao podloge za bazu podataka o javnoj imovini.

Od 2007. godine kada je osnovana jedinica za javnu imovinu Ured za reviziju je kroz revizije financijskog poslovanja, te praćenjem medijskih natpisa, izvješća o radu Ureda za upravljanje javne imovine, skupštinskih rasprava, podataka drugih institucija (Direkcija za financije i Pravobraniteljstvo 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 (podatci revizije financijskog poslovanja);
- Vrijednost imovine nije realno iskazana. Ured za upravljanje javnom imovinom nije izvršio popis imovine, nego je uključeno knjigovodstveno stanje (podatci iz elaborata o popisu imovine Distrikta);
- Nije uspostavljena potpuna, točna i ažurna knjigovodstvena evidencija pokretne i nepokretne imovine i stanja stalnih sredstava u Glavnoj knjizi Trezora (podatci Direkcije za financije).
- U tijeku su brojni sudski sporovi za naplatu prihoda od iznajmljivanja javne imovine. Po pravomoćnim presudama, vraćanje u posjed iznajmljene imovine je sporo i neučinkovito (podatci iz Pravobraniteljstva Distrikta);
- Nezadovoljstvo Vlade radom Ureda za upravljanje javnom imovinom. Medijski praćene kadrovske promjene u Uredu;
- Problemi koji postoje u upravljanju javnom imovinom uzrokovani pozicioniranjem i nadležnostima Ureda, te zakonskim preprekama u upravljanju i čestim promjenama menadžmenta (podatci iz Ureda za upravljanje javnom imovinom);

- Veliki broj lokala javne imovine u samoj gradskoj jezgri je napušten i devastiran;
- Pored raspoloživog prostora javne imovine određene institucije i javna poduzeća zakupljaju prostor od privatnika.

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

Na temelju prikupljenih i obrađenih podataka i informacija, Ured za reviziju je utvrdio da postoje prepreke učinkovitom upravljanju javnom imovinom u Distriktu. Utvrđeno je da postoji više sistemskih i organizacijskih prepreka učinkovitom upravljanju javnom imovinom u Distriktu, kao što su nedostaci u identifikaciji, evidentiranju i klasifikaciji, te formuliranju strateške uloge javne imovine, postavljanju ciljeva, provedba prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva i kontroli upravljanja. Ured 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 kvalitete rada usmjerena je prema povećanju učinkovitosti Vlade Distrikta u upravljanju javnom imovinom.

1.2. Revizijska pitanja

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

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

Međunarodni eksperti su konstatali (u zemljama regije 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 lokalnoj razini i nedostatku stručnih kadrova.⁸

Organizacijske promjene i primjena suvremenijih pristupa u upravljanju javnom imovinom trebaju omogućiti ostvarenje određenih unaprijed postavljenih ciljeva, kao što su:

- Veći prihodi proračuna,
- Manji rashodi proračuna,
- Mogućnost umanjenja stopa poreza i naknada, što može biti poticaj ekonomskom razvitku,
- Veća odgovornost i transparentnost javne uprave u upravljanju imovinom,
- Unapređenje uvjeta za investiranje i poslovanje - niži troškovi investiranja i poslovanja,
- Bolji ekonomski uvjeti za privatne poduzetnike koji koriste javnu imovinu.

⁷ Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Projekt 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, Projekt jačanje lokalne samouprave u Srbiji Faza 2 financiran od strane EU, Beograd 2012. godina, stranica 8.

- Brži ekonomski razvitak i povećana konkurencija.⁹

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

Cilj revizije se može prezentirati 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. POSTOJE LI SISTEMSKE I ORGANIZACIJSKE PREPREKE ZA UČINKOVITO UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U DISTRIKTU?**
- 2. JE LI PROVEDENA REGISTRACIJA I ANALIZA SVE JAVNE IMOVINE U DISTRIKTU?**
- 3. JESU LI 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 suvremenog rukovođenja.¹⁰ U kontekstu upravljanja javnom imovinom suvremeniji pristup rukovođenju (bez dodatnih troškova i s 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.

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

U provedbi 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 gospodar“.

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 tijekom 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, brojevi: 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 sukladno funkcijama lokalne uprave kao osnova utvrđivanje pristupa kako će se imovinom upravljati, jer se unutar svake klasa javne imovine mogu odrediti slični ciljevi i načela upravljanja;
2. Izrada baze podataka o imovini koja uključuje financijske rezultate i iskorištenost objekta;
3. Osnivanje jedinice za upravljanje imovinom;
4. Formuliranje strateške uloge imovine u ostvarivanju ciljeva lokalne uprave postavlja javnu imovinu u službu gospodarskog rasta i razvitka kao pretpostavke prosperiteta zajednice, uspostavljanje cjelovitog, efikasnog i transparentnog upravljanja javnom imovinom;
5. Provedba prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva (dnevno i mjesečno praćenje rezultata imovine), kao i kroz planiranje i izvršavanje dugoročnih strategija (utvrđuju se ciljevi, planira se ostvarenje ciljeva i prati njihovo ostvarenje).

1.4. Dizajn, opseg i ograničenja revizije

Revizija je dizajnirana tako da se provede analiza nadležnosti Ureda za upravljanje javnom imovinom i drugih organa uprave i institucija koje sudjeluju u upravljanju javnom imovinom Distrikta. Pored toga Ured za reviziju je analizirao 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 identificiranjem značajnijih prepreka učinkovitog upravljanja javnom imovinom, opseg revizije obuhvaća značajnije prepreke prateći ih od osnivanja Ureda za upravljanje javnom imovinom.

Informacije i podatci su prikupljeni za razdoblje 2008. - 2013. godina. 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 provedbe sudskih sporova na imovini. Također, revizija se nije bavila upravljanjem dobrima u općoj uporabi, niti privatizacijom poduzeća, a koje su u nadležnosti upravljanja Ureda 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, projekt 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 poduku 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. Metode revizije

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

- pregled dokumentacije Ureda 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, izvješća 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 organizirani su sastanci i intervjui sa odgovornim osobama institucija. Također su prikupljene i informacije i podatci iz okruženja i korištena su druga dostupna izvješća i prezentacije, kao i dostupne publikacije i informacije. U reviziji su korištene informacije i podatci dobiveni od drugih institucija.

1.6. Struktura izvješća

Sukladno Načelima revizije učinka¹³, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizijska pitanja, opseg, 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, prezentiraju se nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervirana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

¹³*Načela revizije učinka*, Koordinacijski odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.

2. Opis predmeta revizije

2.1. Organizacija upravljanja javnom imovinom u Distriktu

Supervizor za Brčko je 15. 9. 2006. godine izdao Nalog kojim se kao zakon u Distriktu donio Zakon o javnoj imovini u Distriktu. Nalog supervizora je sastavljen s ciljem unaprjeđenja pravnog i institucionalnog okvira čiji je zadatak štititi javnu imovinu i dobra i podupirati vladavinu prava.

Sukladno spomenutom nalogu, formiran je Ured za upravljanje javnom imovinom.

Ured za upravljanje javnom imovinom je osnovan kao posebna služba, samostalna u rukovođenju i upravljanju poslovima. Otpočeo je s radom u svibnju 2007. godine, imenovanjem ravnatelja Ureda. Proces kadrovskog popunjavanja tekao je tijekom 2007. i 2008. godine.

Osnivanjem Ureda za upravljanje javnom imovinom došlo je do prijenosa nadležnosti niza poslova s drugih odjela Vlade Distrikta (Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Odjela za javne poslove, Odjela za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja, Ureda gradonačelnika – Manjinsko-dioničarski fond, Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo i Ureda za privatizaciju). Prijenosom nadležnosti poslova drugih tijela javne uprave, u Ured su prešli i zaposlenici koji su ranije obavljali date poslove i zadatke u tijelima javne uprave.

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

Od svog osnutka Ured u prosjeku zapošljava oko 50 službenika i namještenika. Tekući troškovi Ureda iznose između 2 i 2,5 milijuna KM na godišnjoj razini, od čega se oko 1 milijun KM prema godišnjem prosjeku troši za plaće i naknade zaposlenih u Uredu.

2.2. Zakonska osnova

Statutom Brčko distrikta BiH¹⁴ Ured za upravljanje javnom imovinom svrstan je u javnu upravu (čl. 45, stavak 2 pod točkom d) i definira se isključiva odgovornost Ureda za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriju Distrikta (članak 49).

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

Zakon o javnoj imovini¹⁶ donesen je, kao što je ranije napomenuto, Nalogom supervizora za Brčko. Ovim zakonom se određuje sastav javne imovine, regulira način upravljanja, raspolaganja, zaštite, nadzora i evidencije javne imovine. Prema odredbama Zakona, upravljanje i raspolaganje javnom

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

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

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

imovinom vrši se isključivo u interesu Distrikta s pozornošću dobrog gospodara i propisuje se kako se navedena imovina može koristiti. Nadležnosti upravljanja se dodjeljuju Uredu za upravljanje javnom imovinom kojem se daju ovlasti za određene poslove, te se propisuju načini vođenja dokumentacije za svu javnu imovinu. Posebno se definiraju načini raspolaganja i korištenja javne imovine, kao i nadzor nad raspolaganjem iste. Ovlaštenja ostalih tijela uprave u procesu evidentiranja javne imovine, procjene njezine vrijednosti, kao i rokova za navedene aktivnosti su, također, definirani Zakonom.

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

Ured za upravljanje javnom imovinom je sukladno Zakonu donio i niz podzakonskih akata¹⁷ (pravilnika) kojima su preciznije definirani:

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

Tijekom rada Ureda izmijenjen je podzakonski akt¹⁸ koji se tiče postupaka redovitog raspolaganja imovinom Distrikta, a podzakonski akt koji se tiče postupaka dodjele poslovnih prostorija na korištenje udrugama građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Distriktu je povučen iz uporabe.¹⁹

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

- Zakonom o komunalnim djelatnostima²⁰ koji obuhvaća upravljanje grobljima, zakupljivanje javnih površina za postavljanje reklama, zauzimanje i korištenje javnih površina, održavanje

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

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

- Pravilnik o uvjetima i postupku davanja na privremeno korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Brčko distrikta BiH, 01.1-02-002683/09 od 27. 1. 2009.

- Pravilnik o postupku dodjele poslovnih prostorija na korištenje udrugama 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. 8. 2010.

- Pravilnik o proceduri i načinu vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora, 16-02-013738/09-7 od 20. 8. 2010.

¹⁸Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika o postupku redovitog raspolaganja imovinom Brčko distrikta BiH, 01.1-02-019282/09 od 18. 6. 2009.

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

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

rekreacijskih javnih površina, upravljanje tržnim prostorima i upravljanje javnim parkiralištima.

- Zakonom o cestama²¹ reguliraju se nadležnost za upravljanje javnih površina u cestovnom i zaštitnom pojasu za namjenu postavljanja promidžbenih panoa.

Zakonom o implementaciji odluke Povjerenstva za zaštitu nacionalnih spomenika²² pored javne imovine, Distrikt je u nadležnost dobio i obvezu zaštite, konzervacije, prezentacije i obnove nacionalnih spomenika, koju u praksi provodi Ured za javnu imovinu na inicijativu Odjela za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove.

2.3. Ured za upravljanje javnom imovinom

Sukladno Zakonu, imovinom Distrikta i dobrima u općoj uporabi upravlja Ured.²³

Ured poslove iz svoje nadležnosti obavlja kroz – Ured ravnatelja, Sektor raspolaganja, Sektor registra i Sektor održavanja. Detaljnije o organizacijskoj strukturi s opisom poslova u Prilogu 2 Izvješća.

Zakonom su definirane četiri skupine procesa u upravljanju javnom imovinom i to:

- identifikacija i evidencija,
- raspolaganje,
- korištenje i
- održavanje javne imovine s njezinim osiguranjem.

Pored navedenih procesa, Ured je obavezan izraditi financijske rezultate za javnu imovinu kojom upravlja.

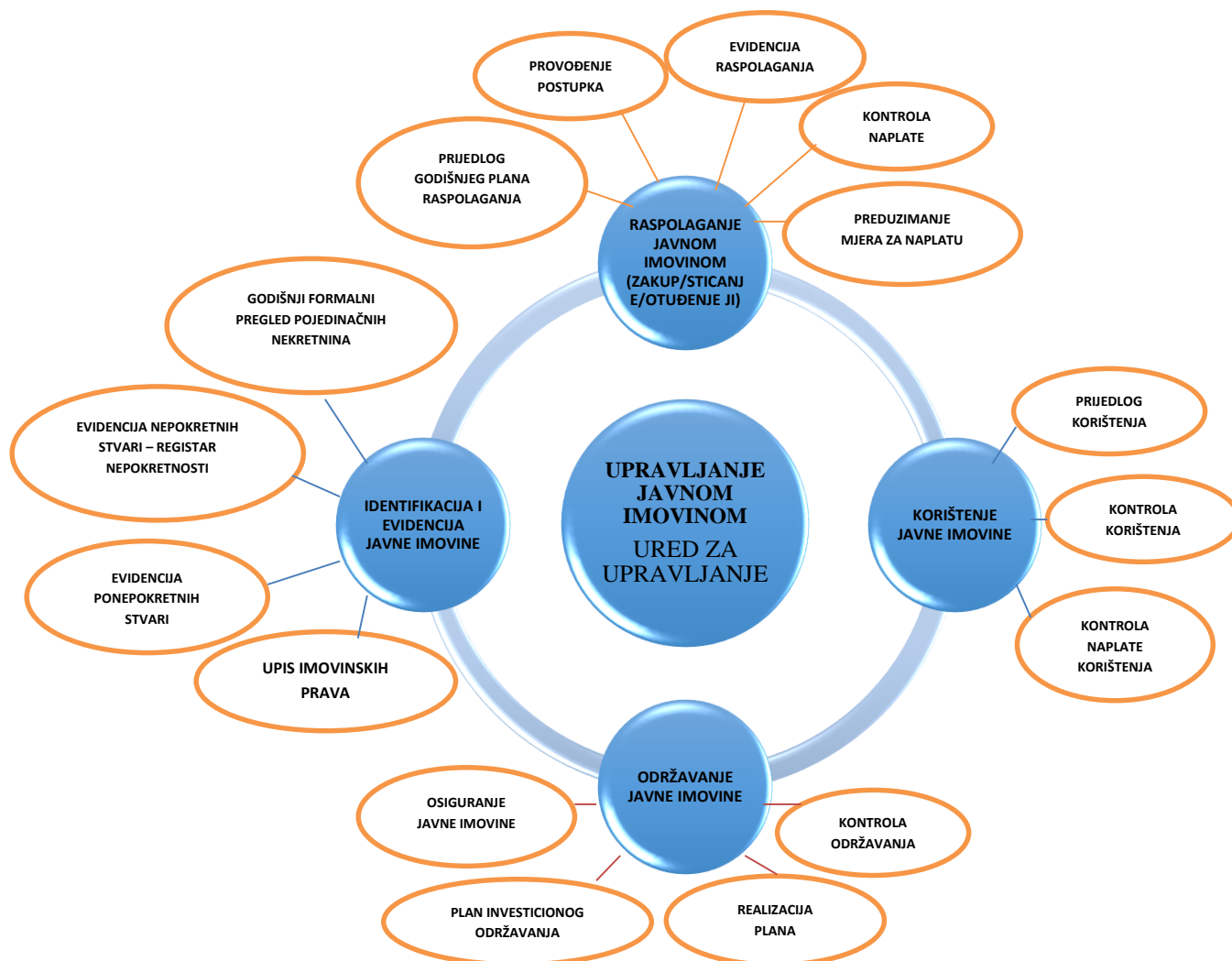
Radi lakše preglednosti, osnovne procese ćemo grafički prikazati i to kako slijedi:

²¹Zakon o cestama 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 definirani procesi upravljanja javnom imovinom koje provodi Ured



U svojim izvješćima, Ured navodi da vodi računa o efikasnom i transparentom izvršavanju poslova, ostvarivanju potpune efikasnosti zaposlenika, maksimalnom korištenju njihovih stručnih znanja te sistematskom unapređenju rada i suradnje s drugim tijelima uprave. Najčešće se u izvješćima o radu navode sljedeći poslovi:

- Priprema postupka upravljanja i raspolaganja imovinom (pribavljanje vlasničke i korisničke dokumentacije, pribavljanje prostorno-planske dokumentacije, suglasnost Pravobraniteljstva, provedba javne licitacije) za poslovne inicijative, zakup javnih površina, zakup poslovnih prostora i drugih nekretnina u vlasništvu Distrikta;
- Sve vrste pravnih poslova koji se odnose na provedbu postupka prodaje ili zakupa nekretnina putem usmene javne licitacije i/ili tendera (objava natječaja, izrada zapisnika, izvješća itd.);
- Upis imovinskih prava u javne evidencije, izrada ugovora i ostalih pravnih akata;

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

Poslovi koje obavlja Ured, prema izvješćima o radu ne obuhvaćaju sve Zakonom definirane nadležnosti. Kao osnovne organizacijsko-tehničke probleme u realizaciji ciljeva i zadataka Ured za upravljanje u svojim izvješćima navodi dislociranost sektora održavanja i veliki broj zaposlenika u uredskom prostoru.

Pored Ureda za upravljanje javnom imovinom, Zakon je propisao i obveze drugim tijelima javne uprave u procesu upravljanja javnom imovinom, o čemu će biti više riječi u idućem dijelu teksta.

2.3. Obveze drugih tijela u procesu upravljanja javnom imovinom Distrikta

Druga tijela u procesu identifikacije i evidencije javne imovine

Identifikacija i evidencija javne imovine u Brčko distriktu BiH u nadležnosti je Ureda za upravljanje javnom imovinom. Pored nadležnosti koje ima Ured, Zakon je propisao i obveze drugim tijelima javne uprave u procesu identifikacije i evidencije javne imovine.

Institucije Distrikta, javne službe, odnosno mjesne zajednice, udruge i fundacije bile su dužne sukladno Zakonu izvršiti popis i evidentiranje pokretne i nepokretne imovine koju koriste.

Evidenciju nepokretnih i pokretnih stvari u imovini Distrikta koje služe za obavljanje funkcije institucija Distrikta, vode i institucije koje te stvari koriste. Navedene institucije bile su dužne podatke o pokretnoj i nepokretnoj stvari, odnosno računovodstvene evidencije pokretne imovine, dostaviti Uredu u elektroničkoj formi, radi vođenja registra nekretnina.

Direkcija za financije, procjenjuje vrijednost imovine Distrikta i obvezna je dostaviti gradonačelniku prijedlog podzakonskih akata o načinu procjene vrijednosti imovine Distrikta.

Na prijedlog Direkcije za financije, gradonačelnik je obvezan donijeti bliže propise o načinu procjene vrijednosti imovine Distrikta.

Radi vođenja registra nekretnina Direkcija za financije je obvezna dostaviti Uredu podatke o nepokretnim stvarima javne imovine Distrikta, po procijenjenoj vrijednosti.

Druga tijela u procesu raspolaganja javnom imovinom

Imovinom Distrikta, sukladno Zakonu raspolaže gradonačelnik Distrikta odlukom o raspolaganju javnom imovinom. Odluku o raspolaganju javnom imovinom gradonačelnik donosi na temelju prijedloga ravnatelja Ureda za upravljanje javnom imovinom koji je izuzev ove aktivnosti zadužen i za realizaciju odluke o raspolaganju javnom imovinom.

U zakonom definiranim oblastima, gradonačelnik može raspolagati nekretninama u vlasništvu Distrikta bez objavljivanja javnog natječaja, putem izravnog sporazuma i specijalne pogodbe.

Skupština ima pravo donijeti odluku o sklapanju izravnog sporazuma ili specijalne pogodbe²⁴, kao oblika raspolaganja javnom imovinom bez objavljivanja javnog natječaja, ukoliko je takvo raspolaganje u javnom interesu za Distrikt. Ovakav oblik raspolaganja se koristi u funkciji gospodarskog razvitka Distrikta ili kada se time stvaraju uvjeti za investicijska ulaganja na teritoriju Distrikta, kao i u humanitarne svrhe.

Vršenje nadzora nad raspolaganjem javnom imovinom obavlja Pravobraniteljstvo Distrikta, sukladno Zakonu o Pravobraniteljstvu²⁵. Sve zaključene ugovore o raspolaganju imovinom Distrikta Ured dostavlja Pravobraniteljstvu.

Druga tijela u procesu korištenja javne imovine

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

Ako institucije Distrikta, javne službe, ili drugi korisnici, zbog promjene nadležnosti, smanjenja opsega poslova ili drugih okolnosti prestanu koristiti imovinu ili njezin dio dužni su o tome obavijestiti Ured i gradonačelnika. Gradonačelnik u tom slučaju može ovu imovinu dati na korištenje drugom tijelu, 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 osigura korištenje druge odgovarajuće nekretnine. Kontrolu korištenja javne imovine vrši Ured za upravljanje.

²⁴ Skupština Distrikta određuje uvjete specijalne pogodbe, uključujući: cijenu, odnosno visinu naknade koja se dobiva za ustupanje, osobu kojoj se vrši ustupanje, uvjete koje stjecatelj mora ispuniti, ograničenja kao što su ograničenje raspolaganja ili opterećivanja, sredstva osiguranja ispunjenja obveza, način praćenja ispunjenja obveza od strane stjecatelja, posljedice neispunjenja obveza stjecatelja, a osobito obvezu vraćanja ustupljenog imovinskog dobra u slučaju neispunjenja obveza, kao i druge uvjete koji se smatraju bitnim.

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

²⁶ Način korištenja, čuvanja, zaštite i održavanja nekretnina koje su dane u zakup propisuje gradonačelnik na prijedlog Ureda.

3. Nalazi revizije

3.1. Sistemske i organizacijske 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 definiranje i preuzimanje upravljačkih nadležnosti. Pored navedenog, sustav i organizacija upravljanja ogleđa se i u registraciji javne imovine, planiranju, provedbi i nadzoru nad upravljanjem javnom imovinom. U nastavku teksta promatrat će se pretpostavke učinkovitim upravljanju javnom imovinom i nadležnosti u upravljanju javnom imovinom Distrikta, dok će se u idućim poglavljima sistemske i organizacijske prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom promatrati u okviru provedbe promatranih 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 tijekom provedbe revizije utvrdio da **Ured 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 sagledati koliko je javne imovine identificirano/neidentificirano i evidentirano/neevidentirano. Od osnivanja Ureda 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 gospodar“. „Dobar gospodar“ prije svega utvrđuje količinu, vrste i vrijednost imovine kojom upravlja.

Razlozi za nedostatak polazne informacije o količini, vrstama i vrijednosti javne imovine kojom upravljaču nalaze se **u disperziji upravljačkih nadležnosti** Ureda 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 definirane javne imovine, Ured za upravljanje javnom imovinom, od osnivanja, nije preuzeo nadležnost za upravljanje. Primjer je nepreuzimanje nadležnosti u upravljanju objektima javnog karaktera (domovi kulture, mjesne zajednice, humanitarna naselja i sl.) koji su sagrađeni iz proračuna drugih tijela javne uprave, ili iz donacija i nisu predani na uporabu Uredu.

Revizijom je utvrđeno da je u procesima reformi javne uprave i osnivanja javnih poduzeća Ured za upravljanje javnom imovinom izgubio nadležnosti nad dijelom javne imovine. Primjer gubitka nadležnosti je upravljanje nad objektima i imovinom koja je diobnom bilancom pripala javnim poduzećima. Drugi primjer je gubitak nadležnosti nad upravljanjem parking prostorima na kojima su na godišnjoj razini ostvarivani prosječni prihodi od oko 10 000,00 KM.

Ured u praksi nije preuzeo nadležnost nad upravljanjem pokretnom imovinom Distrikta.

Nad djelom javne imovine Ured 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 obuhvaća održavanje, obnavljanje i unapređivanje, kao i izvršavanje zakonskih i drugih obveza u svezi s upravljanjem.²⁹

Iz gore navedenih primjera, izuzev Ureda za upravljanje javnom imovinom, u Distriktu javnom imovinom upravljaju i druga tijela javne uprave i institucije koji su korisnici³⁰ javne imovine i koji u praksi osiguravaju sredstva i provode održavanje, obnavljanje i unapređivanje imovine koju rabe.

Ured u praksi upravlja imovinom koja nije dana na korištenje drugim tijelima javne uprave i institucija u Distriktu.

Ured za upravljanje javnom imovinom je tijekom 2013. godine pokrenuo inicijativu za izmjene Zakona o javnoj imovini³¹. Navedena inicijativa u svom sadržaju ne obuhvaća rješavanje problema nadležnosti, već vrši daljnju disperziju nadležnosti time što veći značaj u procesu raspolaganja javnom imovinom daje odlukama drugih tijela javne uprave³².

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

3.2. Registracija i analiza javne imovine u Distriktu

Registracija i analiza javne imovine predstavlja osnovu za donošenje racionalnih upravljačkih odluka i ostvarivanje optimalne koristi od svake jedinice i/ili skupine 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 Uredu za upravljanje javnom imovinom postoje nedoumice oko nadležnosti upravljanja određenim kategorijama javne imovine, osobito oko poslova upravljanja sportskim terenima, školskim dvoranama, 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 nužno da Ured riješi imovinskopravne odnose.

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

³⁰ Korištenje stvari je pravo na neposrednu uporabu stvari koja je dodijeljena za obavljanje poslova iz nadležnosti korisnika, a sukladno prirodi i namjeni stvari – Zakon o javnoj imovini, članak 3

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

³² Fizičke i pravne osobe zahtjev za raspolaganje podnose odjelima prema njihovoj nadležnosti, zahtjevi za koje se izvrši procjena da su opravdani dostavljaju se Odjelu za gospodarski razvitak

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

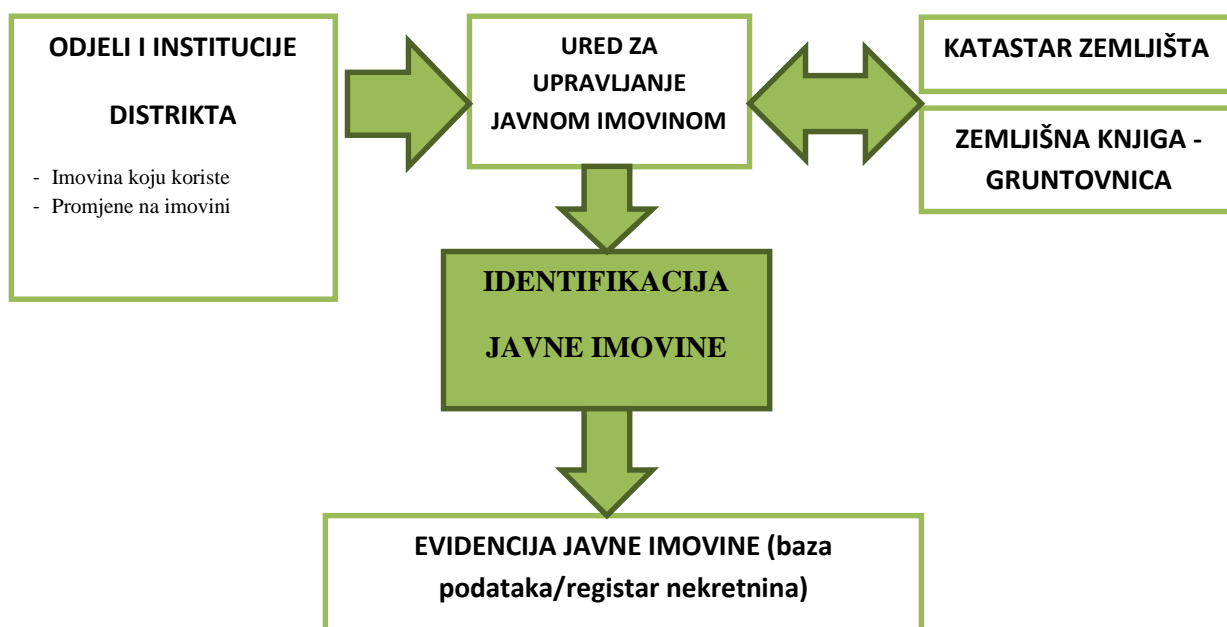
U nastavku teksta prezentirat ćemo procese identifikacije i evidencije javne imovine u Distriktu.

3.2.1. Identifikacija javne imovine

Ured za upravljanje javnom imovinom je zadužen za identificiranje 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 identificiranoj javnoj imovini Ured vodi bazu podataka, odnosno kako je to Zakonom definirano registar nekretnina.

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 identificirana sva javna imovina.

Po osnutku Ured je zadužio predmete javne imovine za koje su bili nadležni drugi odjeli i institucije, a da nije izvršena formalno-pravna primopredaja javne imovine.

Odjeli i institucije Distrikta su po osnivanju Ureda bili u zakonskoj obvezi da izvrše popis i evidentiranje pokretne i nepokretne imovine koju koriste te da evidenciju u elektroničkoj formi dostave Uredu za upravljanje javnom imovinom radi uspostave registra nekretnina. Na temelju izjava odgovornih osoba Ured nije zaprimio evidencije odjela i institucija Distrikta.

S obzirom da proces identifikacije imovine nije opisan u zakonskim i podzakonskim aktima Ureda, 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 obuhvaća sljedeće 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 postotku imovine u stvarnom vlasništvu Distrikta, te koliko je sporne imovine za koju se trebaju rješavati imovinskopravni odnosi ili pokrenuti sudski sporovi.

Revizijom je utvrđeno da za identificiranu javnu imovinu nije prikupljena pravna dokumentacija, kako bi se stvorili preduvjeti za sistemsko rješavanje sporne imovine, planirali i pokrenuli postupci. Tijekom prethodnog razdoblja Ured je zaprimio zahtjeve od strane fizičkih osoba koje se tiču uzurpacije privatne imovine od strane Distrikta koja je nastala izgradnjom bunara, cesta, trafostanica i slično, a bez prethodno riješenih imovinskopravnih odnosa. Također, o nekim jedinicama javne imovine Ured stječe 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 imovinskopravnih odnosa.

Prikupljanjem pravne dokumentacije za javnu imovinu riješile bi se nedoumice Ureda po pitanju nadležnosti upravljanja javnom imovinom koju Distrikt posjeduje ili/i imovinom za koju je nužno da Ured riješi imovinskopravna pitanja.

Tehnička dokumentacija javne imovine

Tehnička dokumentacija daje podatke o potrebi legalizacije objekata, jer su tijekom proteklih decenija na području bivše Jugoslavije ne samo građani i gospodarstvo, već i općine, gradovi, javna poduzeća i ustanove čiji su oni osnivači, gradili, dograđivali ili rekonstruirali zgrade, stanove, ceste i ulice, trgove, objekte infrastrukture, kao i druge nekretnine bez projektne dokumentacije, građevinske ili uporabne dozvole. Slična situacija se događala i s objektima koji su donirani od međunarodnih organizacija.

Revizijom je utvrđeno da za identificiranu javnu imovinu nije prikupljena tehnička dokumentacija. Ured za upravljanje javnom imovinom upravlja i imovinom koja nije legalizirana, na primjer neki objekti mjesnih zajednica, humanitarna naselja i sl. Primjereno navedenom, ne može se utvrditi koliko je sporne javne imovine izgrađeno na ovaj način kako bi se poduzele sistemske mjere za pribavljanje tehničke dokumentacije. Sa druge strane, bez tehničke dokumentacije nije moguće racionalno upravljati troškovima tekućeg i kapitalnog ulaganja na navedenim objektima.

³³Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave – popis i upis imovine u 30 koraka, Projekt „Jačanje lokalne samouprave u Srbiji, Faza 2“ Program financiran od strane EU i Vijeća Europe, Beograd 2012.

Vrijednost javne imovine

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

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

Financijsko izvješćivanje ima osobit značaj u smislu priznavanja i mjerenja javne imovine, te upravljanju troškovima i rezultatima. U Distriktu se u financijskom izvješćivanju 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. Svaki odjel i institucija, na godišnjoj razini, u okviru popisa stalnih sredstava, sitnog inventara i svih vrsta zaliha materijala, roba, stanja novčanih sredstava, tražbina i obveza odjela Vlade i institucija Brčko distrikta BiH na dan 31. 12. xxxx. godine vrši popis imovine koju koristi. Financijskom revizijom su utvrđene nepravilnosti u popisu i to:

„Popisne liste ne sadrže stalna sredstva po ukupnoj vrijednosti - trošku stjecanja nego se iskazuju prema situacijama – fakturama nabave – izgradnje. Imenovanje stalnih sredstava – dijelova stalnih sredstava vrši se na način preuzimanja naziva iz ugovora - fakture koji ne odražavaju bit 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, Ured za reviziju je dao preporuku:

„Potrebno je prilikom dovršetka postupka stjecanja stalnog sredstva utvrditi njegovu ukupnu vrijednost ili vrijednost pojedinih funkcionalnih ili ekonomskih cjelina i isto imenovati u smislu koji najbolje odražava njegovu funkcionalnu bit. Ukoliko se radi o naknadnim ulaganjima na postojećim stalnim sredstvima potrebno je, sukladno MRS-JS 17, utvrditi vrijednost pojedinačnog sredstva koji je naknadnim ulaganjima zamijenjen (nabavna vrijednost i ispravak vrijednosti) kako bi se on isknjižio iz vrijednosti stalnog sredstva radi fer prikazivanja nove vrijednosti sredstva, a samim tim i imovine Distrikta u bilanci stanja.“³⁶

³⁴ Direkcija za financije, Prijedlog aktivnosti za uspostavu registra i popisa imovine Brčko distrikta BiH, akt br.: 13.9-04.2-250/13 od 7. 2. 2013. godine

³⁵ Izvješće o reviziji financijskog poslovanja Ureda za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH za razdoblje od 1. 1. do 31. 12. 2011. godine, str.12

³⁶Ibidem, str.13

Navedena preporuka i tijekom provedbe revizije učinka nije provedena, tako da se ne može s preciznošću govoriti o stvarnoj vrijednosti javne imovine u Distriktu.

Prema podacima o izvršenju proračuna 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 Ureda 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 tijela 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 nužno 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 opsegom radova koje bi trebalo poduzeti na njihovoj sanaciji, rekonstrukciji ili adaptaciji, pribavljanjem informacije o lokaciji šta se na toj lokaciji može graditi, utjecalo bi na donošenje najsvrsishodnije odluke javne uprave – bi li možda racionalnije bilo objekt porušiti i vlastitim sredstvima izgraditi nov objekt sa sadržajima koji su u funkciji ostvarenja nadležnosti javne uprave ili je možda racionalnije izgraditi nov objekt putem privatnog i javnog partnerstva, davanjem u koncesiju ili jedinice javne imovine otuđiti pod tržišnim uvjetima.

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

U nastavku teksta prezentiramo primjere dobre prakse iz Hrvatske.

Primjeri učinaka identifikacije i popisa imovine u Hrvatskoj:

U **Splitu** je broj službeno registriranih jedinica općinske imovine (nekretnina) porastao s nule na 12 500 i sve su unesene u novi GIS. Sama vrijednost neiskorištenog građevinskog zemljišta procijenjena je na 360 milijuna USD.

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

³⁷Izvješće o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2012. godine, bilanca stanja 1. 1. - 31. 12. 2012. i ostali financijski podatci - formular A (stalna sredstva u obliku stvari i prava sa stanjem 31. 12. 2012. godine i otpis stalnih sredstava Vlade Brčko distrikta u razdoblje od 1. 1. - 31. 12. 2012. godine, brojevi konta: 011100, 011200 i 011910).

Grad *Varaždin* je identificirao 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 kontroliraju tekući troškovi.

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

3.2.2. Nedostatci u evidentiranju javne imovine

Uspostavljanje točne baze podataka o javnoj imovini je iznimno bitan prvi korak u uspostavljanju učinkovitog sustava upravljanja javnom imovinom.

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

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

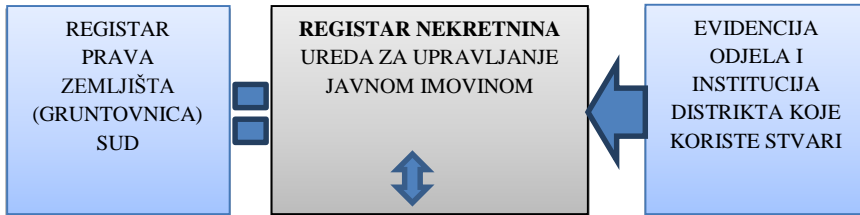
Slijedi grafički prikaz Zakonom definirane obveze evidencije javne imovine:

Grafikon 3: Evidencija javne imovine prema Zakonu o javnoj imovini

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

JEDINSTVENA EVIDENCIJA IMOVINE DISTRIKTA

EVIDENCIJA NEPOKRETNIH STVARI



EVIDENCIJA POKRETNIH STVARI



- a) podatci o nekretnini (mjesto, ulica, broj, katastarska općina, katastarska parcela, broj imovinskog odnosno broj posjedovnog lista, površina zemljišta, površina objekta, službenost, teret i ograničenja);
- b) osnova stjecanja prava;
- c) vrijednost nekretnine u trenutku evidentiranja, procijenjena od strane Direkcije za financije ili drugog ovlaštenog tijela;
- d) podatci o trenutačnom korisniku nekretnine;
- e) podatci o prihodima i rashodima i njihovoj realizaciji po pojedinačnim nekretninama;
- f) i drugi podatci značajni za vođenje evidencije.

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

Za potrebe vođenja registra nekretnina, Ured za upravljanje javnom imovinom je sudjelovao u projektu formiranja jedinstvene GIS³⁹ baze podataka Vlade Distrikta⁴⁰. Iznos sredstava koji je iz proračuna Distrikta izdvojen za opremu, poduku i održavanje za GIS Ureda 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

Središnja GIS baza podataka u Distriktu nije zaživjela. U 2011. godini je potpisan ugovor za izradu projekta za konsolidaciju GIS sustava, koji tijekom provedbe revizije nije dovršen.

Postojeća GIS aplikacija u Uredu 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 nekretnina javne imovine, formiran u Uredu za upravljanje javnom imovinom, nosi obilježja nevjerodostojnosti, neažuriranosti i nepotpunosti.

Prije svega podatci koji se nalaze u GIS-u Ureda za upravljanje javnom imovinom nisu zaštićeni, tako da im mogu pristupati i mijenjati ih osobe koje za to nisu ovlaštene.

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

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

Dio javne imovine je Ured za upravljanje javnom imovinom evidentirao i o njima posjeduje određene podatke (poslovne prostore koji su iznajmljeni, dio mjesnih zajednica, školskih objekata, zdravstvenih objekata, objekata za šport i rekreaciju, kao i poljoprivrednog zemljišta). Podatci koji su evidentirani ne obuhvaćaju sve Zakonom predviđene obvezne podatke koji su potrebni za učinkovito upravljanje javnom imovinom. Podatci o svakoj evidentiranoj nekretnini su nepotpuni i niti jedan ne sadrži zemljišno-knjižne podatke (službenost, teret, ograničenja), niti jedan ne sadrži osnovu stjecanja 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 nekretnina za evidentiranu javnu imovinu posjeduje dio podataka o korisnicima imovine, ali ne vodi podatke o iskorištenosti navedene jedinice javne imovine.

³⁹GIS – geoinformacijski sustav

⁴⁰Više u prilogu 3

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

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

Registar nekretnina služi Uredu pretežno za evidenciju javne imovine koja se prodaje ili iznajmljuje, tj. predstavlja osnovu registra raspolaganja.

Ured 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, stjecanje, 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, financijski i ekonomski podatci primjerom neučinkovitog upravljanja imovinom.

Nepotpunost podataka znači nedostatak saznanja o trenutačno 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 financijskih učinaka upravljanja jedinicama javne imovine i strateško razmišljanje o javnoj imovini.

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

Obveza je drugih tijela 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, obvezni dostaviti Uredu za upravljanje javnom imovinom.

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

Ured za upravljanje javnom imovinom se jednom do dva puta godišnje obraća tijelima javne uprave i institucijama da navedene podatke dostave. Dio tijela javne uprave ni na upit Ureda ne dostavlja tražene podatke (primjer traženje podataka o izgradnji i korištenju objekata mjesnih zajednica od Odjela za stručne i administrativne poslove, traženja podataka o izgradnji i korištenju domova kulture, stadiona, igrališta od Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu).

Tijela javne uprave i institucija u svojim proračunima planiraju i realiziraju izdatke za tekuće održavanje javne imovine koju koriste, pri čemu se realizirani troškovi ne dostavljaju Uredu za upravljanje javnom imovinom. Registriranje tekućih troškova, npr. realiziranih izdataka za energiju (grijanje), vrsti energenta koji se koristi, kao i podatak o termoizolaciji na objektu uz druge nužne tehničke podatke dao bi osnovu za analizu i donošenje odluka o poboljšanju energetske učinkovitosti ili mogućim uštedama za troškove energenata.

Revizijom su utvrđeni nedostaci u koordinaciji aktivnosti evidentiranja prihoda od iznajmljivanja javne imovine između Direkcije za financije i Ureda za upravljanje javnom imovinom. Jednom mjesečno na traženje Ureda za upravljanje javnom imovinom Direkcija za financije dostavlja podatke o proknjiženim uplatama po osnovi iznajmljivanja javne imovine. Navedeni podatci se ne dostavljaju po knjiženju uplate automatski Uredu, a dobivene podatke Ured ne uvodi u registre.

Troškovi vezani za kapitalna ulaganja na javnoj imovini se dijelom planiraju i realiziraju iz proračuna Ureda za upravljanje javnom imovinom, a dijelom iz proračuna tijela javne uprave i institucija, pri čemu se o realiziranim izdancima ne vodi evidencija u registru nekretnina. **U registru nekretnina se ne vode ni troškovi kapitalnih ulaganja koja vrši Ured za upravljanje javnom imovinom, odnosno dva sektora unutar Ureda ne razmjenjuju informacije vezane za tekuće održavanje i kapitalno ulaganje na javnoj imovini.**

Pored navedenog nedostatka u internoj koordinaciji Ureda za upravljanje javnom imovinom, revizijom je utvrđeno da se podatci sektora registra o evidentiranoj javnoj imovini ne dijele unutar Ureda, te se ne koriste kao baza za sastavljanje plana investicijskog održavanja koji je u nadležnosti sektora održavanja, **odnosno dva sektora unutar Ureda 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 prema ustanovljavaju dvije od spomenutih pet mjera za uspješno upravljanje javnom imovinom. Promatrali smo jedinicu za upravljanje javnom imovinom kroz nadležnosti nad upravljanjem javnom imovinom u Distriktu, identifikaciju i formiranje baze podataka (registar nekretnina) javne imovine.

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

3.3.1. Klasifikacija javne imovine

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

Javna uprava posjeduje imovinu koju koristi:

- Za potrebe funkcioniranja 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, udruga, fundacija i ostalih oblika nevladinih organizacija u Distriktu. Također, imovina Distrikta se može koristiti i za obavljanje djelatnosti radi stjecanja prihoda, odnosno dobiti.

Važeći zakon ne propisuje upravljaču javne imovine obvezu vršenja klasifikacije javne imovine.

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

- Administrativne objekte
- Objekte kulture
- Zdravstvene objekte
- Obrazovno-školske objekte
- Športsko-rekreativne objekte
- Spomenike kulture, odnosno povijesnog nasljeđa
- Gradska groblja i prateće objekte
- Tržnice 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 definiraju načela i ciljevi upravljanja po navedenim skupinama imovine.

3.3.2. Formuliranje strateške uloge javne imovine

Formuliranje strateške uloge javne imovine u ostvarivanju ciljeva javne uprave postavlja javnu imovinu u službu gospodarskog rasta i razvitka kao pretpostavke prosperiteta zajednice, te utječe na uspostavljanje cjelovitog, efikasnog i transparentnog upravljanja javnom imovinom. Ciljevi bi mogli uključivati i pružanje obveznih usluga što je moguće efikasnije, ostvarivanje prihoda radi financiranja 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 definira klasifikaciju javne imovine kao obvezu, niti definira njezinu 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 OESS-a u BiH je u okviru projekta CAF⁴² u Vodiču za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnoj razini 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 projekt predstavlja alat za samoprocjenu i međuopćinsku suradnju u Bosni i Hercegovini i Europskoj uniji - metoda za upravljanje kvalitetom (Total Quality Management - TQM) inspirisan "modelom izvrsnosti"

sistematiziranih radnih mjesta i nerealnim strateškim planovima razvitka koji podcjenjuju istaknuti problem⁴³.

Praksa lokalnih zajednica europskih zemalja i zemalja u okruženju nakon provedenih aktivnosti klasifikacije imovine i formuliranja njezine strateške uloge je pokazala pozitivne rezultate, što predstavljamo u idućem prikazu.

Regionalno iskustvo, Hrvatska: Klasifikacija imovine

Lokalne samouprave su imale veoma raznovrsne portofilije imovine, od one čije su dvije trećine klasificirane kao diskrecijska imovina (kultura, šport, obrazovanje, socijalna skrb), do one čije su dvije trećine klasificirane 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 prezentirali ju Gradskom vijeću i Poglavarstvu u veljači 2002. godine. Sukladno raspravi koja je uslijedila, klasifikacija je revidirana i odluke vezane za upravljanje imovinom sada se donose sukladno s realnim ciljevima za nabavu, uporabu i raspolaganje imovinom iz portofolija Grada.

Grad Varaždin je reklasificirao povijesnu palaču vrijednu oko tri milijuna kuna kao višak imovine i dat će ju u zakup na tržištu. Početna godišnja zakupnina je 500 000 kn, uz obvezu budućeg zakupoprimca da izvede odgovarajuća kapitalna ulaganja. To je primjer kako lokalna samouprava može na kreativan način doći do dodatnog prihoda, sukladno lokalnom kontekstu i sredstvima.

Utvrđivanje strateške uloge i klasifikacija javne imovine je neophodna aktivnost upravljača javnom imovinom, zbog formuliranja financijskih principa, načela i ciljeva upravljanja javnom imovinom sukladno sa klasificiranim skupinama imovine. Rezultati istraživanja pokazuju da su zemlje u regiji implementacijom mjera strateškog upravljanja imovinom povećale prihode od 8 % pa čak do 25 % proračuna lokalne uprave⁴⁴.

Svaka od skupina 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 lokalnoj razini, Misija OESS-a u BiH, Projekt CAF, Sarajevo, 2012.

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

⁴⁵ Primjera radi, za obveznu 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 diskrecijsku imovinu koja se koristi za društvene potrebe, tj. u funkciji je socijalnih i humanitarnih potreba (subvencionirana imovina), učinak imovine se može optimizirati analizom stvarnih troškova, stvaranjem programskih alternativa radi smanjenja izravnih i indirektnih subvencija te npr. objekt može koristiti/dijeliti više skupina korisnika, pratiti namjenu i korištenje kako bi se osiguralo da neiskorišteni prostori budu dodijeljeni ozbiljnijim korisnicima i sl.

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

3.4. Planiranje i nadzor nad upravljanje javnom imovinom u Distriktu

Provedba prakse upravljanja javnom imovinom podrazumijeva planiranje ciljeva u upravljanju svakom jedinicom i/ili skupinom 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 Europske unije i predstavljaju snažno sredstvo za unapređenje poslovanja u upravljanju javnom imovinom.

Cilj sveobuhvatnog planiranja je da osigura da lokalne uprave ostvare najveću vrijednost svoje imovine, kao i da osigura 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 obuhvaćaju 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 stjecanja – koja zemlja i zgrade će najvjerojatnije predstavljati „višak“ u odnosu na potrebe i koju zemlju i zgrade treba steći putem nabave kako bi lokalnoj upravi bilo omogućeno efektivno ispunjavanje njezinih funkcija.

Uobičajeno je redovito vršenje pregleda sveobuhvatnog plana upravljanja imovinom.

Sveobuhvatno planiranje upravljanja javnom imovinom Distrikta nije zaživjelo.

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

Za višak imovine, odnosno imovinu koja je u funkciji ostvarivanja prihoda, učinak imovine se može optimizirati davanjem nekretnina u zakup za najvišu cijenu i najbolju namjenu radi uvećanja tekućih prihoda, povremenim ocjenjivanjem rezultata ostvarenja prihoda od tih nekretnina pomoću alternativnih investicijskih 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 dopušteno i/ili smanjenja troškova održavanja i obveza prema imovini ako se ona ne može dati u zakup ili prodati.

⁴⁶Priručnik za poduku Upravljanje imovinom, Program poduke u općinama, Louis Berger SAS, Projekt financiran od strane EU, str. 28-30

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

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

Primjer planiranog godišnjeg cilja i aktivnosti dan je u prilogu 4 ovog izvješća⁴⁷:

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 podržavati za obavljanje svojih obveznih funkcija ili pomaganju socijalnih programa, koja je razina izravnih ili neizravnih subvencija koje se daju zakupcima, koji su dobitci odnosno gubitci vezani za upravljanje poljoprivrednim zemljištem, te postoji li potreba za takvom imovinom i koji su srednjoročni i dugoročni ciljevi.

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

Ured 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 osoba, kao i nekretnine koje su predviđene za zakup ili prodaju od strane Ureda. Godišnji plan raspolaganja se tijekom godine dopunjuje pristiglim inicijativama fizičkih ili pravnih osoba. **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 Ured je sastavio 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 kaffe aparata, za potrebe rada đaćkih kuhinja, poslovnih inkubatora, uredskog prostora, gradskog bazena i poslovnih prostora.

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

Tablica 1. Zakup poslovnih prostora:

| Kategorizacija nekretnine | Plan raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta | Realizacija Plana – Sklopljeni ugovori na 5 godina (prema Izvješću o radu Ureda) | |
|---------------------------|--|--|--------------------------|
| | Količina | Količina | Izlicitirana cijena u KM |
| Kaffe aparati | 40 | 24 | 2.040,00 |
| Đačke kuhinje | 6 | 5 | 697,92 |
| Poslovni inkubatori | 4 | 0 | 0,00 |
| Uredski prostor | 1 | 0 | 0,00 |
| Gradski bazeni | 1 | 0 | 0,00 |
| Poslovni prostori | 171 | 6 | 2.901,15 |

⁴⁷Plan rada za 2012. godinu; C:2

Tablica 2. Zakup poljoprivrednog zemljišta:

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

Tablica 3. Iznajmljivanje stanova:

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

Tablica 4. Prodaja poslovnih prostora:

| Plan raspolaganja nekretninama u imovini Distrikta | | Realizacija Plana – Sklopljeni ugovori (prema Izvješću 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 temelju provedenih intervjua s odgovornim osobama, utvrđeno je da **Ured ne vrši praćenje i analizu realizacije Plana raspolaganja.**

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

Tablica 5. Planirani i ostvareni prihodi Ureda za upravljanje javnom imovinom 2010. – 2012. godina

| Godina | Planirani prihodi u KM | Realizirani prihodi u KM | Postotak 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 |

U promatranom razdoblju Ured za upravljanje javnom imovinom je planiralo značajne prihode od prodaje javne imovine.

Tablica 6. Planirani i ostvareni prihodi od prodaje javne imovine Ureda za upravljanje javnom imovinom 2010. - 2012. godina

⁴⁸ Više u prilogu 5.

| 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 vlasništvu 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 temelju gore navedenih pokazatelja, može se uočiti da je proces prodaje javne imovine opterećen određenim problemima. **Ured za upravljanje nije izvršio analizu problema, kako bi predložila mjere za poboljšanje, već kontinuirano povećava iznos planiranih prihoda od prodaje javne imovine.**

Izrada plana i programa investicijskog održavanja je, kao što je ranije spomenuto, zakonska obveza Ureda. Od svog osnivanja **Ured nije sastavio Plan i program investicijskog održavanja.** Razlog izostanka ove aktivnosti koji navode odgovorne osobe u Uredu je da bez precizne evidencije javne imovine nije moguće sastaviti Plan i program investicijskog održavanja javne imovine.

Sukladno Pravilniku o uvjetima i postupku davanja na privremeno korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta, Ured je obvezan da na godišnjoj razini sastavi plan korištenja nekretnina. **Od svog osnivanja, Ured je sastavio plan korištenja nekretnina koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta u 2009. godini. Za iduće godine plan nije sastavljen.**

3.4.2. Nadzor nad upravljanjem javnom imovinom Distrikta

Zakon o javnoj imovini je definirao obvezu vršenja nadzora nad procesom raspolaganja javnom imovinom koje je povjereno Pravobraniteljstvu Distrikta. U praksi Ured traži mišljenje Pravobraniteljstva na nacrt natječaja za iznajmljivanje i mišljenje na nacrt ugovora o zakupu.

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

- Kontrola naplaćivanja naknada za korištenje imovine Distrikta i
- Kontrola korištenja i održavanja nekretnina.

O kontroli naplaćivanja naknada po osnovi 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 Ureda i Direkcije za financije, **kontrola naknada po osnovi**

⁴⁹ Ured za upravljanje javnom imovinom je djelomično uspostavio registar nepokretne imovine, dok registar pokretne imovine nije uspostavio

iznajmljivanja javne imovine u Distriktu provodi se na mjesečnoj razini i na temelju nje se mogu poduzimati mjere za naplatu prihoda po ovoj osnovi.

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/obavijesti ili prilikom utvrđivanja namjene raspolaganja nekretninama.

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

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

Nezadovoljstvo radom Ureda za upravljanje javnom imovinom u segmentu provedbe postupaka i kontrole više puta je istakao i gradonačelnik Distrikta u svojim medijskim priopćenjima.⁵⁰

U nastavku teksta dajemo primjer dobre prakse.

Regionalno iskustvo iz Hrvatske: Nadgledanje financijskog učinka u Varaždinu

Grad Varaždin je uveo vođenje računovodstva za stanove, športske objekte i poslovne prostore koji se daju u zakup, a uvodi ga također i za druge vrste imovine. Planovi za upravljanje imovinom su institucionalizirani i sadrže aktivnosti i financijske podatke za svaku jedinicu imovine. Izuzev 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 milijuna na oko 5 milijuna kuna.

Pored toga, troškovi upravljanja stambenim portfolijem smanjeni su za oko 100 000,00 kuna.

Nakon navedenih nedostataka, treba napomenuti i mjere koje su Vlada Distrikta i Ured za upravljanje javnom imovinom uložili kako bi poduzeli mjere za učinkovitije upravljanje javnom imovinom Distrikta, o čemu se razmatra u nastavku teksta.

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

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

3.5. Poduzete mjere za poboljšanja u upravljanju javnom imovinom Distrikta

Na temelju inicijative Vlade Distrikta, Ured za upravljanje javnom imovinom u suradnji s Direkcijom za financije radi na analizi i izradi nove metodologije popisa javne imovine Distrikta.

Paralelno sa navedenim aktivnostima, Ured za upravljanje javnom imovinom tijekom provedbe revizije radio 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 ovlasti.

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

3.6. Primjeri neučinkovitog upravljanja javnom imovinom Distriktu

U idućem dijelu Izvješća prezentirani su neki od primjera neučinkovitog upravljanja javnom imovinom u Distriktu i to jedinica javne imovine koja se koristi za funkcioniranje institucija Distrikta, za obavljanje funkcija mjesnih zajednica, športsko-rekreativne aktivnosti i imovine koja je u funkciji prihoda.

Primjeri upravljanja javnom imovinom nužnom za funkcioniranje institucija Distrikta:

Za potrebe obavljanja djelatnosti Zavoda za zapošljavanje Distrikta, Ured za upravljanje javnom imovinom je predložio jedan objekt za korištenje, na temelju 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 spomenutog objekta danog na korištenje Zavodu i to u iznosu od 21.598,00 KM (bez PDV-a)⁵⁵. U međuvremenu, zaključkom Skupštine isti objekt dobiva drugu namjenu. Ured za upravljanje javnom imovinom je predložio drugi objekt za davanje na korištenje Zavodu, na temelju čega je gradonačelnik donio novu Odluku o davanju nekretnine na korištenje⁵⁶. Prema novoj odluci, Zavod je dobio na korištenje dijelove objekta uz obvezu da objekt dovede u

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. 8. 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, travanj 2013. godine

⁵⁶ Odluka gradonačelnika broj: 30-000093/13 od 29. 3. 2013. godine

upotrebljivo stanje vlastitim sredstvima. Do trenutka 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 Ureda za upravljanje javnom imovinom pretpostavlja mogućnost sličnih primjera i u ostalim objektima javne imovine danih na korištenje mjesnim zajednicama u Distriktu. Primjeri se odnose na korištenje javne imovine od strane mjesnih zajednica Bukvik, Brka i Bijela.

Objekt mjesne zajednice Bukvik izgrađen je na temeljima bivšeg zadružnog doma, nema građevinsko-tehničku dokumentaciju niti uporabnu dozvolu i nije predan na korištenje Uredu za upravljanje javnom imovinom. U registru nekretnina kao korisnik jedinice javne imovine registrirana je mjesna zajednica i navedeno ime i kontakt predsjednika mjesne zajednice i katastarska čestica na kojoj se nalazi objekt.

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

Nakon inspeksijskog nadzora zabranjeno je obavljanje ugostiteljske djelatnosti u prostorijama mjesne zajednice. Također, Ured je obavijestio rukovodstvo mjesne zajednice da ne može davati na korištenje dodijeljene prostorije.

Neevidentiranje potrebnih 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:

- izravno subvencionirao mjesnu zajednicu dodjeljujući joj sredstva za funkcioniranje⁵⁷,
- neizravno subvencionirao mjesnu zajednicu dodjeljujući joj na korištenje prostorije bez naknade,
- imao primjer „sive ekonomije“ u korištenju javne imovine.

U drugom primjeru, predsjednik mjesne zajednice Brka je dao na korištenje javnu imovinu (prostoriju mjesne zajednice) na korištenje trećoj osobi bez naknade o čemu je mjesna zajednica s trećom osobom sastavila Ugovor.

⁵⁷ Na godišnjoj razini se iz proračuna Brčko distrikta BiH za funkcioniranje mjesnih zajednica osiguravaju financijska sredstva koja se dostavljaju svakoj mjesnoj zajednici

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

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

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

Primjeri upravljanja objektima športskih dvorana i športsko-rekreativnih centara

Ured za upravljanje javnom imovinom je tijekom svog rada predložio (za što je gradonačelnik donio dvije odluke⁵⁸) da se športske dvorane, športsko-rekreativni centri, gradski stadion i dio objekata domova kulture, dodjele na korištenje drugom tijelu javne uprave i to bez naknade.

Tijekom 2009. godine Ured za upravljanje javnom imovinom je za korištenje pet športskih dvorana i Omladinskog centra u Brčkom, sa 70 % iskorištenosti navedenih jedinica javne imovine naplatio naknade za korištenje i naknade za troškove održavanja u ukupnom iznosu od 6.442,00 KM. U svojim analizama, Ured za upravljanje javnom imovinom je izvršio procjenu potencijalnih prihoda od korištenja športskih dvorana i športsko-rekreativnih centara na godišnjoj razini ukoliko se primjene odredbe Pravilnika o uvjetima i postupku davanja na korištenje nepokretnih stvari koje služe za obavljanje djelatnosti institucija Distrikta i koje bi na godišnjoj razini iznosile oko 200.000,00 KM.

Davanjem na korištenje športskih dvorana i športsko-rekreativnih centara drugom tijelu javne uprave naknade za korištenje i troškove održavanja za navedene objekte više ne predstavljaju prihod za Distrikt.

Tijelo javne uprave koje je dobilo na korištenje športske dvorane izrađuje plan i raspored korištenja športskih dvorana za športske kolektive, nakon završetka redovitog nastavnog procesa i daje ih na korištenje bez naknade.

Ovakvim upravljanjem športskih dvorana Distrikt daje:

- Izravne i neizravne subvencije športskim klubovima⁵⁹,
- Neizravne subvencije rekreativnim udrugama, a
- Zadržava troškove tekućeg i investicijskog 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 Proračunom definirane dotacije športskim klubovima kao vid izravnih subvencija i neizravne subvencije kroz korištenje javne imovine bez naknade pri čemu troškove amortizacije i tekuće troškove održavanja športskih dvorana također snosi Distrikt

Primjeri upravljanja javnom imovinom koja je u funkciji prihoda:

Prema podacima dobivenim od Ureda za upravljanje javnom imovinom u tijeku su sudski postupci u različitim fazama provedbe zbog nepoštivanja ugovornih obveza od strane zakupaca 115 poslovnih prostora u javnoj imovini Distrikta. U posjed Distrikta nije vraćeno 30 poslovnih prostora, dok je jedan djelomično vraćen na upravljanje Distriktu. Većina tih poslovnih prostora se ne koristi i stvara dodatne troškove Distriktu zbog neodržavanja i vremenskog propadanja.

Revizorski tim tijekom provedbe revizije nije dobio podatke o analizi uzroka dugotrajnog nevraćanja u posjed Distrikta poslovnih prostora za koje korisnici nisu izvršili svoje ugovorne obveze.

Poslovni prostor površine 82,50 m² u samoj gradskoj jezgri na prijedlog Ureda za upravljanje javnom imovinom dan 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, uspoređujući 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 razini 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 proračuna lokalnih uprava nisu obraćale pažnju na tu kategoriju. Na primjer, evidentirani su česti slučajevi da je nekoliko tijela unutar, pa čak i izvan lokalne uprave (subvencionirani zakupci i kulturne i športske institucije) primalo paušalna sredstva iz lokalnog proračuna 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 subvencionirani zakupci (na primjer: športski klubovi koji koriste stadion ili dvoranu u vlasništvu lokalne uprave) ostvaruju prihode od jedinice imovine dok vlasnik nema nikakvih podataka o tom prihodu i nastavlja da subvencionira klubove kroz financiranje održavanja športskog objekta. U mnogim slučajevima podatci o prihodu jedinice imovine su se mogli utvrditi, ali je to zahtijevalo veliki napor.

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

4. Zaključci revizije

Ured za reviziju proveo 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 uporabe javne imovine i stalno analiziranje prikladnosti i isplativosti odabranog modaliteta uporabe.

Međunarodno iskustvo je pokazalo da se organizacijske promjene koje je nužno 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 lokalnoj razini. Implementacijom mjera strateškog upravljanja imovinom povećani su prihodi proračuna 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 razvitak Distrikta. Mogu se ostvarivati ciljevi poput: povećanja prihoda proračuna i/ili smanjenja rashoda proračuna, povećanja odgovornosti i transparentnosti javne uprave u upravljanju imovinom, unaprjeđenja uvjeta za investiranje i poslovanje stvaranjem boljih ekonomskih uvjeta za privatne poduzetnike koji koriste javnu imovinu i slično.

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

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

4.1. Sistemske i organizacijske 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 ta tijela. Vlada Distrikta nije uložila napore da osmisli i uspostavi načine i modalitete razmjene informacija o javnoj imovini koju koriste tijela 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, Projekt reforme lokalne samouprave, USAID CROATIA, Zagreb 2004., str. 10

Sistemska prepreka se nalazi i u aktivnosti uspostave geoinformacijskog sustava koji je za sada samo djelomično stavljen u funkciju. Potpunom primjenom geoinformacijskog sustava podatci o svakoj jedinici evidentirane javne imovine bili bi integrirani i transparentni, a ne raspršeni po tijelima javne uprave i institucija.

Pored navedenog, sistemskom preprekom učinkovitim upravljanju javnom imovinom smatra se nedostatak u formuliranju 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 milijuna KM (iznos neznatno viši od godišnjeg Proračuna Distrikta). Kao posljedica nedostatka formuliranja strateške uloge javne imovine, u praksi su nazočni različiti upravljački ciljevi:

- javna imovina u službi gospodarskog rasta i razvitka (iznajmljivanje/prodaja)
- javna imovina prioritetno u službi pružanju obveznih funkcija javne uprave i institucija (imovina locirana u gradskoj jezgri za obavljanje funkcija)
- javna imovina u službi subvencioniranja socijalnih korisnika imovine, kao npr.: nevladinih organizacija, športskih udruga (upravljanje prostorima mjesnih zajednica, športskih dvorana), ili u službi nekih drugih ciljeva.

Osnovne organizacijske prepreke u upravljanju javnom imovinom su:

- nije uspostavljeno cjelovito upravljanje nad javnom imovinom s ciljem osiguranja optimalnih koristi od aktivnosti upravljanja, osobito u slučajevima kada koristi od javne imovine nisu samo financijske, 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 sustava cjelovitog planiranja baziranog na učincima za svaku jedinicu javne imovine i/ili klasu javne imovine,
- neuspostavljanje sustava praćenja realizacije planova, analize učinaka, predlaganju korektivnih mjera za poboljšanje učinka i
- neuspostavljanje sustava 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

Podatci o javnoj imovini predstavljaju najvažniji preduvjet učinkovitog upravljanja javnom imovinom.

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

- S koliko javne imovine Distrikt trenutačno upravlja?
- Koliko je javne imovine trenutačno sporno s pravnog i građevinsko-tehničkog aspekta?

- Koliko trenutačno vrijedi javna imovina Distrikta?
- Koliki su trenutačni 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 „trenutačno“. Identifikacija i evidencija javne imovine je posao koji se nikada 100 % ne može završiti, jer svakodnevno nosi promjene (prodaja, stjecanje, rješavanje pravnih sporova i sl.).

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

Uredu za upravljanje javnom imovinom je zakonom obvezna da vrši identifikaciju javne imovine, te da o identificiranoj imovini vodi bazu podataka ili kako to zakon definira – registar nekretnina.

Premda je Distrikt uložio sredstva za programske aplikacije za registraciju javne imovine i za poduku zaposlenika za korištenje istih koje služe evidenciji javne imovine, u praksi se događa da registar nekretnina nije uspostavljen po svim zakonom definiranim segmentima.

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

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

Neažuran, nepotpun i nevjerodostojan registar nekretnina, sa sobom nosi i nedostatke u procesu klasifikacije javne imovine i nemogućnost postavljanja ciljeva u upravljanju jedinicama i skupinama javne imovine. Sve navedeno dalje utječe na nedostatak podataka potrebnih 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 skupinu javne imovine.

Također, određeni zakonom definirani 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 tijekom godina evidentiraju primjera radi niski stupnjevi ostvarivanja rezultata u oblasti iznajmljivanja poslovnih prostora, prodaje nekretnina i dr. Analiziranjem realizacije plana raspolaganja po svakoj jedinici javne imovine, Ured bi imao uvid u razloge niske realizacije (bilo da je to zapuštenost objekta, nedostatak potražnje na tržištu nekretnina, visoke cijene zakupnine i sl.), te mogao predložiti korektivne mjere, poboljšati učinak i ostvari prihod.

Ured za upravljanje javnom imovinom nije uspostavio jasna pravila i mjere za provedbu kontrole i nadzora upravljanja javnom imovinom u Distriktu. Revizorski tim kao prepreku učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu posebno ističe nedostatak kontrole korištenja javne imovine.

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

4.4. Prepreke učinkovitim upravljanju javnom imovinom u Distriktu

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

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

Na nedostatke u identifikaciji nadovezuju se nedostaci u evidentiranju javne imovine, tako da baza podataka javne imovine (registar nekretnina) ne sadržava podatke koji izuzev što su zakonom definirani predstavljaju osnovu 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 skupinu slične imovine po funkcijama. Ne postoje jasno definirani 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 izvješća u kojem je naveden set zajedničkih mjera za uspješno upravljanje javnom imovinom u lokalnim zajednicama, kako slijedi:

- a. Klasifikacija imovine sukladno funkcijama lokalne uprave kao osnova za utvrđivanje pristupa kako će se imovinom upravljati,
- b. Izrada baze podataka o imovini koja uključuje financijske rezultate i iskorištenost objekta,

- c. Osnivanje jedinice za upravljanje imovinom,
- d. Formuliranje 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 formuliranje strateške uloge javne imovine i provedbi prakse upravljanja putem praćenja ostvarivanja utvrđenih ciljeva nisu planirane aktivnosti.

Ured za reviziju je zaključio da su provedene određene aktivnosti s ciljem poboljšanja upravljanja javnom imovinom, ali nisu rezultirale učinkovitijem upravljanje javnom imovinom u Distriktu.

S obzirom na sve gore navedeno, Ured za reviziju je mišljenja da je nužno poduzimanje sveobuhvatnih aktivnosti u cilju učinkovitijeg upravljanja javnom imovinom Distrikta.

5. Preporuke

Ured za reviziju smatra da Vlada Distrikta s postojećim materijalnim i ljudskim resursima može provesti aktivnosti na otklanjanju prepreka i usmjeriti svoj rad na učinkovitije upravljanje javnom imovinom Distrikta.

Aktivnosti koje je nužno provesti su:

- Povećanje usmjerenosti javne uprave na resurse javne imovine i provedba koordiniranih aktivnosti svih tijela javne uprave i institucija na identifikaciji i evidenciji javne imovine koja uključuje prikupljanje, razmjenu i analizu podataka o pravnim, tehničko-građevinskim i ekonomsko-financijskim aspektima i fizičkom stanju jedinica javne imovine.
- Formiranje baze podataka, odnosno registra nekretnina sukladno zakonskim odrednicama, kako bi se stvorila osnova za analizu i osigurala pretpostavke za strateško razmišljanje o javnoj imovini.
- Uspostavljanje jasne koordinacije i podjele nadležnosti između funkcije upravitelja (Ured 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 Ured uz suglasnost Vlade, treba pojačati funkcije:

- Sveobuhvatnog planiranja upravljanja javnom imovinom koji se bazira na jasnim kriterijima i nositeljima upravljanja troškovima i rezultatima (učincima) za svaku jedinicu i/ili skupinu javne imovine,
- Praćenja realizacije planova i provedbe redovite analize,
- Predlaganja mjera za poboljšanje financijskih učinaka jedinica i/ili skupina javne imovine i
- Uspostavljanja planske aktivnosti za vršenje kontrole, te provedbe redovite kontrole održavanja i korištenja javne imovine.

Poželjno je da Ured za upravljanje javnom imovinom:

- Izvrši klasifikaciju javne imovine prema sličnosti u ciljevima upravljanja skupinom javne imovine u suglasnosti s 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 poduzme aktivnosti i izvrši određene promjene, kako bi se moglo učinkovitije upravljati javnom imovinom.

Tim za reviziju

Tomo Vozetić, dipl. oec., voda tima

Mr. sc. Ivana Gavrić, članica tima

Reference:

- Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave-popis i upis imovine u 30 koraka, Projekt Jačanje lokalne samouprave u Srbiji Faza 2 financiran od strane EU, Beograd 2012. godina
- Načela revizije učinka, Koordinacijski odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.
- Priručnik za poduku Upravljanje imovinom, Program poduke u općinama, Louis Berger SAS, Projekat financiran 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 poticanja ekonomskom razvoju općina, 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 lokalnoj razini, Misija OEES-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 Pravobraniteljstvu Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 28/06, 19/07, 17/08 i 20/10
- Zakon o implementaciji Odluke Povjerenstva 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 cestama Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 43/04, 19/07, 17/09 i 9/13
- Pravilnik o izmjeni i dopuni Pravilnika o postupku redovitog raspolaganja imovinom Brčko distrikta BiH broj: 01.1-02-019282/09 od 18. 6. 2009.
- Pravilnik o načinu vođenja registra raspolaganja broj: 16-02-013738/09-6 od 20. 8. 2010.

- Pravilnik o postupku dodjele poslovnih prostorija na korištenje udrugama 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 udrugama građana, fondacijama i mjesnim zajednicama u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 49/2008
- Pravilnik o postupku redovitog raspolaganja imovinom Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 26/2007
- Pravilnik o postupku stjecanja 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. 8. 2010.
- Pravilnik o uvjetima 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. 1. 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 uporabi.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 financijske institucije, dok su pokretne, nepokretne stvari i dobra u općoj uporabi u nadležnosti upravljanja Ureda 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 zračnog prometa, industrijski objekti, objekti telekomunikacija, objekti za šport i fizičku kulturu i kulturno-povijesni 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 omogućuju funkcioniranje i svrsishodno korištenje vodova (okna, stupovi, armature i drugo); stvar izgrađena, odnosno pribavljena po temelju ulaganja Distrikta; stvari za koje se utvrdi da su bez vlasnika; stvar koja je stečena u vidu dara od pravnih i fizičkih osoba; sredstva ostvarena po osnovi ulaganja Distrikta u gospodarskim društvima i javnim poduzećima; stvari stečene po osnovi razmjene, eksproprijacije ili realizacijom založnog prava na pokretnim i nepokretnim stvarima kao i na pravima i druge stvari koje su, sukladno zakonu, imovina Distrikta.

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

⁶³ *Ibidem*, članak 5

⁶⁴ *Ibidem*, članci 17, 18 i 19

⁶⁵ *Ibidem*, članak 7

PRILOG 2: ORGANIZACIJSKA STRUKTURA UREDA ZA UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM S KRATKIM OPISOM POSLOVA

Ured za upravljanje javnom imovinom je podijeljen na četiri niže organizacijske jedinice i to: Ured ravnatelja, Sektor raspolaganja, Sektor održavanja i Sektor registra.

Ured ravnatelja rukovodi poslovima koji se odnose na upravljanje, raspolaganje, zaštitu, nadzor i evidenciju imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH. Uredom trenutavno rukovodi vršitelj dužnosti ravnatelja.

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 tijela 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 poduzeća.

Pozicija voditelja Sektora raspolaganja trenutavno nije popunjena i sektorom raspolaganja upravljaju voditelj Registra i viši stručni suradnici 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 poduzeća i druge imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Provodi postupak održavanja u oblasti stambenog fonda, javnih površina, poslovnih prostora, javnih poduzeća i druge imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Vršiti kontrolu provedbe plana i programa održavanja u oblasti stambenog fonda, javnih površina, poslovnih prostora, javnih poduzeća 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:

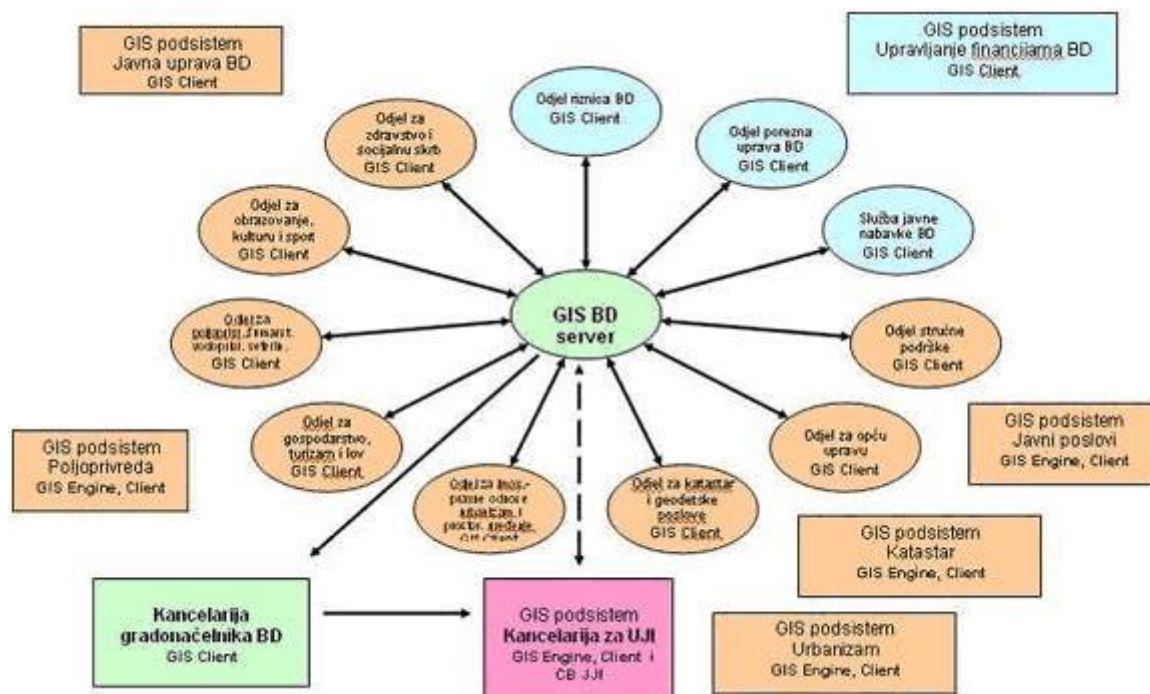
- Obavlja sve radnje u svezi s identifikacijom i evidencijom imovine i dobara u općoj uporabi i vodi popis imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Vodi bazu podataka o imovini u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Vršiti operativne analize za pojedine jedinice imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH,
- Izrađuje financijske rezultate, financijsko računovodstvena izvješća i druge poslove iz ove oblasti sukladno propisima Distrikta,
- Obavlja sve poslove vezane za upis imovinskih prava Distrikta u javne evidencije,
- Pruža podatke o evidencijama koje se vode u Uredu za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH,
- Izrađuje klasifikaciju imovine u vlasništvu Brčko distrikta BiH.

PRILOG 3: PREDSTAVLJANJE GEOINFORMACIJSKOG SUSTAVA OD STRANE UREDA ZA UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM

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

Brčko distrikt BiH postaje „Inteligentna lokacija“

Projekt formiranja jedinstvene GIS baze podataka je postavio nove standarde u upravljanju javnom imovinom. Sustav koji se koristi u Vladi Brčko distrikta BiH je zasnovan na najmodernijim GIS tehnologijama. Ovaj sustav 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 uneseni u sustav, postaje tzv. „inteligentna lokacija“ jer daje potporu u kvalitetnijem donošenju poslovnih odluka. Treba napomenuti da se ovdje ne radi samo o podacima koji se odnose na parcelu ili objekt, 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 – geomarketing 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 prometna, 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 geoinformacijski sustav (GIS) na razini 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 gospodarskih 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 potporu 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 infrastrukture u prostoru i vremenu (strateško planiranje),
- napraviti pregled tipova aktivnosti na nekom području, popis i analizu postojećih infrastrukture.

Očekivani rezultati

U tradicionalnom okruženju svi podatci 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, obvezno rezultira poslovnim procesima koji osiguravaju znatne uštede, odnosno povećavaju dotadašnje prihode i pune općinski proračun.

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 natječaja; 3. Pribavljanje mišljenja Pravobraniteljstva; 4. Objava natječaja; 5. Usmena javna licitacija; 6. Izrada na nacrt ugovora; 7. Pribavljanje mišljenja Pravobraniteljstva; 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 Odjela za javni registar se pribavljaju ulazni podatci o poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu Brčko distrikta BiH. Na temelju prikupljenih podataka i podataka sadržanih u GIS bazi dobiva se pregled parcela koje će se izdavati u zakup. <p>Ad 2 – Izrada nacrt natječaja.</p> <ul style="list-style-type: none"> - U nacrt natječaja se unose podatci o poljoprivrednom zemljištu koje će biti predmet natječaja. Pored tih podataka u natječaj se unose svi uvjeti regulirani Pravilnikom o postupku redovitog raspolaganja Brčko distrikta BiH. <p>Ad 3 – Pribavljanje mišljenja Pravobraniteljstva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Na pripremljen Nacrt javnog natječaja nužno je pribaviti pozitivno mišljenje Pravobraniteljstva kako bi isti mogao ići u daljnju proceduru. <p>Ad 4 – Objava natječaja.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nakon pribavljanja pozitivnog mišljenja Pravobraniteljstva vrši se objava Javnog natječaja. Natječaj se objavljuje u tri dnevna lista, oglasnoj ploči i web-portaluu Vlade Brčko distrikta BiH. <p>Ad 5 – Usmena javna licitacija.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provodi Povjerenstvo imenovano odlukom ravnatelja Ureda. Povjerenstvo sastavlja zapisnik i na temelju njega donosi odluku o najpovoljnijoj ponudi za svaku parcelu. Nakon toga ponuđačima se upućuje obavijest o najpovoljnijim ponudama i mogućnostima žalbe na odluku povjerenstva. <p>Ad 6 – Izrada na nacrt ugovora.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nakon isteka roka za žalbu na odluku Povjerenstva vrši se izrada nacrt ugovora sa najpovoljnijim ponuđačima. <p>Ad 7 – Pribavljanje mišljenja Pravobraniteljstva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacrti ugovora se upućuju u Pravobraniteljstvo radi pribavljanja pozitivnog mišljenja o istim. <p>Ad 8 – Zaključenje ugovora.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nakon pribavljenog pozitivnog mišljenja od Pravobraniteljstva, s 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 skenira i unosi u GIS bazu podataka. |
| Indikator | Od izdanog zemljišta Brčko distrikt BiH će ostvariti značajan prihod u proračunu, 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 REALIZIRANI 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 tržnog 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 vlasništvu 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 poduzeća | 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 REALIZIRANI PRIHODI OD UPRAVLJANJA JAVNOM IMOVINOM

| | | | | | | | | | | |
|---------------|--|---------------------|---------------------|--------------|---------------------|---------------------|--------------|----------------------|---------------------|--------------|
| 722131 | Administrativne pristojbe Apelacijsko povjerenstvo | | | | | 5,00 | | | | |
| 722133 | Pristojbe za držanje pasa | | | | | 5,00 | | | | |
| 722135 | Ostale administrativne pristojbe - | | | | | 1.472,00 | | 0 | 1.375,00 | |
| 722422 | Naknada za započetu gradnju - | | | | | 7.658,12 | | 0 | 0 | |
| 722612 | Prihodi od naknada za o dvoz 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 | Primljene tuzemne dotacije 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 |