

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

Број: 01-02-03-13-157/14
Р: 02-03;05-03/14
Брчко, 9. априла 2014. године

ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

Препреке ефикасном

управљању јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ

Брчко, јули 2014. године

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

Канцеларија за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) у оквиру свог пословања врши финансијску ревизију, ревизију учинка и друге специјалне ревизије. Приликом вршења ревизије учинка Канцеларија за ревизију се придржава одредаба Закона о ревизији јавне управе и институција у Брчко дистрикту БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 40/08), ISSAI ревизијских стандарда¹ и Принципа ревизије учинка².

Ревизија учинка представља независно и објективно испитивање подухвата владе, њених програма или организација које се односи на један или више аспеката: економичности, ефикасности и ефективности са циљем остваривања извјесних побољшања.

Кључни принципи на којима се темељи ревизија учинка укратко се могу описати на сљедећи начин:

- принцип економичности значи минималан утрошак средстава;
- принцип ефикасности значи постизање најбољих резултата коришћењем расположивих ресурса и
- принцип ефективности подразумјева остваривање постављених циљева.

У складу с наведеним, Канцеларија за ревизију је спровела ревизију учинка на тему **“Препреке ефикасном управљању јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ”**.

Ревизијом је обухваћена надлежна Канцеларија за управљање јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ, као орган јавне управе чији је основни задатак да управља јавном имовином Брчко дистрикта БиХ, односно да извршава стручно-административне послове из надлежности Владе који се односе на управљање, одржавање, приватизацију, заштиту културно-историјског наслеђа, надзор и евиденцију имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ.

Испитивање је усмјерено на успостављени систем и процесе управљања јавном имовином коју у име Брчко дистрикта БиХ врши Канцеларија за управљање јавном имовином.

Ревизорски тим је спровођењем ове ревизије дошао до одређених налаза који су презентовани представницима надлежних институција на фокус групи (Влада, Скупштина, Дирекција за финансије, Правобранилаштво, Канцеларија за управљање јавном имовином Брчко дистрикта БиХ и други), након чега је сачињен Нацрт извјештаја. Клијенту је упућен Нацрт извјештаја и дата могућност да се о њему изјасни, а након изјашњења је сачињен коначни извјештај.

¹ ISSAI – Одлука о преузимању оквира међународних стандарда врховних ревизијских институција – ISSAI оквир у Босни и Херцеговини („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 11/11)

² Одлука о преузимању и примјењивању Принципа ревизије учинка, број: 01-02-533/10 од 30. новембра 2010. године

У Извјештају се наводе препоруке, а ради постизања веће ефикасности и транспарентности цјелокупног процеса.

Ревизију је обавио ревизорски тим у саставу: Томо Возетић, вођа тима и Ивана Гаврић, члан тима.

Замјеници главног ревизора

Томо Возетић, дипл. ек.

Божо Зимоњић, дипл. ек.

Главни ревизор
Џевида Хоџић, дипл. ек.

САДРЖАЈ

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ	5
1. УВОД	6
1.1. ПОЗАДИНА РЕВИЗИЈЕ.....	6
1.2. РЕВИЗИЈСКА ПИТАЊА	8
1.3. КРИТЕРИЈУМИ РЕВИЗИЈЕ	10
1.4. ДИЗАЈН, ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ.....	11
1.5. МЕТОДИ РЕВИЗИЈЕ.....	11
1.6. СТРУКТУРА ИЗВЈЕШТАЈА	12
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	13
2.1. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ	13
2.2. ЗАКОНСКИ ОСНОВ	13
2.3. КАНЦЕЛАРИЈА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ.....	15
2.3. ОБАВЕЗЕ ДРУГИХ ОРГАНА У ПРОЦЕСУ УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ ИМОВИНОМ ДИСТРИКТА	17
Други органи у процесу идентификације и евиденције јавне имовине	17
Други органи у процесу располагања јавном имовином.....	18
Други органи у процесу коришћења јавне имовине	18
3. НАЛАЗИ РЕВИЗИЈЕ	19
3.1. СИСТЕМСКЕ И ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРЕПРЕКЕ ЕФИКАСНОМ УПРАВЉАЊУ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ.....	19
3.1.1. Претпоставке ефикасном управљању јавном имовином	19
3.1.2. Надлежности у управљању јавном имовином.....	20
3.2. РЕГИСТРАЦИЈА И АНАЛИЗА ЈАВНЕ ИМОВИНЕ У ДИСТРИКТУ	21
3.2.1. Идентификација јавне имовине	21
3.2.2. Недостаци у евидентирању јавне имовине.....	26
3.2.3. База података о јавној имовини у Дистрикту – Регистар непокретности	27
3.2.4. Екстерна и интерна координација у евиденцији јавне имовине у Дистрикту	29
3.3. ДРУГЕ ПРЕПРЕКЕ У УПРАВЉАЊУ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ ДИСТРИКТА, АНАЛИЗА ЈАВНЕ ИМОВИНЕ	30
3.3.1. Класификација јавне имовине.....	30
3.3.2. Формулисање стратешке улоге јавне имовине	31
3.4. ПЛАНИРАЊЕ И НАДЗОР НАД УПРАВЉАЊЕМ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ	33
3.4.1. Планирање и анализа у управљању јавном имовином Дистрикта	33
3.4.2. Надзор над управљањем јавном имовином Дистрикта.....	37
3.5. ПРЕДУЗЕТЕ МЈЕРЕ ЗА ПОБОЉШАЊА У УПРАВЉАЊУ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ ДИСТРИКТА	38
3.6. ПРИМЈЕРИ НЕЕФИКАСНОГ УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ ИМОВИНОМ ДИСТРИКТУ	39
4. ЗАКЉУЧЦИ РЕВИЗИЈЕ	43
4.1. СИСТЕМСКЕ И ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРЕПРЕКЕ ЗА ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ	43
4.2. РЕГИСТРАЦИЈА И АНАЛИЗА ЈАВНЕ ИМОВИНЕ У ДИСТРИКТУ	44
4.3. ПЛАНИРАЊЕ И НАДЗОР НАД УПРАВЉАЊЕМ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ НИЈЕ У ФУНКЦИЈИ ПОВЕЋАЊА ЕФИКАСНОСТИ.....	46
4.4. ПРЕПРЕКЕ ЕФИКАСНОМ УПРАВЉАЊУ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ	46
5. ПРЕПОРУКЕ	48
6. ДОДАЦИ	52

Извршни резиме

Јавна имовина представља значајан ресурс сваке локалне заједнице, па тако и Брчко дистрикта БиХ (у даљем тексту: Дистрикт). Јавне власти треба њоме да управљају на најбољи могући начин у име њених стварних власника – грађана. Орган јавне управе у Дистрикту, надлежна да у име Владе управља јавном имовином, јесте Канцеларија за управљање јавном имовином Дистрикта.

Ефикасним управљањем јавном имовином могу се остварити економски раст и развој Дистрикта, те остваривати циљеви попут: повећања прихода буџета и/или смањења расхода буџета, повећања одговорности и транспарентности јавне управе у управљању имовином, унапређења услова за инвестирање и пословање стварањем бољих економски услова за приватне предузетнике који користе јавну имовину и слично.

Ефикасно управљање јавном имовином представља примјену најбољег односа користи и трошкова од употребе јавне имовине и стално анализирање прикладности и исплативости одабраног модалитета употребе. Анализом налаза ревизије финансијског пословања, те праћењем медијских натписа, извјештаја о раду Канцеларије за управљање јавном имовином, скупштинских расправа, података других институција (Дирекција за финансије и Правобранилаштво Дистрикта) везаних за управљање јавном имовином у Дистрикту, Канцеларија за ревизију је уочила да процес управљања јавном имовином у Дистрикту није ефикасан.

Канцеларија за ревизију је спровела ревизију на тему „Препреке ефикасном управљању јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ“.

Ревизија је спроведена са циљем идентификације и анализе значајнијих препрека ефикаснијем управљању јавном имовином, кроз анализу надлежности и значајнијих процеса у управљању јавном имовином у периоду 2008–2013. године које је спроводила Канцеларија за управљање јавном имовином. Приликом анализе процеса, ревизорски тим се служио компарацијом са позитивним примјерима управљања јавном имовином у локалним заједницама земаља у окружењу (Србија и Хрватска).

По спроведеној ревизији, Канцеларија за ревизију је закључила да постоји више системских и организационих препрека ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту, као што су недостаци у идентификацији, евидентирању и класификацији, те формулисању стратешке улоге јавне имовине, постављању циљева, спровођењу праксе управљања путем праћења остваривања утврђених циљева и спровођења контроле над управљањем.

За отклањање утврђених недостатака и повећање ефикасности управљања јавном имовином у Дистрикту, Канцеларија за ревизију је предложила препоруке за системске и процесне промјене. Наведене препоруке односе се на спровођење координисаних активности свих органа јавне управе и институција на идентификацији јавне имовине и успоставу регистра непокретности. Такође, потребно је увођење свеобухватног планирања управљања јавном имовином. Планирање треба бити базирано на јасним критеријумима управљања трошковима и резултатима (учинцима) за сваку јединицу и/или групу јавне имовине, обавезу анализе реализације учинака и успостављања контроле коришћења јавне имовине.

1. УВОД

1.1. Позадина ревизије

Управљање имовином је процес доношења и спровођења одлука о стицању, чувању, располагању и коришћењу имовине. То је такође процес одржавања и стварања нове вриједности кроз повећање прихода, контролу расхода, управљање ризиком, поштовање прописа и физичко одржавање имовине.³

Улога и циљеви јединица локалне управе као власника некретнина могле би се подијелити у категорију традиционалних⁴ и нетрадиционалних⁵. У приватном сектору циљ власника је по правилу усмјерен на повећање вриједности имовине. Општи тренд у развијеним земљама је да локалне управе усвајају концепте и методе управљања имовином које примјењује приватни сектор.

Успјешна пракса управљања имовином подразумјева систематски приступ усмјерен рационалном коришћењу имовине која је у власништву јавне управе, са циљем максимизације њене вриједности.

Локалне заједнице земаља у окружењу су биљежиле значајне проблеме у управљању јавном имовином, као што су недостаци у праћењу појединих категорија података на нивоу појединачних јединица имовине. Ситуација је посебно била сложена у погледу трошкова и прихода. Нису се могли увијек пронаћи трошкови за сваку појединачну некретнину, углавном зато што традиционално књиговодство и израда буџета локалних управа нису обрађале пажњу на ту категорију. Евидентирани су чести случајеви да је неколико тијела унутар, па чак и ван локалне управе (субвенционисани закупци и културне и спортске институције) примало паушална средства из локалног буџета за покривање разних ставки текућих трошкова и трошкова одржавања различитих јединица имовине. Поједина тијела локалне управе нису пратила на које конкретне јединице имовине су трошена средства. Што се прихода тиче, евидентирани су случајеви да субвенционисани закупци (на примјер, спортски клубови који користе стадион или халу у власништву локалне управе) остварују приходе од јединице имовине док власник нема никаквих података о том приходу и наставља да субвенционише клубове кроз финансирање одржавања спортског објекта. У многим случајевима подаци о приходу јединице имовине су се могли утврдити, али је то захтијевало велики напор. По уочавању наведених проблема, земље у окружењу (Србија, Хрватска) су покренуле активности на едукацији и спровођењу савременијих метода

³- **Приручник за обуку Управљање имовином**, Програм обуке у општинама, Луис Бергер САС, Пројекат финансиран од стране ЕУ, стр. 27

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

- **Приручник за управљање имовином у јединицама локалне самоуправе** – издање за Србију, Програм подстицања економском развоју општина, USAID, 2009, стр. 3

⁴ Традиционална улога управе укључује понуду одговарајућег броја јединица имовине за јавна добра и услуге по најнижој цијени, у поређењу са алтернативним, могућим договорима, укључујући и пружаоце услуга из приватног сектора.

⁵ Нетрадиционална улога локалне управе укључује подршку локалном економском развоју и остваривање прихода за локалну управу из алтернативних извора.

управљања јавном имовином на локалном нивоу. Резултати спроведених истраживања показују да су земље у региону имплементацијом мјера стратешког управљања имовином повећале приходе од 8% па чак до 25% буџета локалне управе⁶.

Бројне су студије које су усмјерене ка установљавању мјера за успјешно управљање јавном имовином у локалним заједницама. Заједничке мјере, наведене у свим студијама су:

- a. Класификација имовине у складу са функцијама локалне управе као основа за утврђивање приступа како ће се имовином управљати;
- b. Израда базе података о имовини која укључује финансијске резултате и искоришћеност објекта;
- c. Оснивање јединице за управљање имовином;
- d. Формулисање стратешке улоге имовине у остваривању циљева локалне управе, те
- e. Спровођење праксе управљања путем праћења остваривања утврђених циљева.

Успостављање наведених корака и ефикасно управљање јавном имовином резултира интензивнијим коришћењем имовине, смањењем трошкова везаних за имовину и повећањем прихода. Све ово на крају резултира бољим услугама јавне управе, већој транспарентности рада управе и бржем економском развоју.

Од претходно наведених мјера за успјешно управљање јавном имовином у Дистрикту је основана јединица за управљање јавном имовином (Канцеларија за управљање јавном имовином Дистрикта) и дјелимично је реализован пројекат Геоинформационог система (ГИС) Владе Дистрикта, као подлоге за базу података о јавној имовини.

Од 2007. године када је основана јединица за јавну имовину Канцеларија за ревизију је кроз ревизије финансијског пословања, те праћењем медијских натписа, извјештаја о раду Канцеларије за управљање јавне имовине, скупштинских расправа, података других институција (Дирекција за финансије и Правобранилаштво Дистрикта) везаних за управљање јавном имовином у Дистрикту, уочила да процес управљања јавном имовином није ефикасан.

Индикације неефикасности управљања јавном имовином се огледају у следећем:

- Приходи од изнајмљивања пословних простора су ниски (50–60% у односу на план), планирани приходи од продаје се не остварују, приходи од закупнина нису разврстани по годинама настанка и не приказују реалне показатеље, судске пресуде везане за изнајмљену имовину се споро спроводе – за то вријеме закупци стварају нове трошкове (подаци ревизије финансијског пословања).
- Вриједност имовине није реално исказана. Канцеларија за управљање јавном имовином није извршила попис имовине, него је укључено књиговодствено стање (подаци из елабората о попису имовине Дистрикта).

⁶ **Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе – попис и упис имовине у 30 корака**, Пројекат јачање локалне самоуправе у Србији Фаза 2 финансиран од стране ЕУ, Београд 2012. година, страна 7.

- Није успостављена потпуна, тачна и ажурна књиговодствена евиденција покретне и непокретне имовине и стања сталних средстава у Главној књизи Трезора (подаци Дирекције за финансије).
- У току су бројни судски спорови за наплату прихода од изнајмљивања јавне имовине. По правоснажним пресудама, враћање у посјед изнајмљене имовине је споро и неефикасно (подаци из Правобранилаштва Дистрикта).
- Незадовољство Владе радом Канцеларије за управљање јавном имовином. Медијски праћене кадровске промјене у Канцеларији.
- Присутни су проблеми у управљању јавном имовином узроковани позиционирањем и надлежностима Канцеларије, те законским препрекама у управљању и честим промјенама менаџмента (подаци из Канцеларије за управљање јавном имовином).
- Велики број локала јавне имовине у самом градском језгру је напуштен и девастиран.
- Поред расположивог простора јавне имовине одређене институције и јавна предузећа закупају простор од приватника.

Из наведених показатеља слиједи да управљање јавном имовином у Дистрикту није усмјерено рационалном коришћењу имовине. Овакав приступ управљању генерише губитке за Дистрикт, кроз неостваривање планираних прихода, запуштање имовине, као и директних губитака за вриједност најамнине коју институције и јавна предузећа плаћају приватним лицима.

На основу прикупљених и обрађених података и информација, Канцеларија за ревизију је утврдила да постоје препреке ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту. Утврђено је да постоји више системских и организационих препрека ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту, као што су недостаци у идентификацији, евидентирању и класификацији, те формулисању стратешке улоге јавне имовине, постављању циљева, спровођењу праксе управљања путем праћења остваривања утврђених циљева и контроли управљања. Канцеларија за ревизију је мишљења да се реформом процеса управљања јавном имовином наведени недостаци могу отклонити без додатних материјалних трошкова, са расположивим људским ресурсима. Реформа процеса управљања, уз подизање квалитета рада усмјерена је ка повећању ефикасности Владе Дистрикта у управљању јавном имовином.

1.2.Ревизијска питања

Циљ спроведене ревизије је да се идентификују и анализирају препреке ефикасном управљању јавном имовином, дају смјернице за њихово отклањање чиме се ствара основ за повећање ефикасности Владе Дистрикта БиХ у управљању јавном имовином.

Међународно искуство је показало да се организационе промјене које је неопходно извршити у склопу унапређења управљања имовином не дешавају преко ноћи, и да би у сваком случају морале бити добро осмишљене и припремљене.⁷

Међународни експерти су констатовали (у земљама региона Србија, Хрватска) да се основни разлози за спорост поступка прије свега огледају у тешкоћама у пописивању имовине (јер су евиденције углавном неажурне), неусклађености регулативе на локалном нивоу и недостатку стручних кадрова.⁸

Организационе промјене и примјена савременијих приступа у управљању јавном имовином треба да омогуће остварење одређених унапријед постављених циљева, као што су:

- већи приходи буџета;
- мањи расходи буџета;
- могућност умањења стопа пореза и накнада, што може да буде подстицај економском развоју;
- већа одговорност и транспарентност јавне управе у управљању имовином;
- унапређење услова за инвестирање и пословање-нижи трошкови инвестирања и пословања;
- бољи економски услови за приватне предузетнике који користе јавну имовину;
- бржи економски развој и повећана конкуренција.⁹

Ефикасним управљањем јавне имовине може се остварити економски раст и развој локалне заједнице и остваривање горенаведених циљева.

Циљ ревизије се може презентовати у виду одговора на следеће ревизорско питање:

- КОЈЕ СУ НАЈЗНАЧАЈНИЈЕ ПРЕПРЕКЕ ЗА ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ?

Како би се добио одговор на наведено питање, помоћи ћемо се додатним потпитањима, и то:

- 1. ДА ЛИ ПОСТОЈЕ СИСТЕМСКЕ И ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРЕПРЕКЕ ЗА ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ?**
- 2. ДА ЛИ ЈЕ СПРОВЕДЕНА РЕГИСТРАЦИЈА И АНАЛИЗА СВЕ ЈАВНЕ ИМОВИНЕ У ДИСТРИКТУ?**
- 3. ДА ЛИ СУ ПЛАНИРАЊЕ И НАДЗОР НАД УПРАВЉАЊЕМ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ У ДИСТРИКТУ У ФУНКЦИЈИ ПОВЕЋАЊА ЕФИКАСНОСТИ?**

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

⁸ Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе-попис и упис имовине у 30 корака, Пројекат јачање локалне самоуправе у Србији Фаза 2 финансиран од стране ЕУ, Београд 2012. година, страна 8.

⁹ *Ибидем*, страна 7-8.

1.3. Критеријуми ревизије

Фокусирање на основну дјелатност, бољи надзор и контрола трошкова, усвајање нових технологија, процеса и начина рада, те повећање ефикасности и ефективности представља императиве савременог руковођења.¹⁰ У контексту управљања јавном имовином савременији приступ руковођењу (без додатних трошкова и са расположивим кадром) представља усмјереност на процесе управљања јавном имовином, уз усвајање нових технологија, процеса и начина рада, као и усмјереност на повећање ефикасности и ефективности.

Принципи економичности и ефикасности аксиоми су у организацији и функционисању јавног сектора. Начела рада локалне заједнице су објективност, отвореност, ефикасност, одговорност и ефективност, а на њих нас упућује и Стратегија развоја Брчко дистрикта БиХ за период 2008–2017. године.

У спровођењу ревизије примјењени су критеријуми који се односе на управљање и располагање јавном имовином који су утврђени Законом¹¹, а то је да се управљање и располагање јавном имовином врши у интересу Дистрикта и на начин на који поступа „добар домаћин“.

Такође, као критериј се користи добра пракса у управљању јавном имовином коју спроводе земље у окружењу (Србија, Хрватска). Земље у окружењу се узимају као примјер због тога што се процес реформи управљања јавном имовином код њих спроводи током претходне деценије, за разлику од БиХ у којој су ти процеси тек у повоју.

Поред горенаведеног критеријума, у ревизији ће се користити и критеријуми о ефикасном управљању јавном имовином у локалним заједницама према јединственом моделу¹² који се састоји од комбинације 5 основних мјера за ефикасно управљање јавном имовином:

1. Подјела (класификација) имовине у складу са функцијама локалне управе као основа утврђивање приступа како ће се имовином управљати, јер се унутар сваке класа јавне имовине могу одредити слични циљеви и принципи управљања;
2. Израда базе података о имовини која укључује финансијске резултате и искориштеност објекта;
3. Оснивање јединице за управљање имовином;

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

¹¹ Закон о јавној имовини у Брчко дистрикту БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 28/06 и 19/07

¹² Водич за бољи приступ управљању имовином на локалном нивоу (Мисија ОЕБС-а у БиХ, пројекат ЦАФ мрежа општина партнерство и ресурси “ПАРЕС”

Приручник за управљање имовином у јединицама локалне самоуправе – издање за Србију USAID
Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave – USAID Croatia

Приручник за обуку Управљање имовином – Exchange Municipal Training Courses Project, ЕУ
Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе – попис и упис имовине у 30 корака; у оквиру јачања локалне самоуправе у Србији, Фаза 2, ЕУ и ЦоЕ

4. Формулисање стратешке улоге имовине у остваривању циљева локалне управе поставља јавну имовину у службу привредног раста и развоја као претпоставке просперитета заједнице, успостављање цјеловитог, ефикасног и транспарентног управљања јавном имовином;
5. Спровођење праксе управљања путем праћења остваривања утврђених циљева (дневно и мјесечно праћење резултате имовине), као и кроз планирање и извршавање дугорочних стратегија (утврђују се циљеви, планира се остварење циљева и прати њихово остварење).

1.4. Дизајн, обим и ограничења ревизије

Ревизија је дизајнирана тако да се спроведе анализа надлежности Канцеларије за управљање јавном имовином и других органа управе и институција које учествују у управљању јавном имовином Дистрикта. Поред тога Канцеларија за ревизију је анализирала процесе управљања јавном имовином и то идентификацију и евиденцију јавне имовине, класификацију, планирање управљања и вршење надзора над коришћењем и одржавањем јавне имовине Дистрикта.

С обзиром на то да се ревизија бави идентификовањем значајнијих препрека ефикасног управљања јавном имовином, обим ревизије обухвата значајније препреке пратећи их од оснивања Канцеларије за управљање јавном имовином.

Информације и подаци су прикупљани за период 2008–2013. година. Стога, све промјене настале након 31. 12. 2013. године нису укључене у ову ревизију.

Ревизија се није бавила проблемима реформе земљишно-књижног регистра, нити проблемом покретања и спровођења судских спорова на имовини. Такође, ревизија се није бавила управљењем добрима у општој употреби, нити приватизацијом предузећа, а које су у надлежности управљања Канцеларије за управљање јавном имовином Дистрикта.

Ревизија се није бавила управљањем конкретним јединицама имовине, нити вршила анализу учинка располагања појединачним јединицама имовине изузев у неколико случаја који служе као илустративан примјер у ревизији.

1.5. Методи ревизије

С циљем да се дође до одговора на постављена ревизорска питања, прикупљени су подаци и информације примјеном следећих метода:

- преглед документације Канцеларије за управљање јавном имовином;
- анализа закона и подзаконских аката која се тичу управљања јавном имовином;
- интервјуи одговорних лица и службеника укључених у процес управљања јавном имовином;
- преглед студија, извјештаја и публикација које се тичу области управљања јавном имовином.

Да би се добили одговори на ревизијска питања (поред горенаведених метода), коришћени су методи и технике као што су: анализа документације, статистички методи, дескриптивни метод, као и комбинација неких методолошких приступа. У том контексту организовани су састанци и интервјуи са одговорним лицима институција. Такође су прикупљене и информације и подаци из окружења и коришћени су други доступни извјештаји и презентације, као и доступне публикације и информације. У ревизији су коришћене информације и подаци добијени од других институција.

1.6. Структура извјештаја

У складу с Принципима ревизије учинка¹³, у уводном поглављу наведени су разлози због којих је Канцеларија за ревизију одлучила спровести наведену ревизију учинка као и ревизијска питања, обим, ограничења и методологију рада. Слиједи поглавље 2 у којем се описује организација управљања јавном имовином по кључним актерима и правним основима дјеловања. Након објашњења процеса, презентују су налази спроведене ревизије и врши њихова анализа у поглављу 3, а поглавља 4 и 5 резервисана су за представљање закључака и препорука.

¹³*Принципи ревизије учинка*, Координациони одбор врховних ревизорских институција: Сарајево, 2009.

2. Опис предмета ревизије

2.1. Организација управљања јавном имовином у Дистрикту

Супервизор за Брчко је 15. септембра 2006. године издао Налог којим се као закон у Дистрикту донио Закон о јавној имовини у Дистрикту. Налог супервизора је сачињен са циљем унапређивања правног и институционалног оквира чији је задатак да штити јавну имовину и добра и подржи владавину права.

У складу са поменутиим налогом, формирана је Канцеларија за управљање јавном имовином.

Канцеларија за управљање јавном имовином је основана као посебна служба, самостална у руковођењу и управљању пословима. Отпочела је са радом у мају 2007. године, именовањем директора Канцеларије. Процес кадровског попуњавања текао је током 2007. и 2008. године.

Оснивањем Канцеларије за управљање јавном имовином дошло је до преноса надлежности низа послова са других одјељења Владе Дистрикта (Одјељења за привредни развој, спорт и културу, Одјељења за јавне послове, Одјељења за расељена лица, избјеглице и стамбена питања, Канцеларије градоначелника – Мањински дионичарски фонд, Одјељења за пољопривреду, шумарство и водопривреду и Канцеларије за приватизацију). Преносом надлежности послова других органа јавне управе, у Канцеларију су прешли и радници који су раније обављали дате послове и задатке у органима јавне управе.

Канцеларија за управљање јавном имовином извршава стручно-административне послове из надлежности Владе који се односе на управљање, одржавање, приватизацију, заштиту културно- историјског наслеђа, евиденцију и надзор имовине у власништву Дистрикта. За свој рад директно је одговорна градоначелнику.

Од свог оснивања Канцеларија у просјеку запошљава око педесет (50) службеника и намјештеника. Текући трошкови Канцеларије износе између 2 и 2,5 милиона КМ на годишњем нивоу, од чега се око 1 милион КМ према годишњем просјеку троши за плате и накнаде запослених у Канцеларији.

2.2. Законски основ

Статутом Брчко дистрикта БиХ¹⁴ Канцеларија за управљање јавном имовином сврстана је у јавну управу (члан 45 став 2 под тачком d) и дефинише се искључива одговорност Канцеларије за управљање јавном имовином која се налази на територији Дистрикта (члан 49).

¹⁴Статут Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 2/10

Законом о јавној управи¹⁵ (члан 32) Канцеларији за управљање јавном имовином се даје надлежност за спровођење закона и других прописа у вршењу послова управљања јавном имовином Дистрикта.

Закон о јавној имовини¹⁶ донесен је, као што је раније напоменуто, Налогом супервизора за Брчко. Овим законом се одређује састав јавне имовине, регулише начин управљања, располагања, заштите, надзора и евиденције јавне имовине. Према одредбама Закона, управљање и располагање јавном имовином врши се искључиво у интересу Дистрикта са пажњом доброг домаћина и прописује се како се наведена имовина може користити. Надлежности управљања се додјељују Канцеларији за управљање јавном имовином којој се дају овлашћења за одређене послове, те се прописују начини вођења документације за сву јавну имовину. Посебно се дефинишу начини располагања и коришћења јавне имовине, као и надзор над располагањем исте. Овлашћења осталих органа управе у процесу евидентирања јавне имовине, процјене њене вриједности, као и рокова за наведене активности су такође дефинисани Законом.

Закон је претрпио једну измјену у дијелу детаљније разраде располагања имовином Дистрикта. Такође, садржава и измјене техничке природе (термин Пореска управа се мијења термином Дирекција за финансије).

Канцеларија за управљање јавном имовином је у складу са Законом донијела и низ подзаконских аката¹⁷ (Правилника) којима су прецизније дефинисани:

- поступци стицања имовине у корист Дистрикта;
- поступци редовног располагања имовином Дистрикта;
- поступци и услови давања на привремено коришћење непокретних ствари које служе за обављање дјелатности институција Дистрикта;
- поступци додјеле пословних просторија на коришћење удружењима грађана, фондацијама и мјесним заједницама у Дистрикту;
- начини вођења регистра располагања и процедуре и
- начини вршења надзора над извршењем уговора.

¹⁵Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бројеви 19/07, 2/08, 43/08 и 9/13

¹⁶ Закон о јавној имовини у Брчко дистрикту БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 28/06 и 19/07

¹⁷- Правилник о поступку стицања имовине у корист Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број: 2/2008

- Правилник о поступку редовног располагања имовином Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број: 26/2007

- Правилник о условима и поступку давања на привремено коришћење непокретних ствари које служе за обављање дјелатности институција Брчко дистрикта БиХ, 01.1-02-002683/09 од 27. 1. 2009.

- Правилник о поступку додјеле пословних просторија на коришћење удружењима грађана, фондацијама и мјесним заједницама у Брчко дистрикту БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 49/2008

- Правилник о начину вођења регистра располагања, 16-02-013738/09-6 од 20. 8. 2010.

- Правилник о процедури и начину вршења надзора над извршењем уговора, 16-02-013738/09-7 од 20. 8. 2010.

Током рада Канцеларије измијењен је подзаконски акт¹⁸ који се тиче поступака редовног располагања имовином Дистрикта, а подзаконски акт који се тиче поступака додјеле пословних просторија на коришћење удружењима грађана, фондацијама и мјесним заједницама у Дистрикту је повучен из употребе.¹⁹

Поред наведених законских и подзаконских аката, управљање јавном имовином регулисано је и:

- Законом о комуналним дјелатностима²⁰ који обухвата управљање гробљима, закупљивање јавних површина за постављање реклама, заузимање и коришћење јавних површина, одржавање рекреационих јавних површина, управљање пијачним просторима и управљање јавним паркиралиштима.
- Законом о путевима²¹ регулишу се надлежност за управљање јавних површина у путном и заштитном појасу за намјену постављања рекламних паноа.

Законом о имплементацији одлуке Комисије за заштиту националних споменика²² поред јавне имовине, Дистрикт је у надлежност добио и обавезу заштите, конзервације, презентације и обнове националних споменика, коју у пракси спроводи Канцеларија за јавну имовину на иницијативу Одјељења за просторно планирање и имовинско-правне послове.

2.3. Канцеларија за управљање јавном имовином

У складу са Законом, имовином Дистрикта и добрима у општој употреби управља Канцеларија.²³

Канцеларија послове из своје надлежности обавља кроз – Канцеларију директора, Сектор располагања, Сектор регистра и Сектор одржавања. Детаљније о организационој структури са описом послова у прилогу број 2 Извјештаја.

Законом су дефинисане четири групе процеса у управљању јавном имовином, и то:

- идентификација и евиденција;
- располагање;
- коришћење и
- одржавање јавне имовине с њеним осигурањем.

¹⁸Правилник о измјени и допуни Правилника о поступку редовног располагања имовином Брчко дистрикта БиХ, 01.1-02-019282/09 од 18. 6. 2009.

¹⁹ Правилник о поступку додјеле пословних просторија на коришћење удружењима грађана, фондацијама и мјесним заједницама у Брчко дистрикту БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 49/2008

²⁰Закон о комуналним дјелатностима, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бројеви 30/04, 24/07 и 9/13

²¹Закон о путевима Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бројеви 43/04,19/07,17/09 и 9/13

²² Закон о имплементацији одлуке Комисије за заштиту националних споменика из Анекса 8, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 2/02 и 19/07

²³ Више о законском одређењу појма јавне имовине у прилогу број 1

Поред наведених процеса, Канцеларија је обавезна да изради финансијске резултате за јавну имовину којом управља.

Ради лакше прегледности, основне процесе ћемо графички приказати и то како слиједи:

Графикон број 1: Законом дефинисани процеси управљања јавном имовином које спроводи Канцеларија



У својим извјештајима, Канцеларија наводи да води рачуна о ефикасном и транспарентом извршавању послова, остваривању потпуне ефикасности запослених, максималном коришћењу њихових стручних знања те систематском унапређењу рада и сарадње са другим органима управе. Најчешће се у извјештајима о раду наводе следећи послови:

- припрема поступка управљања и располагања имовином (прибављање власничке и корисничке документације, прибављање просторно-планске документације, сагласност Правобранилаштва, спровођење јавног надметања) за пословне

иницијативе, закуп јавних површина, закуп пословних простора и других некретнина у власништву Дистрикта;

- све врсте правних послова који се односе на спровођење поступка продаје или закупа некретнина путем усменог јавног надметања и/или тендера (објава конкурса, израда записника, извјештаја, итд.);
- упис имовинских права у јавне евиденције, израда уговора и осталих правних аката;
- надоградња и проширење ГИС базе података која треба да садржи евиденцију цјелокупне јавне имовине Дистрикта, вођење регистра;
- израда предлога плана располагања некретнинама у власништву Дистрикта;
- израда финансијско-рачуноводствених извјештаја ради анализе и праћења економских резултата управљања јавном имовином Дистрикта;
- израда стратегије и годишњег плана располагања јавном имовином.

Послови које обавља Канцеларија, према извјештајима о раду не обухватају све Законом дефинисане надлежности. Као основне организационо-техничке проблеме у реализацији циљева и задатака Канцеларија за управљање, у својим извјештајима наводи, дислоцираност сектора одржавања и велики број запослених у канцеларијском простору.

Поред Канцеларије за управљање јавном имовином, Закон је прописао и обавезе другим органима јавне управе у процесу управљања јавном имовином, о чему ће бити више ријечи у наредном дијелу текста.

2.3. Обавезе других органа у процесу управљања јавном имовином Дистрикта

Други органи у процесу идентификације и евиденције јавне имовине

Идентификација и евиденција јавне имовине у Брчко дистрикту БиХ у надлежности је Канцеларије за управљање јавном имовином. Поред надлежности које има Канцеларија, Закон је прописао и обавезе другим органима јавне управе у процесу идентификације и евиденције јавне имовине.

Институције Дистрикта, јавне службе, односно мјесне заједнице, удружења и фондације биле су дужне у складу са Законом да изврше попис и евидентирање покретне и непокретне имовине коју користе.

Евиденцију непокретних и покретних ствари у имовини Дистрикта која служе за обављање функције институција Дистрикта, воде и институције које те ствари користе. Наведене институције биле су дужне да податке о покретној и непокретној ствари, односно рачуноводствене евиденције покретне имовине, доставе Канцеларији у електронској форми, ради вођења регистра непокретности.

Дирекција за финансије, процјењује вриједност имовине Дистрикта и обавезна је да достави градоначелнику предлог подзаконских аката о начину процјене вриједности имовине Дистрикта.

На предлог Дирекције за финансије, градоначелник је обавезан да донесе ближе прописе о начину процјене вриједности имовине Дистрикта.

Ради вођења регистра непокретности Дирекција за финансије је обавезна да достави Канцеларији податке о непокретним стварима јавне имовине Дистрикта, по процијењеној вриједности.

Други органи у процесу располагања јавном имовином

Имовином Дистрикта, у складу с Законом располаже градоначелник Дистрикта одлуком о располагању јавном имовином. Одлуку о располагању јавном имовином градоначелник доноси на основу предлога директора Канцеларије за управљање јавном имовином, која је осим ове активности задужена и за реализацију одлуке о располагању јавном имовином.

У законом дефинисаним областима, градоначелник може располагати некретнинама у власништву Дистрикта без објављивања јавног конкурса, путем директног споразума и специјалне погодбе.

Скупштина има право да донесе одлуку о склапању директног споразума или специјалне погодбе²⁴, као облика располагања јавном имовином без објављивања јавног конкурса, уколико је такво располагање у јавном интересу за Дистрикт. Овакав облик располагања се користи у функцији привредног развоја Дистрикта или када се тиме стварају услови за инвестициона улагања на територији Дистрикта, као и у хуманитарне сврхе.

Вршење надзора над располагањем јавном имовином обавља Правобранилаштво Дистрикта, у складу са Законом о Правобранилаштву²⁵. Све закључене уговоре о располагању имовином Дистрикта Канцеларија доставља Правобранилаштву.

Други органи у процесу коришћења јавне имовине

Градоначелник прописује услове давања на коришћење, непокретних и покретних ствари које служе за обављање дјелатности институција Дистрикта.²⁶ О давању на коришћење, распореду и престанку коришћења непокретности које служе за обављање дјелатности јавне службе одлучује градоначелник на предлог Канцеларије за управљање.

Ако институције Дистрикта, јавне службе, или други корисници, због промјене надлежности, смањења обима послова или других околности престану да користе имовину или њен дио дужни су да о томе обавијесте Канцеларију и градоначелника. Градоначелник у том случају може ову имовину дати на коришћење другом органу, продати, размијенити или дати у закуп.

²⁴ Скупштина Дистрикта одређује услове специјалне погодбе, укључујући: цијену, односно висину накнаде која се добија за уступање, лице коме се врши уступање, услове које стизалац мора да испуни, ограничења као што су ограничење располагања или оптерећивања, средства обезбјеђења испуњења обавеза, начин праћења испуњења обавеза од стране стизаоца, последице неиспуњења обавеза стизаоца, а нарочито обавезу враћања уступљеног имовинског добра у случају неиспуњења обавеза, као и друге услове који се сматрају битним.

²⁵ Закон о Правобранилаштву Брчко дистрикта БиХ, "Службени гласник Брчко дистрикта БиХ", бројеви 28/06, 19/07, 17/08 и 20/10

²⁶ Начин коришћења, чувања, заштите и одржавања непокретности које су дате у закуп прописује градоначелник на предлог Канцеларије.

Када институције Дистрикта, односно јавне службе и други корисници непокретну ствар користе супротно намјени ствари или запуштају ствар, те постоји опасност знатне штете, градоначелник има право да одузме ту непокретност од корисника. Градоначелник може одлучити да кориснику обезбиједи коришћење друге одговарајуће непокретности. Контролу коришћења јавне имовине врши Канцеларија за управљање.

3. Налази ревизије

3.1. Системске и организационе препреке ефикасном управљању јавном имовином

Цјеловито управљање јавном имовином с циљем обезбјеђења оптималних користи од активности управљања подразумијева како успоставу претпоставки за ефикасно управљање јавном имовином, тако и јасно дефинисање и преузимање управљачких надлежности. Поред наведеног, систем и организација управљања огледа се и у регистрацији јавне имовине, планирању, спровођењу и надзору над управљањем јавном имовином. У наставку текста посматраће се претпоставке ефикасном управљању јавном имовином и надлежности у управљању јавном имовином Дистрикта, док ће се у наредним поглављима системске и организационе препреке ефикасном управљању јавном имовином посматрати у оквиру спровођења посматраних управљачких процеса.

3.1.1. Претпоставке ефикасном управљању јавном имовином

Једна од основних претпоставки за ефикасно управљање јавном имовином јесте податак о количини, врстама и вриједности јавне имовине којом се управља.

Ревизорски тим је током спровођења ревизије утврдио да **Канцеларија за управљање јавном имовином посједује непотпуне податке о количини, врстама и вриједностима јавне имовине којом управља.** Без потпуних података у овој области ревизорски тим није могао да сагледа колико је јавне имовине идентификовано/неидентификовано и евидентирано/неевидентирано. Од оснивања Канцеларије за управљање јавном имовином није извршена потпуна и стручна процјена количине, врста и вриједности јавне имовине.

Наведено стање одступа од критерија у погледу управљања и располагања јавном имовином које поставља сам Закон, а то је да се управљање и располагање јавном имовином врши у интересу Дистрикта и на начин на који поступа „добар домаћин“. „Добар домаћин“ прије свега утврђује количину, врсте и вриједност имовине којом управља.

Разлози за недостатак полазне информације о количини, врстама и вриједности јавне имовине којом управљају налазе се у **дисперзији управљачких надлежности** Канцеларије за управљање јавном имовином и корисника имовине, као и **недостацама у идентификацији јавне имовине.**

3.1.2. Надлежности у управљању јавном имовином

Над дијелом Законом дефинисане јавне имовине, Канцеларија за управљање јавном имовином, од оснивања, није преузела надлежност за управљање. Примјер је непреузимање надлежности у управљању објектима јавног карактера (домови културе, мјесне заједнице, хуманитарна насеља и сл.) који су саграђени из буџета других органа јавне управе, или из донација и нису предати на употребу Канцеларији.

Ревизијом је утврђено да је у процесима реформи јавне управе и оснивања јавних предузећа Канцеларија за управљање јавном имовином изгубила надлежности над дијелом јавне имовине. Примјер губитка надлежности је управљање над објектима и имовином која је диобним билансом припала јавним предузећима. Други примјер је губитак надлежности над управљањем паркиралиштима на којима су на годишњем нивоу остваривани просјечни приходи од око 10.000,00 КМ.

Канцеларија у пракси није преузела надлежност над управљањем покретном имовином Дистрикта.

Над дјелом јавне имовине Канцеларија спори своју надлежност управљања, као што је примјер управљања гробљима као комуналним објектима²⁷, одржавањем јавних површина (чишћење, уклањање стабала, кошење), текуће одржавање објеката и слично.²⁸

Управљање стварима у јавној имовини према Закону обухвата одржавање, обнављање и унапређивање, као и извршавање законских и других обавеза у вези са управљањем.²⁹

Из горенаведених примјера, осим Канцеларије за управљање јавном имовином, у Дистрикту јавном имовином управљају и други органи јавне управе и институције који су корисници³⁰ јавне имовине и који у пракси обезбјеђују средства и спроводе одржавање, обнављање и унапређивање имовине коју користе.

Канцеларија у пракси управља имовином која није дата на коришћење другим органима јавне управе и институција у Дистрикту.

²⁷ Закон о комуналним дјелатностима, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бројеви 30/04, 24/07 и 9/13 (VI одредбе о гробљима)

²⁸ Према изјавама одговорних лица у Канцеларији за управљање јавном имовином постоје недоумице око надлежности управљања одређеним категоријама јавне имовине, нарочито око послова управљања спортским теренима, школским салама, рибарским кућама, објектима на води, објектима мјесних заједница, домовима културе, гробљима и одржавањем јавних површина. Поред наведеног, изражене су и недоумице које се тичу надлежности управљања јавном имовином за коју је неопходно да Канцеларија ријеша имовинско-правне односе.

²⁹ Закон о јавној имовини у Брчко дистрикту БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 28/06 и број 19/07 члан 3

³⁰ Коришћење ствари је право на непосредну употребу ствари која је додјелена за обављање послова из надлежности корисника, а у складу с природом и намјеном ствари – Закон о јавној имовини, члан 3

Канцеларија за управљање јавном имовином је током 2013. године покренула иницијативу за измјене Закона о јавној имовини³¹. Наведена иницијатива у свом садржају не обухвата рјешавање проблема надлежности, већ врши даљу дисперзију надлежности тиме што већи значај у процесу располагања јавном имовином даје одлукама других органа јавне управе³².

У оваквој ситуацији, **Канцеларија није успоставила cjеловито управљање над јавном имовином с циљем обезбјеђења оптималних користи од активности управљања, нарочито у случајевима када користи од јавне имовине нису само финансијске, већ су друштвене и хуманитарне природе.**

3.2. Регистрација и анализа јавне имовине у Дистрикту

Регистрација и анализа јавне имовине представља основ за доношење рационалних управљачких одлука и остваривање оптималне користи од сваке јединице и/или групе јавне имовине.

Регистрација и анализа јавне имовине у ужем смислу обухвата идентификацију свих јединица јавне имовине и промјена на јавној имовини, те њихову евиденцију. У ширем смислу обухвата класификацију јединица јавне имовине и стратешки приступ у управљању.

У наставку текста презентоваћемо процесе идентификације и евиденције јавне имовине у Дистрикту.

3.2.1. Идентификација јавне имовине

Канцеларија за управљање јавном имовином је задужена за идентификовање јавне имовине путем прикупљања података о јавној имовини и о промјенама на истој и у име Дистрикта врши послове везане за упис права у земљишне књиге. О идентификованој јавној имовини Канцеларија води базу података, односно како је то Законом дефинисано регистар непокретности.

Слиједи графички приказ процеса идентификације јавне имовине:

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

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

Графикон број 2: Процес идентификације јавне имовине према Закону о јавној имовини



Ревизијом је утврђено да у Дистрикту није идентификована сва јавна имовина.

По оснивању Канцеларија је задужила предмете јавне имовине за које су била надлежна друга одјељења и институције, а да није извршена формално правна примопредаја јавне имовине.

Одјељења и институције Дистрикта су по оснивању Канцеларије били у законској обавези да изврше попис и евидентирање покретне и непокретне имовине коју користе, те да евиденцију у електронској форми доставе Канцеларији за управљање јавном имовином ради успоставе регистра непокретности. На основу изјава одговорних лица Канцеларија није запримила евиденције одјељења и институција Дистрикта.

С обзиром да процес идентификације имовине није описан у законским и подзаконским актима Канцеларије, ревизорски тим ће се у овом дијелу послужити теоријским моделом Методологије пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе у 30 корака³³, према коме идентификација јавне имовине обухвата сљедеће активности:

- прикупљање правне документације;
- прикупљање техничке документације;
- прикупљање података о вриједности јавне имовине и
- прикупљање података о физичком стању јавне имовине.

³³Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе – попис и упис имовине у 30 корака, Пројекат „Јачање локалне самоуправе у Србији, Фаза 2“ Програм финансиран од стране ЕУ и Савјета Европе, Београд 2012.

Правна документација за јавну имовину

Правна документација за јавну имовину даје податке о проценту имовине у стварном власништву Дистрикта, те колико је спорне имовине за коју треба рјешавати имовинско-правне односе или покренути судске спорове.

Ревизијом је утврђено да за идентификовану јавну имовину није прикупљена правна документација, како би се створили предуслови за системско рјешавање спорне имовине, планирали и покренули поступци. Током претходног периода Канцеларија је запримила захтјеве од стране физичких лица који се тичу узурпације приватне имовине од стране Дистрикта која је настала изградњом бунара, путева, трафо-станица и слично а без претходно ријешених имовинско-правних односа. Такође, о неким јединицама јавне имовине Канцеларија стиче сазнања тек по покретању судских спорова о продајама права грађења, пословним иницијативама, раније спроведеним и недовршеним поступцима експропријације, изградњи јавних објеката на приватној имовини без претходног рјешавања имовинско-правних односа.

Прикупљањем правне документације за јавну имовину ријешиле би се недоумице Канцеларије по питању надлежности управљања јавном имовином коју Дистрикт посједује или/и имовином за коју је неопходно да Канцеларија ријеша имовинско-правна питања.

Техничка документација јавне имовине

Техничка документација даје податке о потреби легализације објеката, јер су током протеклих деценија на подручју бивше Југославије не само грађани и привреда, већ и општине, градови, јавна предузећа и установе чији су они оснивачи, градили, дограђивали или реконструисали зграде, станове, путеве и улице, тргове, објекте инфраструктуре, као и друге непокретности без пројектне документације, грађевинске или употребне дозволе. Слична ситуација се дешавала и са објектима који су донирани од стране међународних организација.

Ревизијом је утврђено да за идентификовану јавну имовину није прикупљена техничка документација. Канцеларија за управљање јавном имовином управља и имовином која није легализована, на примјер неки објекти мјесних заједница, хуманитарна насеља и сл. Сходно наведеном, не може се утврдити колико је спорне јавне имовине изграђено на овај начин како би се предузеле системске мјере за прибављање техничке документације. Са друге стране, без техничке документације није могуће рационално управљати трошковима текућег и капиталног улагања на наведеним објектима.

Вриједност јавне имовине

Подаци о вриједности јавне имовине значајни су у процесу доношења рационалних одлука о управљању јавном имовином.

Ревизијом је утврђено да за идентификовану јавну имовину није утврђена процијењена вриједност од стране Дирекције за финансије, како је то Законом о управљању јавном имовином и прописано.

Финансијско извјештавање има нарочит значај у смислу признавања и мјерења јавне имовине, те управљања трошковима и резултатима. У Дистрикту се у финансијском извјештавању о јавној имовини воде књиговодствени подаци који нису усклађени са стварним стањем.³⁴

Стога је по питању вриједности јавне имовине у Дистрикту, ревизорски тим могао користити само књиговодствене податке.

Књиговодствена вриједност познате јавне имовине се сваке године води у оквиру пописа имовине. Свако одјељење и институција, на годишњем нивоу, у оквиру пописа сталних средстава, ситног инвентара и свих врста залиха материјала, робе, стања новчаних средстава, потраживања и обавеза одјељења Владе и институција Брчко дистрикта БиХ на дан 31. 12. xxxx. године врши попис имовине коју користи. Финансијском ревизијом су утврђене неправилности у попису, и то:

„Пописне листе не садрже стална средства по укупној вриједности – трошку стицања него се исказују према ситуацијама – фактурама набавке – изградње. Именовање сталних средстава – дијелова сталних средстава врши се на начин преузимања назива из уговора – фактуре који не одражавају суштину средства него посла који је уговорен и извршен (изградња ..., замјена ... реконструкција). Наведени радови се воде као посебно средство и увећавају вриједност одговарајуће сталне имовине без искњижавања вриједности имовине која је наведеним радовима замијењена. Уочени недостаци указују да је попис извршен формално, преузимањем књиговодствених евиденција, а не стварне вриједности набављеног средства.“³⁵

За наведени налаз, Канцеларија за ревизију је дала препоруку:

„Потребно је приликом окончања поступка стицања сталног средства утврдити његову укупну вриједност или вриједност појединих функционалних или економских ијелина и исто именовати у смислу који најбоље одражава његову функционалну суштину. Уколико се ради о накнадним улагањима на постојећим сталним средствима потребно је, у складу са МРС-ЈС 17, утврдити вриједност појединачног средства који је накнадним улагањима замијењен (набавна вриједност и исправка вриједности) како би се исти искњижио из вриједности сталног средства ради фер приказивања нове вриједности средства, а самим тим и имовине Дистрикта у билансу стања.“³⁶

Наведена препорука и током спровођења ревизије учинка није спроведена, тако да се не може са прецизношћу говорити о стварној вриједности јавне имовине у Дистрикту.

³⁴ Дирекција за финансије, Предлог активности за успоставу регистра и пописа имовине Брчко дистрикта БиХ, акт број: 13.9-04.2-250/13 од 7. 2. 2013. године

³⁵ Извјештај о ревизији финансијског пословања Канцеларије за управљање јавном имовином Брчко дистрикта БиХ за период од 1. 1. до 31. 12. 2011. године, стр. 12

³⁶Ибидем, стр.13

Према подацима о извршењу буџета Брчко дистрикта БиХ за 2012.годину³⁷, књиговодствена вриједност земљишта и грађевина износи **246.356.946,62 КМ** што представља око 60% укупне сталне имовине Дистрикта. На пописним листама Канцеларије за управљање јавном имовином налази се свега око **2%** пописане вриједности земљишта и грађевина (јавне имовине) Дистрикта, док се преостала вриједност земљишта и грађевина налази на пописним листама других органа јавне управе и институција које у оквиру својих надлежности користе јавну имовину.

Физичко стање јавне имовине

Прикупљање података о физичком стању битно је приликом идентификације јавне имовине, а неопходно у процесу управљања јавном имовином.

Ревизијом је утврђено да у Дистрикту физичко стање јавне имовине у већини случајева није познато и да се о томе не води евиденција, чак ни давањем грубих оцјена, као нпр.: одлично, добро, задовољавајуће, лоше и неупотребљиво.

Анализом физичког стања јединице јавне имовине, анализом трошкова којима су те јединице оптерећене, врстом и обимом радова које би требало предузети на њиховој санацији, реконструкцији или адаптацији, прибављањем информације о локацији шта се на тој локацији може градити, утицало би на доношење најсврхисходније одлуке јавне управе – да ли би можда рационалније било објекат порушити и сопственим средствима изградити нов објекат са садржајима који су у функцији остварења надлежности јавне управе или је можда рационалније изградити нов објекат путем приватног и јавног партнерства, давањем у концесију или јединице јавне имовине отуђити под тржишним условима.

Све набројане комбинације и анализе су могуће ако јавна управа поседује прикупљене и стручно обрађене информације о правним, урбанистичким, економско-финансијским и грађевинским аспектима о свакој непокретности која је у јавној имовини Дистрикта.

У наставку текста презентујемо примјере добре праксе из Хрватске.

Примјери ефеката идентификације и пописа имовине у Хрватској:

У **Сплиту** је број званично регистрованих јединица општинске имовине (некретнина) порастао са нуле на 12.500, и све су унесене у нови ГИС; Сама вриједност неискоришћеног грађевинског земљишта процјењена је на 360 милиона УСД.

У **Карловцу** је свеобухватан попис имовине, спроведен као дио модела управљања имовином, а резултат је био утростручен број јединица у заједничком регистру.

Град **Вараждин** је идентификовао приближно 140 јединица имовине које су у различитим стадијумима поступка повраћаја. Као резултат, донесене су стратешке

³⁷Извјештај о извршењу буџета Брчко дистрикта БиХ за период од 1. 1. до 31. 12. 2012. године, Биланс стања 1. 1 – 31. 12. 2012. и остали финансијски подаци – образац А (стална средства у облику ствари и права са стањем 31. 12. 2012. године и отпис сталних средстава Владе Брчко дистрикта у период од 1. 1. до 31. 12. 2012.године, бројеви конта: 011100, 011200 и 011910).

одлуке да се не извршавају капитална улагања у те јединице имовине, те да се пажљиво надгледају и контролишу текући трошкови.

Резултат идентификације и пописа имовине у наведеним примјерима био је тај што су градови почели више пажње да обрађају на до тада неискоришћене јединице јавне имовине и на неријешена имовинска питања.

3.2.2. Недостаци у евидентирању јавне имовине

Успостављање тачне базе података о јавној имовини је изузетно важан први корак у успостављању ефикасног система управљања јавном имовином.

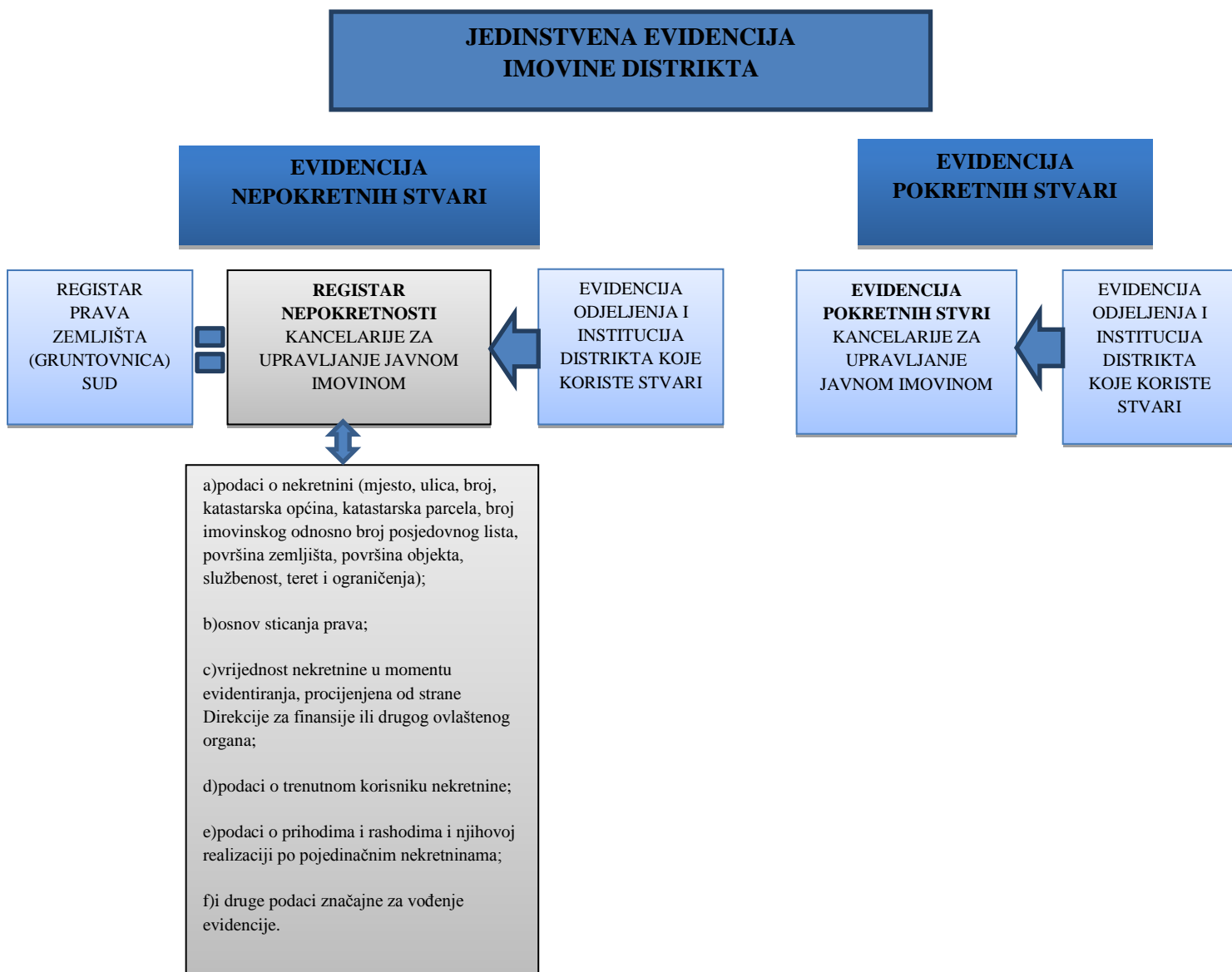
„Управљање јавном имовином захтијева тачне податке о имовини. За доношење одлука о продаји, задржавању, издвајању капиталних средстава за значајније реконструкције, о цијени закупа и финансијским могућностима неопходне су поуздане информације. Непотпуни финансијски подаци о имовини, непостојање података о тржишту (у вези с конкурентним цијенама закупа и купопродајној вриједности), као и подаци о издацима који нису у потпуности разврстани по некретнима онамогућавају ефикасно управљање имовином и на крају резултира немогућношћу портфолија да удовоље финансијским и социјалним потребама и очекивањима становништва којем та имовина припада.“³⁸

Канцеларија за управљање јавном имовином води базу података о јавној имовини, односно како је то Законом дефинисано регистар непокретности. Према Закону, евиденција се води посебно за покретне и посебно за непокретне ствари.

Слиједи графички приказ Законом дефинисане обавезе евиденције јавне имовине:

Графикон 3: Евиденција јавне имовине према Закону о јавној имовини

³⁸ Приручник за управљање имовином у јединицама локалне самоуправе – издање за Србију, Програм подстицања економском развоју општина, УСАИД, 2009, стр. 6



3.2.3. База података о јавној имовини у Дистрикту – Регистар непокретности

За потребе вођења регистра непокретности, Канцеларија за управљање јавном имовином је учествовала у пројекту формирања јединствене ГИС³⁹ базе података Владе Дистрикта⁴⁰. Износ средстава који је из буџета Дистрикта издвојен за опрему, обуку и одржавање за ГИС Канцеларије за управљање јавном имовином је 71.784,63 КМ (износ средстава комплетног пројекта је знатно виши). Рад у ГИС окружењу имао је за циљ да обједини све базе података

³⁹ГИС – геоинформациони систем

⁴⁰Више у прилогу 3

који се налазе у администрацији Дистрикта у једну јединствену базу података која се односи на јавну имовину.⁴¹

Централна ГИС база података у Дистрикту није заживјела. У 2011. години је потписан уговор за израду пројекта за консолидацију ГИС система, који током спровођења ревизије није завршен.

Постојећа ГИС апликација у Канцеларији за управљање јавном имовином подржава унос и анализу свих података о јавној имовини који прописује Закон.

Ревизијом је утврђено да постојећа база података, односно регистар непокретности јавне имовине, формиран у Канцеларији за управљање јавном имовином, носи обиљежја невјеродостојности, неажурираности и непотпуности.

Прије свега подаци који се налазе у ГИС-у Канцеларије за управљање јавном имовином нису заштићени, тако да им могу приступати и мијењати их лица која за то нису овлашћена.

Осам запослених је прошло обуку за рад на ГИС бази података, а у пракси на поменутој апликацији раде два запослена која уједно обављају и послове и активности за потребе располагања јавном имовином.

Органи јавне управе, након имплементације пројекта, нису увезани ГИС системом. Промјене у катастарским књигама се не извозе у ГИС апликацију како би биле видљиве у поступку управљања јавном имовином, такође се на катастарским подлогама не могу учртовати просторни планови и сл.

Дио јавне имовине је Канцеларија за управљање јавном имовином евидентирала и о њима посједује одређене податке (пословне просторе који су изнајмљени, дио мјесних заједница, школских објеката, здравствених објеката, објеката за спорт и рекреацију, као и пољопривредног земљишта). Подаци који су евидентирани не обухватају све Законом предвиђене обавезне податке који су неопходни за ефикасно управљање јавном имовином. Подаци о свакој евидентираној некретности су непотпуни и нити један не садржи земљишно књижне податке (службеност, терет, ограничења), нити један не садржи основ стицања права, као ни вриједност некретности, нити податке о приходима и расходима и њиховој реализацији по појединачној јединици јавне имовине. Само дио евидентираних јавне имовине садржи податке о тренутном кориснику имовине.

Регистар непокретности за евидентирану јавну имовину посједује дио података о корисницима имовине, али не води податке о искориштености наведене јединице јавне имовине.

На основу података који су евидентирани у Канцеларији за управљање јавном имовином, **не може се утврдити однос евидентираних и неевидентираних јавне имовине.**

Регистар непокретности служи Канцеларији претежно за евиденцију јавне имовине која се продаје или изнајмљује, тј представља основ регистра располагања.

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

Канцеларија за управљање јавном имовином не води евиденцију покретних ствари које су у власништву Дистрикта.

Идентификација и евиденција јавне имовине је посао који се никада 100% не може завршити, јер свакодневно носи промјене (продаја, стицање, рјешавање правних спорова и сл.).

Свјесни наведеног ограничења и потребе за сталним ажурирањем података о јавној имовини, ревизорски тим сматра да је управљање јавном имовином која није евидентирана у регистру, односно имовином за коју нису у цјелости прикупљени правни, физички, финансијски и економски подаци примјером неефикасаног управљања имовином.

Непотпуност података значи недостатак сазнања о тренутно слабој искоришћености неких јединица јавне имовине, о имовини која производи ниске приходе, о давању атрактивних простора на коришћење невладиним организацијама које плаћају малу закупнину или је не плаћају, а ријетко користе простор, као и о другим околностима које пружају брзе и релативно лаке могућности за побољшање финансијских учинака управљања јединицама јавне имовине и стратешко размишљање о јавној имовини.

3.2.4. Екстерна и интерна координација у евиденцији јавне имовине у Дистрикту

Обавеза је других органа јавне управе који користе јавну имовину да о њој воде евиденцију укључујући и податке о свим промјенама насталим на јавној имовини. Евидентиране податке, потом су, обавезни да доставе Канцеларији за управљање јавном имовином.

Ревизијом је утврђено да органи јавне управе и институције који користе јавну имовину не достављају Канцеларији податке о јавној имовини коју користе, као ни о промјенама на истој.

Канцеларија за управљање јавном имовином се једном до два пута годишње обраћа органима јавне управе и институцијама да наведене податке доставе. Дио органа јавне управе ни на ургирање Канцеларије не доставља тражене податке (примјер тражење података о изградњи и коришћењу објеката мјесних заједница од Одјељења за стручне и административне послове, тражења података о изградњи и коришћењу домова културе, стадиона, игралишта од Одјељења за привредни развој, спорт и културу).

Органи јавне управе и институција у својим буџетима планирају и реализују издатке за текуће одржавање јавне имовине коју користе, при чему се реализовани трошкови не достављају Канцеларији за управљање јавном имовином. Регистровање текућих трошкова нпр. реализованих издатака за енергију (гријање), врсти енергента који се користи, као и податак о термоизолацији на објекту уз друге неопходне техничке податке дао би основ за анализу и доношење одлука о побољшању енергетске ефикасности или могућим уштедама за трошкове енергената.

Ревизијом су утврђени недостаци у координацији активности евидентирања прихода од изнајмљивања јавне имовине између Дирекције за финансије и Канцеларије за

управљање јавном имовином. Једном мјесечно на тражење Канцеларије за управљање јавном имовином Дирекција за финансије доставља податке о прокњиженим уплатама по основу изнајмљивања јавне имовине. Наведени подаци се не достављају по књижењу уплате аутоматски Канцеларији, а добијене податке Канцеларија не уводи у регистре.

Трошкови везани за капитална улагања на јавној имовини се дијелом планирају и реализују из буџета Канцеларије за управљање јавном имовином, а дијелом из буџета органа јавне управе и институција, при чему се о реализованим издацима не води евиденција у регистру непокретности. **У регистру непокретности се не воде ни трошкови капиталних улагања која врши Канцеларија за управљање јавном имовином, односно два сектора унутар Канцеларије не размјењују информације везане за текуће одржавање и капитално улагање на јавној имовини.**

Поред наведеног недостатка у интерној координацији Канцеларије за управљање јавном имовином, ревизијом је утврђено да се подаци сектора регистра о евидентираној јавној имовини не дијеле унутар Канцеларије, те се не користе као база за сачињавање плана инвестиционог одржавања који је у надлежности сектора одржавања, **односно два сектора унутар Канцеларије не размјењују информације везане за евидентирану јавну имовину.**

3.3. Друге препреке у управљању јавном имовином Дистрикта, анализа јавне имовине

У досадашњем излагању објаснили смо недостатке који су усмјерени ка установљавају двије од поменутих пет мјера за успјешно управљање јавном имовином. Посматрали смо јединицу за управљање јавном имовином кроз надлежности над управљањем јавном имовином у Дистрикту, идентификацију и формирање базе података (регистар непокретности) јавне имовине.

Наставак текста је усмјерен на идентификацију недостатака у класификацији јавне имовине, формулисању стратешке улоге јавне имовине у остваривању циљева јавне управе Дистрикта и у спровођењу праксе управљања путем праћења остваривања утврђених циљева.

3.3.1. Класификација јавне имовине

Финансијска политика, одговорност и одлука јавне управе о "задржавању или располагању" у вези с конкретном јединицом јавне имовине требало би да се заснива на томе зашто је та јединица потребна и како се користи. Чињеница да ли се неки објекат користи за мандатне функције као што је простор који користи сама јавна управа или за друштвене функције као што је одржавање позоришних представа утиче на приступ одлучивању о томе како ће се имовином управљати.

Јавна управа посједује имовину коју користи:

- за потребе функционисања јавне управе и институција;
- за друштвене потребе;
- вишак имовине.

Исти принцип је наведен и у Закону о управљању јавном имовином који наводи да се имовина Дистрикта може користити за остваривање функција институција Дистрикта, односно обављање дјелатности организација и јавних служби које је основао Дистрикт, а може се користити и за обављање функција мјесних заједница, удружења, фондација и осталих облика невладиних организација у Дистрикту. Такође, имовина Дистрикта се може користити и за обављање дјелатности ради стицања прихода, односно добити.

Важећи Закон не прописује управљачу јавне имовине обавезу вршења класификације јавне имовине.

У Извјештајима о раду Канцеларије за 2012. годину, по први пут, се наводи класификација јавне имовине, и то на:

- Административне објекте;
- Објекте културе;
- Здравствене објекте;
- Образовно школске објекте;
- Спортско-рекреативне објекте;
- Споменике културе, односно историјског наслеђа;
- Градска гробља и пратеће објекте;
- Пијаци и паркиралишта;
- Марине и плаже на Сави;
- Стамбени фонд;
- Пословне просторе.

Спроведеном ревизијом је утврђено да се наведена класификација не спроводи у пракси, као и да се не дефинишу начела и циљеви управљања по наведеним групама имовине.

3.3.2. Формулисање стратешке улоге јавне имовине

Формулисање стратешке улоге јавне имовине у остваривању циљева јавне управе поставља јавну имовину у службу привредног раста и развоја као претпоставке просперитета заједнице, те утиче на успостављање цјеловитог, ефикасног и транспарентног управљања јавном имовином. Циљеви би могли укључивати и пружање обавезних услуга што је могуће ефикасније, остваривање прихода ради финансирања функција јавне управе, побољшање културног живота заједнице, бољег физичког изгледа, смањивање субвенција невладиним организацијама и социјалним корисницима имовине или други циљеви.

Закон о јавној имовини не дефинише класификацију јавне имовине као обавезу, нити дефинише њену стратешку улогу у управљању, те се стога наведене активности у Дистрикту не спроводе у процесу управљања јавном имовином.

Искуства из праксе Босне и Херцеговине говоре да и најуспјешније јединице локалне управе немају интегралан приступ одрживога управљања имовином. Мисија ОЕБС-а у БиХ је у

оквиру пројекта ЦАФ⁴² у Водичу за бољи приступ управљању имовином на локалном нивоу закључује да кључна препрека одрживог управљања јавном имовином у локалним управама „лежи у неразвијеним капацитетима унутар локалних администрација и огледа се у недостатку јединствених база података, посебно систематизованих радних мјеста и нереалним стратешким плановима развоја који потцјењују истакнути проблем“⁴³.

Пракса локалних заједница европских земаља и земаља у окружењу након спроведених активности класификације имовине и формулисања њене стратешке улоге је показала позитивне резултате, што представљамо у наредном приказу.

Регионално искуство, Хрватска: Класификација имовине

Локалне самоуправе су имале веома разноврсне портофилије имовине, од оне чије су двије трећине класификоване као дискрециона имовина (култура, спорт, образовање, социјална заштита), до оне чије су двије трећине класификоване као вишак/приходна имовина. Рационализацијом портфолија, остварена су функционална и фискална побољшања.

Поступак класификације у Граду Вараждину

Административна одјелења у Вараждину израдила су привремену класификацију и презентовала ју Градском вијећу и Поглаварству у фебруару 2002. године. У складу с расправом која је услиједила, класификација је ревидирана и одлуке везане за управљање имовином сада се доносе у складу с реалним циљевима за набавку, употребу и располагање имовином из портофолија Града.

Град Вараждин је рекласификовао историјску палату вриједну око три милиона куна као вишак имовине и даће је у закуп на тржишту. Почетна годишња закупнина је 500.000 kn, уз обвезу будућег закупопримца да изведе одговарајућа капитална улагања. То је примјер како локална самоуправа може на креативан начин доћи до додатног прихода, у складу с локалним контекстом и средствима.

Утврђивање стратешке улоге и класификација јавне имовине је неопходна активност управљача јавном имовином, због формулисања финансијских принципа, начела и циљева управљања јавном имовином у складу са класификованим групама имовине. Резултати истраживања показују да су земље у региону имплементацијом мјера стратешког управљања имовином повећале приходе од 8% па чак до 25% буџета локалне управе⁴⁴.

⁴² ЦАФ пројекат представља алат за самопроцјену и међуопштинску сарадњу у Босни и Херцеговини и Европској унији – метод за управљање квалитетом (Total Quality Management - TQM) инспирисан “моделом изврности”

⁴³ Водич за бољи приступ управљању имовином на локалном нивоу, Мисија ОЕБС-а у БиХ, Пројекат ЦАФ, Сарајево, 2012.

⁴⁴ Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе-попис и упис имовине у 30 корака, Пројекат јачање локалне самоуправе у Србији Фаза 2 финансиран од стране ЕУ, Београд 2012. година, страна 7.

Свака од група јавне имовине захтијева другачије принципе управљања и подразумијева другачије мјере за ефикасније управљање.⁴⁵ За неке јединице јавне имовине не постоји тржишни потенцијал, као што су споменици, градски тргови, паркови и слично, али се и у њиховом управљању формулишу принципи, начела и циљева управљања.

3.4. Планирање и надзор над управљањем јавном имовином у Дистрикту

Спровођење праксе управљања јавном имовином подразумијева планирање циљева у управљању сваком јединицом и/или групом јавне имовине, те праћење и анализу остварених циљева.

3.4.1. Планирање и анализа у управљању јавном имовином Дистрикта

Свеобухватни планови управљања имовином постали су заједничка црта управљања јавном имовином широм Европске уније и представљају снажно средство за унапређивање пословања у управљању јавном имовином.

Циљ свеобухватног планирања је да обезбиједи да локалне управе остваре највећу вриједност своје имовине, као и да обезбиједи да њихова имовина најефективније задовољи захтеве управе. Премда постоје варијације међу државама у погледу детаља дотичног плана, постоји и велики број заједничких елемената, те свеобухватни планови обухватају следеће⁴⁶:

- Ревизију имовинског посједа локалне управе, то јест коју имовину локална управа посједује – што земље, што зграда;
- Пројекцију краткорочних, средњорочних и дугорочних потреба за имовином ради испуњавања улога и функција јавног сервиса;

⁴⁵ Примјера ради, за обавезну имовину коју користи јавна управа за обављање својих функција учинак имовине се може унаприједити повећањем ефикасног коришћења објеката, свођењем текућих трошкова на најмању могућу мјеру и смјештајем служби и услуга јавне управе у функционалне, а не атрактивне дијелове града и скромније зграде и објекте.

За дискрециону имовину која се користи за друштвене потребе, тј. у функцији је социјалних и хуманитарних потреба (субвенционисана имовина), учинак имовине се може оптимизирати анализом стварних трошкова, стварањем програмских алтернатива ради смањења директних и индиректних субвенција те нпр. објекат може користити/дијелити више група корисника, пратити намјену и коришћење како би се осигурало да неискориштени простори буду додељени озбиљнијим корисницима и сл.

За вишак имовине, односно имовину која је у функцији остваривања прихода, учинак имовине се може оптимизирати давањем некретнина у закуп за највишу цену и најбољу намену ради увећања текућих прихода, повременим оцењивањем резултата остварења прихода од тих некретнина помоћу алтернативних инвестиционих критеријума, као што су селективна капитална улагања ради повећања прихода, продаја некретнина које не дају довољно добре резултате, како би се остварили једнократни приходи када то буде дозвољено и/или смањења трошкова одржавања и обавеза према имовини ако се она не може дати у закуп или продати.

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

-Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Projekat reforme lokalne samouprave, USAID CROATIA, Zagreb 2004., str. 22-23, 70-71

-Приручник за управљање имовином у јединицама локалне самоуправе – издање за Србију, Програм подстицања економском развоју општина, УСАИД, 2009., стр.91-92

Стратегију отуђивања и стицања – која земља и зграде ће највероватније представљати „вишак“ у односу на потребе и коју земљу и зграде треба стећи путем набавке како би локалној управи било омогућено ефективно испуњавање њених функција.

Уобичајено је редовно вршење прегледа свеобухватног плана управљања имовином.

Свеобухватно планирање управљања јавном имовином Дистрикта није заживјело.

Канцеларија за управљање јавном имовином на годишњој бази израђује **програм рада** по зацртаним циљевима и активностима. Према досадашњим плановима рада основни циљеви Канцеларије су: израда закона и подзаконских аката, давање у закуп некретнина у власништву Дистрикта, изнајмљивање јавних површина, стицање некретнина, откуп станова, докомплетирање земљишта, реализација пословних иницијатива и продаја права грађења, успостављање права служности, приватизација државних предузећа, концесије, послови на реализацији капиталног буџета, послови на реализацији текућег буџета и идентификација, евиденција, анализа имовине и добара у општој употреби и вођење ГИС базе података.

Примјер планираног годишњег циља и активности дат је у прилогу 4 овог извјештаја⁴⁷:

Спроведеном ревизијом на примјеру планираног годишњег циља и активности „Давања у закуп пољопривредног земљишта“ ревизорски тим је утврдио да не постоји свеобухватни циљ нити активности управљања пољопривредним земљиштем у власништву Дистрикта. Оваквим постављањем циља, не може се видјети колико пољопривредног земљишта Дистрикт треба да подржава за обављање својих обавезних функција или помагању социјалних програма, који је ниво директних или индиректних субвенција које се дају закупцима, који су добици односно губици везани за управљање пољопривредним земљиштем, те да ли постоји потреба за таквом имовином и који су средњорочни и дугорочни циљеви.

Поред наведеног годишњег плана Канцеларија је Законом и подзаконским актима обавезна да сачињава и специфичне планове који се тичу појединачних процеса управљања, као што су: **предлог Плана располагања некретнинама у имовини Дистрикта, План и програм инвестиционог одржавања и План коришћења некретнина.**

Канцеларија израђује годишњи **предлог Плана располагања некретнинама у имовини Дистрикта**. Годишњи план располагања садржи евиденцију свих некретнина у имовини Дистрикта за које су поднесени захтјеви о изнајмљивању или куповини од стране физичких или правних лица, као и некретнине које су предвиђене за закуп или продају од стране Канцеларије. Годишњи план располагања се током године допуњује пристиглим иницијативама физичких или правних лица. **У Предлогу плана располагања налазе се некретнине у имовини Дистрикта за које нису ријешена претходна питања на некретнини (идентификација некретнине, власнички односи, деминирање и сл.).**

⁴⁷План рада за 2012.годину; Ц:2

За 2012. годину Канцеларија је сачинила предлог Плана располагања некретнинама у имовини Дистрикта. У секцији закупа пословних простора планирано је давање у закуп 223 пословна простора у оквиру којих се налазе простори намијењени давању у закуп за потребе постављања кафе-апарата, за потребе рада ђачких кухиња, пословних инкубатора, канцеларијског простора, градског базена и пословни простори.

Неки примјери из Плана располагања за 2012. годину и њихова реализација:

Табела број 1: Закуп пословних простора:

Категоризација некретнине	План располагања некретнинама у имовини Дистрикта	Реализација Плана – Склопљени уговори на 5 година (према Извјештају о раду Канцеларије)	
	Количина	Количина	Излицитирана цијена у КМ
Кафе-апарати	40	24	2.040,00
Ђачке кухиње	6	5	697,92
Пословни инкубатори	4	0	0,00
Канцеларијски простор	1	0	0,00
Градски базени	1	0	0,00
Пословни простори	171	6	2.901,15

Табела број 2: Закуп пољопривредног земљишта:

План располагања некретнинама у имовини Дистрикта	Реализација Плана – Склопљени уговори (према Извјештају о раду)	
Количина у ха	Количина у ха	Излицитирана годишња цијена у КМ
717.5786	615.8289	68.754,81

Табела број 3: Изнајмљивање станова:

План располагања некретнинама у имовини Дистрикта	Реализација Плана – Склопљени уговори (према Извјештају о раду)
Количина	Количина
10	0

Табела број 4: Продаја пословних простора:

План располагања некретнинама у имовини Дистрикта		Реализација Плана – Склопљени уговори (према Извјештају о раду)	
Количина	Планирана средства у КМ	Количина	Остварена средства у КМ
4	3.000.000,00	0	0,00

Према расположивој документацији и на основу спроведених интервјуа са одговорним особама, утврђено је да **Канцеларија не врши праћење и анализу реализације Плана располагања.**

Ревизорски тим је анализом података планираних и реализованих прихода Канцеларије утврдио да реализација прихода по Плановима располагања има сличан номинални износ од око 2 милиона КМ, док планирани износ прихода прогресивно расте, односно за трогодишњи период се удвостручио.⁴⁸

Табела број 5: Планирани и остварени приходи Канцеларије за управљање јавном имовином 2010–2012. година

Година	Планирани приходи у КМ	Реализовани приходи у КМ	Процент остварења планираних прихода (изражено у %)
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

У посматраном периоду Канцеларија за управљање јавном имовином је планирала значајне приходе од продаје јавне имовине.

Табела број 6: Планирани и остварени приходи од продаје јавне имовине Канцеларије за управљање јавном имовином 2010–2012. година

Врста прихода	2010.			2011.			2012.		
	План (КМ)	Остварење (КМ)	Остварење (%)	План (КМ)	Остварење (КМ)	Остварење (%)	План (КМ)	Остварење (КМ)	Остварење (%)
Приходи од продаје земљишта у својини Дистрикта	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
Приходи од продаје пословних простора	300.000,00	0	0,00	3.000.000,00	0	0,00	3.000.000,00	0	0,00
Приходи од продаје станова и локала у вл. Дистрикта							2.200.000,00	0	0,00
Приходи од продаје покретне имовине ⁴⁹				100.000,00	0,00	0,00	100.000,00	0	0,00

На основу горенаведених показатеља, може се уочити да је процес продаје јавне имовине оптерећен одређеним проблемима. **Канцеларија за управљање није извршила анализу**

⁴⁸ Више у прилогу број 5

⁴⁹ Канцеларија за управљање јавном имовином је дјелимично успоставила регистар непокретне имовине, док регистар покретне имовине није успоставила

проблема, како би предложила мјере за побољшање, већ континуирано повећава износ планираних прихода од продаје јавне имовине.

Израда плана и програма инвестиционог одржавања је, као што је раније поменуто, законска обавеза Канцеларије. Од свог оснивања **Канцеларија није сачинила План и програм инвестиционог одржавања.** Разлог изостанка ове активности који наводе одговорна лица у Канцеларији је да без прецизне евиденције јавне имовине није могуће сачинити План и програм инвестиционог одржавања јавне имовине.

У складу с Правилником о условима и поступку давања на привремено коришћење непокретних ствари које служе за обављање дјелатности институција Дистрикта, Канцеларија је обавезна да на годишњем нивоу сачини План коришћења некретнина. **Од свог оснивања, Канцеларија је сачинила План коришћења некретнина које служе за обављање дјелатности институција Дистрикта у 2009. години. За наредне године план није сачињен.**

3.4.2. Надзор над управљањем јавном имовином Дистрикта

Закон о јавној имовини је дефинисао обавезу вршења надзора над процесом располагања јавном имовином које је повјерено Правобранилаштву Дистрикта. У пракси Канцеларија тражи мишљење Правобранилаштва на нацрт конкурса за изнајмљивање и мишљење на нацрт уговора о закупу.

Канцеларији за управљање јавном имовином повјерено је вршење надзора, односно контроле, и то:

- контрола наплаћивања накнада за коришћење имовине Дистрикта и
- контрола коришћења и одржавања некретнина.

О контроли наплаћивања накнада по основу изнајмљивања јавне имовине већ је било ријечи у дијелу текста о интерној и екстерној координацији у евиденцији јавне имовине у Дистрикту. Уз постојеће недостатке у координацији Канцеларије и Дирекције за финансије, **контрола накнада по основу изнајмљивања јавне имовине у Дистрикту спроводи се на мјесечном нивоу** и на основу ње се могу предузимати мјере за наплату прихода по овом основу.

Ревизијом је утврђено да не постоје планови контроле коришћења јавне имовине. Контрола коришћења јавне имовине се спроводи *ад хок*, а не систематским приступом. Контрола коришћења се врши искључиво путем излазака на терен а по запримљеном захтјеву/обавјештењу или приликом утврђивања намјене располагања некретнинама.

Контрола одржавања некретнина је успостављена у Сектору одржавања Канцеларије за управљање јавном имовином.

Ревизијом је утврђено да постоје мањкавости у контроли одржавања. Примјер мањкавости је „одуговлачење“ у пројектима реализације капиталног буџета због недостатка кадра електротехничког смјера за вршење надзора. У истом периоду у другим органима

јавне управе било је запослено тог кадра или рецимо, на Бироу за запошљавање налазило се око 130 незапослених електротехничара.

Незадовољство радом Канцеларије за управљање јавном имовином у сегменту спровођења поступака и контроли више пута је истакао и градоначелник Дистрикта у својим медијским саопштењима.⁵⁰

У наставку текста дајемо примјер добре праксе.

Регионално искуство из Хрватске: Надгледање финансијског учинка у Вараждину

Град Вараждин је увео вођење рачуноводства за станове, спортске објекте и пословне просторе који се дају у закуп, а уводи га такође и за друге врсте имовине. Планови за управљање имовином су институционализовани и садрже активности и финансијске податке за сваку јединицу имовине. Осим тога, пракса давања у закуп је унапријеђена пажљивијим надзором, смањивањем неискоришћености некретнина, и бољим поступком јавног надметања. Ти и други кораци повећали су за око 25% нето прихода од закупа пословних просторија и то приход од 4 милиона на око 5 милиона куна.

Поред тога, трошкови управљања стамбеним портфолијем смањени су за око 100.000,00 куна.

Након наведених недостатака, треба напоменути и мјере које су Влада Дистрикта и Канцеларија за управљање јавном имовином уложиле како би се предузеле мјере за ефикасније управљање јавном имовином Дистрикта, о чему се разматра у наставку текста.

3.5. Предузете мјере за побољшања у управљању јавном имовином Дистрикта

На основу иницијативе Владе Дистрикта, Канцеларија за управљање јавном имовином у сарадњи с Дирекцијом за финансије ради на анализи и изради нове методологије пописа јавне имовине Дистрикта.

Паралелно с наведеним активностима, Канцеларија за управљање јавном имовином у току спровођења ревизије радила је на смјерницама за израду Нацрта о измјени и допуни Закона о јавној имовини у Дистрикту и смјерницама о измјени и допуни Закона о концесијама. Према расположивој документацији, измјене и допуне Закона о јавној имовини, претежно се тичу поједностављења процедура располагања јавном имовином и прецизирања појединих овлашћења.

⁵⁰ “Градоначелник Брчког Анто Домић изјавио је да је Канцеларија за управљање јавном имовином Брчко дистрикта, односно њени службеници, низом пропуста чине велику штету овој локалној заједници”. Извор www.otisak.ba (Субота, 20. јул 2013, 16.24) и <http://dnevnovine.rs/2013/ekonomija/07/sluzbenici-propustima-cine-stetu-brcko-distriktu/> (19. јул. 2013) и <http://www.capital.ba/> (19. јул 2013, 16.51)

„Gradonačelnik Brčko distrikta Anto Domić je kazao da Ured za upravljanje javnom imovinom svojim lošim radom koči provođenje mnogih odluka Vlade, i stoga je odlučio provesti i potpunu reorganizaciju u radu tog ureda.“ Извор www.slobodna-bosna.ba (Уторак, 26. фебруар 2013 у 20.07)

Током 2013. године, градоначелник Дистрикта је донио Одлуку о утврђивању повољнијих услова за закуп пословних простора⁵¹ према којима су цијене закупнина значајно смањене, закупци су ослобођени плаћања закупнине у прве три године, али уз обавезу довођења простора у функционално стање и запошљавање минимално једног радника са евиденције незапослених лица Дистрикта. Према наведеној одлуци спроведен је поступак лицитације за око тридесет (30) локала/пословних простора. На крају су потписана четири уговора о закупу под повољнијим условима. Према изјавама званичника Канцеларије за управљање јавном имовином изостанак значајнијих резултата изнајмљивања локала под повољнијим условима је: „тешка економска ситуација и чињеница да људи немају могућности или идеје за пословне просторе“⁵². Даље анализе спроведених мјера нису вршене.

3.6. Примјери неефикасног управљања јавном имовином Дистрикту

У наредном дијелу Извјештаја презентовани су неки од примјера неефикасног управљања јавном имовином у Дистрикту и то јединица јавне имовине које се користе за функционисање институција Дистрикта, за обављање функција мјесних заједница, спортско-рекреативне активности и имовине која је у функцији прихода.

Примјери управљања јавном имовином неопходном за функционисање институција Дистрикта:

За потребе обављања дјелатности Завода за запошљавање Дистрикта, Канцеларија за управљање јавном имовином је предложила један објекат за коришћење, на основу чега је градоначелник донио Одлуку о давању некретнине на коришћење⁵³. У оквиру пројекта УНДП-а⁵⁴ за потребе Завода, УНДП је спровео радове на реконструкцији и опремању поменутог објекта датог на коришћење Заводу и то у износу од 21.598,00 КМ (без ПДВ-а)⁵⁵. У међувремену, закључком Скупштине исти објекат добија другу намјену. Канцеларија за управљање јавном имовином је предложила други објекат за давање на коришћење Заводу, на основу чега је градоначелник донио нову Одлуку о давању некретнине на коришћење⁵⁶. Према новој Одлуци, Завод је добио на коришћење дијелове објекта уз обавезу да објекат доведе у употребљиво стање сопственим средствима. До момента завршетка ревизије, Завод за запошљавање није уведен у посјед објекта.

Примјери управљања јавном имовином за обављање функција мјесних заједница:

⁵¹ Одлука број: 30-000143/13 од 3. 5. 2013. године

⁵² <http://brckonavezi.com/v1/poslovni-prostori-u-centru-grada-i-dalje-prazni/> 2. 10. 2013. године

⁵³ Одлука градоначелника број: 22-01.1-003784/10 од 12. 8. 2010. године

⁵⁴ Програм запошљавања и задржавања младих МДФ

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

⁵⁶ Одлука градоначелника број: 30-000093/13 од 29. 3. 2013. године

Наведени примјери „лошер“ управљања јавном имовином уочени су исључиво након пријава грађана или самих мјесних заједница. Непостојање плана контроле коришћења јавне имовине и систематске контроле коришћења јавне имовине од стране Канцеларије за управљање јавном имовином претпоставља могућност сличних примјера и у осталим објектима јавне имовине датим на коришћење мјесним заједницама у Дистрикту. Примјери се односе на коришћење јавне имовине од стране мјесних заједница Буквик, Брка и Бијела.

Објекат мјесне заједнице Буквик изграђен је на темељима бившег задружног дома, нема грађевинско-техничку документацију нити употребну дозволу и није предат на коришћење Канцеларији за управљање јавном имовином. У регистру непокретности као корисник јединице јавне имовине регистрована је мјесна заједница и наведено име и контакт председника мјесне заједнице и катастарска честица на којој се налази објекат.

Предсједник мјесне заједнице се дописом обратио Канцеларији са захтјевом да мјесној заједници достави податке свих корисника „друштвених“ просторија мјесне заједнице, јер су се просторије користиле од стране фудбалског клуба, мјесног уреда, полиције, дома здравља за амбуланту, као угоститељски објекат, а сви рачуни за утрошак електричне енергије су стизали на име мјесне заједнице. Другим дописом Канцеларији, мјесна заједница је обавјестила Канцеларију да су њене просторије претворене у „сеоску кафану“, те да постоји намјера да се објекат мјесне заједнице даје на коришћење локалном фудбалском клубу.

Након инспекцијског надзора забрањено је обављање угоститељске дјелатности у просторијама мјесне заједнице. Такође, Канцеларија је обавјестила руководство мјесне заједнице да не може давати на коришћење додијелене просторије.

Неевидентирање неопходних података о јединици јавне имовине уз недостатак контроле коришћења јединице јавне имовине имао је за последицу да су се просторије јавне имовине ненамјенски користиле.

Оваквим начином управљања јавном имовином Дистрикт је:

- директно субвенционисао мјесну заједницу додјељујући јој средства за функционисање⁵⁷;
- индиректно субвенционисао мјесну заједницу додјељујући јој на коришћење просторије без накнаде;
- имао примјер „сиве економије“ у коришћењу јавне имовине.

У другом примјеру, предсједник мјесне заједнице Брка је дао на коришћење јавну имовину (просторију мјесне заједнице) на коришћење трећем лицу без накнаде о чему је мјесна заједница са трећим лицем сачинила уговор.

Искључива је надлежност градоначелника да донесе акт о коришћењу јавне имовине.

⁵⁷ На годишњем нивоу се из буџета Брчко дистрикта БиХ за функционисање мјесних заједница обезбеђују финансијска средства која се достављају свакој мјесној заједници

Као и у претходном примјеру, Дистрикт је и у овом случају дао директне и индиректне субвенције мјесној заједници, а мјесна заједница је преузела управљање простором који јој је дат на коришћење.

У трећем примјеру, у просторији Мјесне заједнице Бијела смјештен је и матични уред. Рачуни за утрошак електричне енергије су фактурисани на име мјесне заједнице, која их је спорила због коришћења просторије од стране јавне управе и настао је дуг. Мјесна заједница потражује од Канцеларије измирење дуга.

Примјери управљања објектима спортских дворана и спортско-рекреативних центара

Канцеларија за управљање јавном имовином је током свог рада предложила (за шта је градоначелник донио двије одлуке⁵⁸) да се спортске дворане, спортско-рекреативни центри, градски стадион и дио објеката домова културе, додијеле на коришћење другом органу јавне управе и то без накнаде.

Током 2009. године Канцеларија за управљање јавном имовином је за коришћење пет (5) спортских дворана и Омладинског центра у Брчком, са 70% искоришћености наведених јединица јавне имовине наплатила накнаде за коришћење и накнаде за трошкове одржавања у укупном износу од 6.442,00 КМ. У својим анализама, Канцеларија за управљање јавном имовином је извршила процјену потенцијалних прихода од коришћења спортских дворана и спортско-рекреативних центара на годишњем нивоу уколико се примијене одредбе Правилника о условима и поступку давања на коришћење непокретних ствари које служе за обављање дјелатности институција Дистрикта и које би на годишњем нивоу износиле око 200.000,00 КМ.

Давањем на коришћење спортских дворана и спортско-рекреативних центара другом органу јавне управе накнаде за коришћење и трошкове одржавања за наведене објекте више не представљају приход за Дистрикт.

Орган јавне управе који је добио на коришћење спортске дворане израђује план и распоред коришћења спортских дворана – сала за спортске колективе, након завршетка редовног наставног процеса и даје их на коришћење без накнаде.

Оваквим управљањем спортских дворана Дистрикт даје:

- директне и индиректне субвенције спортским клубовима⁵⁹;
- индиректне субвенције рекреативним удружењима, а
- задржава трошкове текућег и инвестиционог одржавања објеката.

⁵⁸ Одлука о давању некретнина на коришћење број: 01.1-22-029811/09 од 15. 9. 2009. и 05-01.1-002157/10 од 5. 11. 2010. године

⁵⁹ Буџетом дефинисани грантови спортским клубовима као вид директних субвенција и индиректне субвенције кроз коришћење јавне имовине без накнаде при чему трошкове амортизације и текуће трошкове одржавања спортских дворана такође сноси Дистрикт

Примјери управљања јавном имовином која је у функцији прихода:

Према подацима добијеним од Канцеларије за управљање јавном имовином у току су судски поступци у различитим фазама спровођења због непоштовања уговорних обавеза од стране закупаца 115 пословних простора у јавној имовини Дистрикта. У посјед Дистрикта није враћено тридесет (30) пословних простора, док је један дјелимично враћен на управљање Дистрикту. Већина тих пословних простора се не користи и ствара додатне трошкове Дистрикту због неодржавања и временског пропадања.

Ревизорски тим током спровођења ревизије није добио податке о анализи узрока дуготрајног невраћања у посјед Дистрикта пословних простора за које корисници нису извршили своје уговорне обавезе.

Пословни простор површине 82,50 м² у самом градском језгру на предлог Канцеларије за управљање јавном имовином дат је на коришћење за потребе оснивања Развојне агенције. Наведена одлука представља одрицање од потенцијалних прихода за Дистрикт. За обављање функција агенције није јасан критеријум додјеле простора на коришћење, односно функционалност⁶⁰ насупрот атрактивности простора.

Коначно, поредећи праксу управљања јавном имовином у Дистрикту и у локалним заједницама земаља у окружењу прије реформи процеса управљања, можемо примјетити да су и друге локалне заједнице биле сличне проблеме. Већина локалних управа није пратила поједине категорије података на нивоу појединачних јединица имовине. Ситуација је посебно била сложена у погледу трошкова и прихода. Нису се могли увијек пронаћи трошкови за сваку појединачну некретнину, углавном зато што традиционално књиговодство и израда буџета локалних управа нису обраћале пажњу на ту категорију. На примјер, евидентирани су чести случајеви да је неколико тијела унутар, па чак и ван локалне управе (субвенционисани закупци и културне и спортске институције) примало паушална средства из локалног буџета за покривање разних ставки текућих трошкова и трошкова одржавања различитих јединица имовине. Поједина тијела локалне управе нису пратила на које конкретне јединице имовине су трошена средства. Што се прихода тиче, евидентирани су случајеви да субвенционисани закупци (на примјер, спортски клубови који користе стадион или халу у власништву локалне управе) остварују приходе од јединице имовине док власник нема никаквих података о том приходу и наставља да субвенционише клубове кроз финансирање одржавања спортског објекта. У многим случајевима подаци о приходу јединице имовине су се могли утврдити, али је то захтијевало велики напор.

⁶⁰ Додјелени простор чине велика просторија, ходник, санитарни чвор и магацински простор

4. Закључци ревизије

Канцеларија за ревизију спровела је ревизију учинка на тему „Препреке ефикасном управљању јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ“.

Јавне власти треба да управљају и располажу јавном имовином на најбољи могући начин у име њених стварних власника – грађана.

Ефикасно управљање јавном имовином представља примјену најбољег односа користи и трошкова од употребе јавне имовине и стално анализирање прикладности и исплативости одабраног модалитета употребе.

Међународно искуство је показало да се организационе промјене које је неопходно извршити у склопу унапређења, односно повећања ефикасности управљања јавном имовином не дешавају преко ноћи, и да би у сваком случају морале бити добро осмишљене и припремљене.⁶¹

Земље у окружењу су у последњој деценији започеле реформске процесе у управљању јавном имовином прије свега на локалном нивоу. Имплементацијом мјера стратешког управљања имовином повећани су приходи буџета локалне управе од 8% па чак до 25%.

Ефикасним управљањем јавном имовином, а према аналогiji примјене мјера ефикасног управљања јавном имовином у локалним заједницама у земљама у окружењу, могу се остварити економски раст и развој Дистрикта. Могу се остваривати циљеви попут: повећања прихода буџета и/или смањења расхода буџета, повећања одговорности и транспарентности јавне управе у управљању имовином, унапређења услова за инвестирање и пословање стварањем бољих економских услова за приватне предузетнике који користе јавну имовину и слично.

Након представљања налаза у овој ревизији учинка видљиво је да постојећи систем и процеси управљања јавном имовином нису усмјерени ка ефикасном управљању јавном имовином Дистрикта.

У наставку текста представљамо закључке до којих је дошла Канцеларија за ревизију и то као одговоре на постављена ревизорска питања, а потом као општи закључак ревизије.

4.1. Системске и организационе препреке за ефикасно управљање јавном имовином у Дистрикту

Основном системском препреком ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту може се сматрати недостатак координације јавне управе и институција у идентификацији и евиденцији јавне имовине коју користе ти органи. Влада Дистрикта није уложила напоре да осмисли и успостави начине и модалитете размјене информација о јавној имовини коју

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

користе органи јавне управе и институције за своје мандатне функције, као и за социјалне функције.

Системска препрека се налази и у активности успоставе геоинформационог система који је за сада само дјелимично стављен у функцију. Потпуном примјеном геоинформационог система подаци о свакој јединици евидентирани јавне имовине били би интегрисани и транспарентни, а не распршени по органима јавне управе и институција.

Поред наведеног, системском препреком ефикасном управљању јавном имовином сматра се недостатак у формулисању стратешке улоге јавне имовине у остваривању циљева Дистрикта. Јавна имовина у Дистрикту представља веома велики ресурс Дистрикта, који само у књиговодственој вриједности за земљиште и грађевине износи око 250 милиона КМ (износ незнатно виши од годишњег буџета Дистрикта). Као последица недостатка формулисања стратешке улоге јавне имовине, у пракси су присутни различити управљачки циљеви:

- јавна имовина у служби привредног раста и развоја (изнајмљивање/продаја);
- јавна имовина приоритетно у служби пружању обавезних функција јавне управе и институција (имовина лоцирана у градском језгру, за обављање функција);
- јавна имовина у служби субвенционисања социјалних корисника имовине, као нпр.: невладиних организација, спортских удружења (управљање просторима мјесних заједница, спортских двора), или у служби неких других циљева.

Основне организационе препреке у управљању јавном имовином су:

- неуспостављање цјеловитог управљања над јавном имовином с циљем обезбјеђења оптималних користи од активности управљања, нарочито у случајевима када користи од јавне имовине нису само финансијске, већ су и друштвене и хуманитарне природе;
- давање приоритета процесу располагања јавном имовином, умјесто идентификације и евиденције;
- неуспостављање модалитета и начина интерсекторске размјене података унутар јединице која се бави управљањем јавном имовином;
- неуспостављање система цјеловитог планирања базираног на учинцима за сваку јединицу јавне имовине и/или класу јавне имовине;
- неуспостављање система праћења реализације планова, анализе учинака, предлагања корективних мјера за побољшање учинка и
- неуспостављање система контроле над коришћењем јавне имовине.

Давање приоритета процесу располагања јавном имовином над процесима идентификације и регистрације води нас ка одговору на друго ревизорско потпитање.

4.2. Регистрација и анализа јавне имовине у Дистрикту

Подаци о јавној имовини представљају најважнији предуслов ефикасног управљања јавном имовином.

Ни на крају спроведене ревизије, ревизорски тим није могао да одговори на основна питања о јавној имовини у Дистрикту, а то су:

- Са колико јавне имовине Дистрикт тренутно управља?
- Колико је јавне имовине тренутно спорно са правног и грађевинско-техничког аспекта?
- Колико тренутно вриједи јавна имовина Дистрикта?
- Колики су тренутни приходи и расходи на јавној имовини и/или могући приходи и расходи?

Прије разматрања разлога за немогућност давања једноставних одговора на наведена питања, треба објаснити зашто свако од питања носи временску одредницу „тренутно“. Идентификација и евиденција јавне имовине је посао који се никада 100% не може завршити, јер свакодневно носи промјене (продаја, стицање, рјешавање правних спорова и сл.).

Поред наведеног ограничења у евиденцији јавне имовине, потребно је нагласити да је идентификација јавне имовине, њена регистрација (прикупљање, стручна обрада и евиденција информација о правним, грађевинско-техничким, економско-финансијским аспектима и физичком стању за сваку непокретност која је у јавној имовини Дистрикта) и ажурирање, неопходна активност за процес доношења рационалних одлука у управљању јавном имовином и основ ефикасног система управљања јавном имовином.

Канцеларија за управљање јавном имовином је законом обавезна да врши идентификацију јавне имовине, те да о идентификованој имовини води базу података или како то закон дефинише – регистар непокретности.

Премда је Дистрикт уложио средства за програмске апликације за регистрацију јавне имовине и за обуку запослених за коришћење истих које служе евиденцији јавне имовине, у пракси се дешава да регистар непокретности није успостављен по свим законом дефинисаним сегментима.

У пракси управљања јавном имовином Канцеларија даје приоритет тренутном располагању над регистрацијом јавном имовином, те запослени задужени за регистрацију јавне имовине добијају задатке и послове из области располагања.

Недостатак тачних и ажурних података о јавној имовини резултира и проблемима дисперзије и преклапања надлежности у управљању јавном имовином, то јест колико њима управља Канцеларија чији је то задатак, односно сами корисници јавне имовине.

Неажуран, непотпун и невјеродостојан регистар непокретности, са собом носи и недостатке у процесу класификације јавне имовине и немогућност постављања циљева у управљању јединицама и групама јавне имовине. Све наведено даље утиче на недостатак података неопходних за анализу ефикасности управљања и може резултирати доношењем нерационалних и неефикасних одлука у управљању и примјер је нетранспарентног управљања јавном имовином.

Уз наведену базичну препреку ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту повезане су и препреке које се тичу још два процеса у управљању јавном имовином, за шта слиједи одговор на треће ревизорско подпитање.

4.3. Планирање и надзор над управљањем јавном имовином у Дистрикту није у функцији повећања ефикасности

Планирање управљања јавном имовином у Дистрикту је парцијално и краткорочно. Не постоје свеобухватни планови управљања јавном имовином, нити се постављају јасни критеријуми управљања трошковима и резултатима (учинцима) за сваку јединицу и/или групу јавне имовине.

Такође, одређени законом дефинисани планови се не израђују.

У областима управљања, у којима постоје краткорочни планови, изостаје праћење њихове реализације и учинака, што за последицу има изостанак анализе и предлагања корективних мјера, те се током година евидентирају примјера ради ниски степени остваривања резултата у области изнајмљивања пословних простора, продаје некретнина и др. Анализирањем реализације плана располагања по свакој јединици јавне имовине, Канцеларија би имала увид у разлоге ниске реализације (било да је то запуштеност објекта, недостатак потражње на тржишту некретнина, високе цијене закупнине и сл.), те могла да предложи корективне мјере, побољша учинак и оствари приход.

Канцеларија за управљање јавном имовином није успоставила јасна правила и мјере за спровођење контроле и надзора управљања јавном имовином у Дистрикту. Ревизорски тим као препреку ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту посебно истиче недостатак контроле коришћења јавне имовине.

Мањак надзора и контроле над управљањем јавном имовином може резултирати злоупотребама у управљању јавном имовином, а нарочито злоупотребама у коришћењу јавне имовине.

4.4. Препреке ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту

На основу свих одговора наведених на ревизорска подпитања, изводи се закључак у виду одговора на главно ревизорско питање. На основу прикупљених и анализираних података Канцеларија за ревизију може закључити да постоје бројне препреке ефикасном управљању јавном имовином у Дистрикту.

Основне препреке ефикаснијем управљању јавном имовином у Дистрикту су недостаци у самој идентификацији јавне имовине који онемогућавају закључак колико је јавне имовине идентификовано, а колико је у процесу идентификације, при чему се приликом идентификације не обухватају сви аспекти – правни, грађевинско-технички и економско-финансијски, који су неопходни за процес управљања наведеном имовином.

На недостатке у идентификацији надовезују се недостаци у евидентирању јавне имовине, тако да база података јавне имовине (регистар непокретности) не садржава податке који

осим што су законом дефинисани представљају основ за анализу и ефикасно управљање јавном имовином. Не врши се класификација јавне имовине и не постављају се критеријуми у управљању за сваку јединицу јавне имовине и/или групу сличне имовине по функцијама. Не постоје јасно дефинисани стратешки циљеви у управљању јавном имовином, те као резултат наведеног долази до преклапања надлежности између управљача јавном имовином и корисника исте.

Успостављени модалитети планирања и контроле управљања јавном имовином, нису у функцији ефикасног управљања јавном имовином у Дистрикту.

Уколико се вратимо на почетак овог извјештаја у којем је наведен сет заједничких мјера за успјешно управљање јавном имовином у локалним заједницама, како слиједи:

- a. класификација имовине у складу са функцијама локалне управе као основ за утврђивање приступа како ће се имовином управљати;
- b. израда базе података о имовини која укључује финансијске резултате и искоришћеност објекта;
- c. оснивање јединице за управљање имовином;
- d. формулисање стратешке улоге имовине у остваривању циљева локалне управе и
- e. спровођење праксе управљања путем праћења остваривања утврђених циљева;

након спроведене ревизије, можемо закључити да је у Дистрикту у потпуности спроведена мјера оснивања јединице за управљање јавном имовином. Класификација имовине и база података су у зачецима, а формулисање стратешке улоге јавне имовине и спровођење праксе управљања путем праћења остваривања утврђених циљева нису планиране активности.

Канцеларија за ревизију је закључила да су спровођене одређене активности са циљем побољшања управљања јавном имовином, али нису резултирале ефикаснијем управљањем јавном имовином у Дистрикту.

С обзиром на све горе наведено, Канцеларија за ревизију је мишљења да је неопходно предузимање свеобухватних активности ради ефикаснијег управљања јавном имовином Дистрикта.

5. Препоруке

Канцеларија за ревизију сматра да Влада Дистрикта са постојећим материјалним и људским ресурсима може да спроведе активности на отклањању препрека и усмјери свој рад на ефикасније управљање јавном имовином Дистрикта.

Активности које је неопходно спровести су:

- повећање усмјерености јавне управе на ресурсе јавне имовине и спровођење координисаних активности свих органа јавне управе и институција на идентификацији и евиденцији јавне имовине која укључује прикупљање, размјену и анализу података о правним, техничко-грађевинским и економско-финансијским аспектима и физичком стању јединица јавне имовине;
- формирање базе података, односно регистра непокретности у складу са законским одредницама, како би се створио основ за анализу и обезбиједиле претпоставке за стратешко размишљање о јавној имовини;
- успостављање јасне координације и подјеле надлежности између функције руководиоца (Канцеларија за управљање јавном имовином) и корисника јавне имовине, као и унутар различитих сектора самог руководиоца јавном имовином.

За преузимање активније улоге руководиоца, мишљења смо да Канцеларија, уз сагласност Владе, треба да појача функције:

- свеобухватног планирања управљања јавном имовином које се базира на јасним критеријумима и носиоцима управљања трошковима и резултатима (учинцима) за сваку јединицу и/или групу јавне имовине;
- прати реализацију планова и спроводи редовне анализе;
- предлаже мјере за побољшање финансијских учинака јединица и/или група јавне имовине и
- успостави планске активности за вршење контроле, те спроводи редовне контроле одржавања и коришћења јавне имовине.

Пожељно је да Канцеларија за управљање јавном имовином:

- изврши класификацију јавне имовине према сличности у циљевима управљања групом јавне имовине у сагласности с Владом и Скупштином Дистрикта, те
- иницира код Владе и Скупштине Дистрикта утврђивање стратешке улоге јавне имовине у остваривању циљева Дистрикта.

Налази, закључци и препоруке спроведене ревизије треба да послуже Влади Дистрикта да предузме активности и изврши одређене промјене, како би се могло ефикасније управљати јавном имовином.

Тим за ревизију

Томо Возетић, дипл. ек., вођа тима

Мг сс. Ивана Гаврић, члан тима

Референце

- Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе – попис и упис имовине у 30 корака, Пројекат јачање локалне самоуправе у Србији Фаза 2 финансиран од стране ЕУ, Београд 2012. година
- Принципи ревизије учинка, Координациони одбор врховних ревизорских институција, Сарајево, 2009.
- Приручник за обуку Управљање имовином, Програм обуке у општинама, Луис Бергер САС, Пројекат финансиран од стране ЕУ
- Приручник за управљање имовином у јединицама локалне и подручне (регионалне) самоуправе, Пројекат реформе локалне самоуправе, USAID CROATIA, Загреб 2004.
- Приручник за управљање имовином у јединицама локалне самоуправе – издање за Србију, Програм подстицања економском развоју општина, УСАИД, 2009.
- Видић Златко, Методе цјеловитог управљања објектима (магистарски рад), Свеучилиште у Загребу – Факултет стројарства и бродоградње, Загреб, 2011.
- Водич за бољи приступ управљању имовином на локалном нивоу, Мисија ОЕБС-а у БиХ, Пројекат ЦАФ, Сарајево, 2012.
- Статут Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 2/10
- Закон о јавној имовини у Брчко дистрикту БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 28/06 и 19/07
- Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бројеви 19/07, 2/08, 43/08 и 9/13
- Закон о Правобранилаштву Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бројеви 28/06, 19/07, 17/08 и 20/10
- Закон о имплементацији одлуке Комисије за заштиту националних споменика из Анекса 8, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” бројеви 2/02 и 19/07
- Закон о комуналним дјелатностима, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бројеви 30/04, 24/07 и 9/13
- Закон о путевима Брчко дистрикта БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бројеви 43/04, 19/07, 17/09 и 9/13
- Правилник о измјени и допуни Правилника о поступку редовног располагања имовином Брчко дистрикта БиХ, број: 01.1-02-019282/09 од 18. јуна 2009.
- Правилник о начину вођења регистра располагања, број: 16-02-013738/09-6 од 20. августа 2010.

- Правилник о поступку додјеле пословних просторија на коришћење удружењима грађана, фондацијама и мјесним заједницама у Брчко дистрикту БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 49/2008
- Правилник о поступку додјеле пословних просторија на коришћење удружењима грађана, фондацијама и мјесним заједницама у Брчко дистрикту БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 49/2008
- Правилник о поступку редовног располагања имовином Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 26/2007
- Правилник о поступку стицања имовине у корист Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 2/2008
- Правилник о процедури и начину вршења надзора над извршењем уговора, број: 16-02-013738/09-7 од 20. августа 2010.
- Правилник о условима и поступку давања на привремено коришћење непокретних ствари које служе за обављање дјелатности институција Брчко дистрикта БиХ, број: 01.1-02-002683/09 од 27. јануара 2009.

[-http://www.bdcentral.net/index.php/hr/gis-u-uredu-za-upravljanje-javnom-imovinom](http://www.bdcentral.net/index.php/hr/gis-u-uredu-za-upravljanje-javnom-imovinom)

6. Додаци

ПРИЛОГ 1: ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ЈАВНЕ ИМОВИНЕ У БРЧКО ДИСТРИКТУ БиХ

Јавну имовину, према Закону о јавној имовини, чине имовина Дистрикта и добра у општој употреби.⁶²

Под имовином Дистрикта се сматрају имовинска права која Дистрикт ужива на непокретним и покретним стварима, новчаним средствима и хартијама од вриједности.⁶³

Новчаним средствима и хартијама од вриједности, према Закону управљају финансијске институције, док су покретне, непокретне ствари и добра у општој употреби у надлежности управљања Канцеларије за управљање јавном имовином.⁶⁴

Непокретне и покретне ствари у имовини Дистрикта су⁶⁵:

- добра од општег интереса која се налазе у имовини Дистрикта; добра настала природним путем која се налазе у имовини Дистрикта; новчана средства; земљишта у имовини Дистрикта (грађевинско, пољопривредно, шумско, и остало); објекти (пословни, стамбени, стамбено-пословни, економски и други објекти), посебни дијелови објеката (станови, пословне просторије, гараже, гаражна мјеста и подруми), други надземни (путни објекти, објекти електропривреде, жељезнички објекти, објекти ваздушног саобраћаја, индустријски објекти, објекти телекомуникација, објекти за спорт и физичку културу и културно-историјски споменици и други објекти) и подземни објекти (гараже, резервоари, пјешачки прелази, тунели, склоништа, метрои и друго) надземни и подземни водови с припадајућим уређајима и постројењима (водовод, канализација, топловод, нафтовод, гасовод, електропроводови и телекомуникације, дренажа, индустријски и други водоводи) и уређаји који су грађени или изграђени на водоводима или који омогућавају функционисање и цјелисходно коришћење водова (окна, стубови, арматуре и друго); ствар изграђена, односно прибављена по основу улагања Дистрикта; ствари за које се утврди да су без власника; ствар која је стечена у виду поклона од стране правних и физичких лица; средства остварена по основу улагања Дистрикта у привредним друштвима и јавним предузећима; ствари стечене по основу размјене, експропријације или реализацијом заложног права на покретним и непокретним стварима као и на правима и друге ствари које су, у складу са законом, имовина Дистрикта.

⁶² Закон о јавној имовини у Брчко дистрикту БиХ, “Службени гласник Брчко дистрикта БиХ” број 28/06 и број 19/07; члан 2

⁶³ *Ибидем*, члан 5

⁶⁴ *Ибидем*, чланови 17, 18 и 19

⁶⁵ *Ибидем*, члан 7

ПРИЛОГ 2: ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ СА КРАТКИМ ОПИСОМ ПОСЛОВА

Канцеларија за управљање јавном имовином је подијељена на четири ниже организационе јединице, и то: Канцеларија директора, Сектор располагања, Сектор одржавања и Сектор регистра.

Канцеларија директора руководи пословима који се односе на управљање, располагање, заштиту, надзор и евиденцију имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ. Канцеларијом тренутно руководи вршилац дужности директора.

Сектор располагања израђује предлог плана и програма располагања у области:

- пољопривредног, шумског и грађевинског земљишта;
- стамбеног фонда;
- јавних површина;
- пословних простора:
- имовине институција Брчко дистрикта БиХ (имовина правосуђа, образовања, здравства, имовина органа управе и др. имовина);
- покретних ствари, те
- фондова у власништву Брчко дистрикта БиХ.

Спроводи поступак располагања и врши контролу ефикасног и рационалног искоришћавања имовине у располагању. Такође, Сектор располагања спроводи поступак приватизације предузећа.

Позиција шефа Сектора располагања тренутно није попуњена и Сектором располагања управљају шеф регистра и виши стручни сарадници запослени у Сектору.

Сектор одржавања према дјелокругу рада врши сљедеће послове:

- анализира стање појединих јединица ради израде плана и програма одржавања;
- израђује предлог плана и програма одржавања у области стамбеног фонда, јавних површина, пословних простора, јавних предузећа и друге имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ;
- спроводи поступак одржавања у области стамбеног фонда, јавних површина, пословних простора, јавних предузећа и друге имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ;
- контролише спровођење плана и програма одржавања у области стамбеног фонда, јавних површина, пословних простора, јавних предузећа и друге имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ;
- води поступак обезбјеђења покретне и непокретне имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ.

Сектор регистра према дјелокругу рада врши сљедеће послове:

- обавља све радње у вези са идентификацијом и евиденцијом имовине и добара у општој употреби и води попис имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ;
- води базу података о имовини у власништву Брчко дистрикта БиХ;

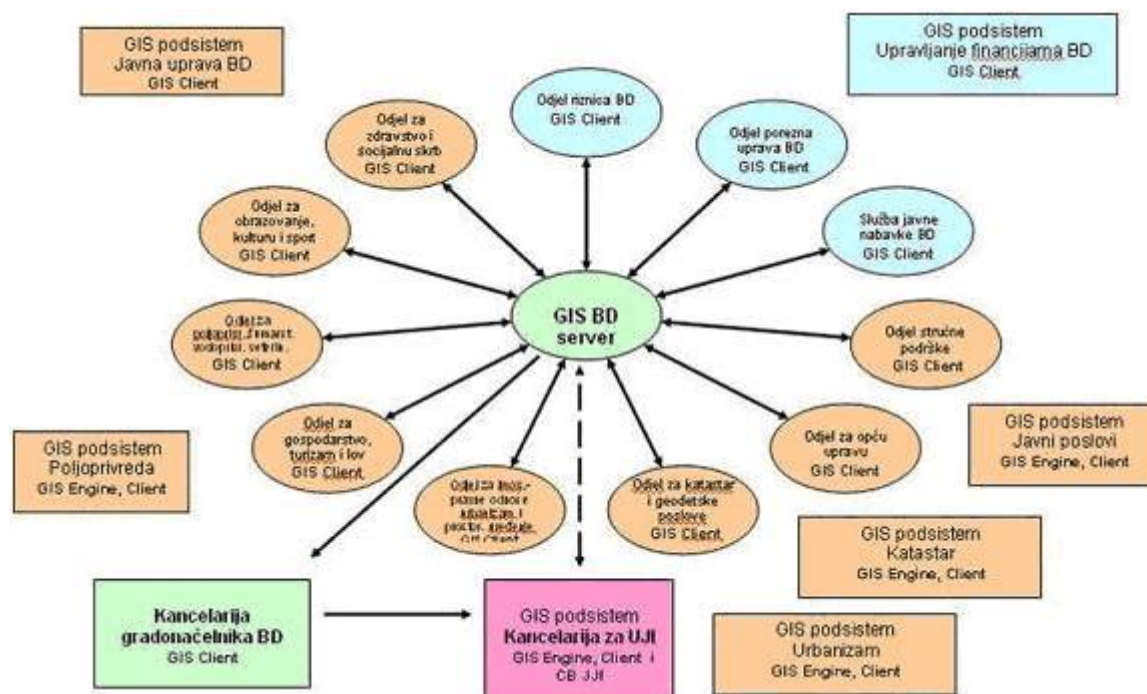
- врши оперативне анализе за поједине јединице имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ;
- израђује финансијске резултате, финансијско рачуноводствене извјештаје и друге послове из ове области у складу с прописима Дистрикта;
- обавља све послове везане за упис имовинских права Дистрикта у јавне евиденције;
- пружа податке о евиденцијама које се воде у Канцеларији за управљање јавном имовином Брчко дистрикта БиХ;
- израђује класификацију имовине у власништву Брчко дистрикта БиХ.

ПРИЛОГ 3: ПРЕДСТАВЉАЊЕ ГЕОИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА ОД СТРАНЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ

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

Брчко дистрикт БиХ постаје „Интелигентна локација“

Пројекат формирања јединствене ГИС базе података је поставио нове стандарде у управљању јавном имовином. Систем који се користи у Влади Брчко дистрикта БиХ је заснован на најмодернијим ГИС технологијама. Овај систем омогућава, између осталог, свеобухватно сагледавање свих просторних и описних података што је од круцијалног значаја када је у питању њихова анализа на једној локацији. Користећи ГИС технологије, свака локација у Брчко дистрикту БиХ за коју постоје одређени подаци који су унесени у систем, постаје тзв. „интелигентна локација“ јер даје подршку у квалитетнијем доношењу пословних одлука. Треба напоменути да се овдје не ради само о подацима који се односе на парцелу или објекат, него овдје говоримо и о догађајима и процесима везаним за неку локацију чиме се повећава свеукупна ефективност и ефикасност администрације.



Циљ

Увођењем ГИС технологија у администрацију Владе Брчко дистрикта БиХ, према горенаведеном моделу, посебно одјељење унутар општине управља свом јавном имовином, а сав посао око припреме података је подијељен између одјељења унутар општинске администрације. Рад у ГИС окружењу има за циљ да обједини све базе података који се налазе у општинској администрацији у једну јединствену базу података која се односи на јавну имовину. Такав концепт подразумева велики напор, у смислу прилагођавања постојеће документације по одјељењима у један универзалан и стандардизирани формат који се већ сада користи у процесу управљања јавном имовином.

Канцеларија за управљање јавном имовином – геомаркетинг у служби локалне заједнице

У земљама које се налазе у транзицији, као што је Босна и Херцеговина, свака локална заједница се суочава с проблемом који се односи на имовину која је „друштвена“.

Јавну имовину неке локалне заједнице чине некретнине, грађевинско и пољопривредно земљиште, зграде и објекти који се користе за опште и заједничке сврхе, пословни простори, затим саобраћајна, комунална и електроенергетска инфраструктура итд. Управљање јавном имовином на традиционалан начин није најефикасније и најекономичније јер усложњава и креира „трону“ администрацију, а посебно генерише незадовољство грађана. Процес управљања јавном имовином подразумијева идентификацију имовине коју би требало задржати као јавну или пак имовину коју је потребно ставити на располагање.

Интеграцијом података у јединствен геоинформациони систем (ГИС) на нивоу Владе Брчко дистрикта БиХ могуће је, између осталог и:

- управљати и располагати јавном имовином Брчко дистрикта БиХ;
- креирати евиденцију цјелокупне комуналне инфраструктуре;
- одредити укупни број фирми на једном или цјелокупном подручју;
- приказати густоћу привредних капацитета на неком подручју;
- урадити разне анализе пословања према секторима за постојеће компаније;
- одредити просјечну старост компанија;
- детерминисати нова градилишта која се развијају у урбаним подручјима;
- дати подршку компанијама које улазе у бизнис (start up);
- извршити попис свих земљишних површина које су намијењене за инсталирање start up фирми;
- прегледати и анализирати профил популације на неком подручју (према старосној доби, стилу живота, просјечној заради итд.);
- одредити расположиво земљиште, и/или зграде, које су погодне за индустријске намјене,
- извршити процјену малих пословних инфраструктура у простору и времену (стратешко планирање);
- направити преглед типова активности на неком подручју, попис и анализу постојећих инфраструктура.

Очекивани резултати

У традиционалном окружењу сви подаци су „распршени“ по цијелој администрацији, често без икакве комуникације или везе, чиме се повећава редуванца података, што неминовно води ка ентропији система. ГИС се управо уводи ради повећавања укупне ефикасности и ефективности администрације, усмјеравајући своје активности на повећање квалитета услуга према крајњим корисницима – становницима. Искуства у овој области показују да креирање и унапређивање постојећих или пак увођење нових система, обавезно резултира пословним процесима који обезбјеђују знатне уштеде, односно повећавају дотадашње приходе и пуне општински буџет.

ПРИЛОГ 4: ПРИМЈЕР ПЛАНИРАНОГ ЦИЉА УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ ИМОВИНОМ

Ц 2: ДАВАЊЕ У ЗАКУП ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА	
Активности	<ol style="list-style-type: none"> 1. Прикупљање документације о земљишту 2. Израда нацрта конкурса 3. Прибављање мишљења Правобранилаштва 4. Објава конкурса 5. Усмено јавно надметање 6. Израда нацрта уговора 7. Прибављање мишљења Правобранилаштва 8. Закључење уговора 9. Увођење у посјед и евидентирање
Опис активности	<p>Ад 1 – Прикупљање документације о пољопривредном земљишту</p> <ul style="list-style-type: none"> - Од Одјелења за јавни регистар се прибављају улазни подаци о пољопривредном земљишту у власништву Брчко дистрикта БиХ. На основу прикупљених података и података садржаних у ГИС бази добија се преглед парцела које ће се издавати у закуп. <p>Ад 2 – Израда нацрта конкурса</p> <ul style="list-style-type: none"> - У нацрт конкурса се уносе подаци о пољопривредном земљишту које ће бити предмет конкурса. Поред тих података у конкурс се уносе сви услови регулисани Правилником о поступку редовног располагања Брчко дистрикта БиХ. <p>Ад 3 – Прибављање мишљења Правобранилаштва</p> <ul style="list-style-type: none"> - На припремљен нацрт јавног конкурса неопходно је прибавити позитивно мишљење Правобранилаштва како би исти могао ићи у даљу процедуру. <p>Ад 4 – Објава конкурса</p> <ul style="list-style-type: none"> - Након прибављања позитивног мишљења Правобранилаштва врши се објава јавног конкурса. Конкурс се објављује у три дневна листа, на огласној табли и веб-порталу Владе Брчко дистрикта БиХ. <p>Ад 5 – Усмено јавно надметање</p> <ul style="list-style-type: none"> - Спроводи Комисија именована одлуком директора Канцеларије. Комисија саставља записник и на основу њега доноси одлуку о најповољнијој понуди за сваку парцелу. Након тога понуђачима се упућује обавјештење о најповољнијим понудама и могућностима жалбе на одлуку Комисије. <p>Ад 6 – Израда нацрта уговора</p> <ul style="list-style-type: none"> - Након истека рока за жалбу на одлуку Комисије врши се израда нацрта уговора с најповољнијим понуђачима. <p>Ад 7 – Прибављање мишљења Правобранилаштва</p> <ul style="list-style-type: none"> - Нацрти уговора се упућују у Правобранилаштво ради прибављања позитивног мишљења о истим. <p>Ад 8 – Закључење уговора</p> <ul style="list-style-type: none"> - Након прибављеног позитивног мишљења од стране Правобранилаштва, с понуђачем се врши закључивање уговора о закупу пољопривредног земљишта. <p>Ад 9 – Увођење у посјед и евидентирање</p> <ul style="list-style-type: none"> - По закључењу уговора, врши се израда записника о увођењу закупца у посјед, затим се сва документација скенира и уноси у ГИС базу података.
Индикатор	Од издатог земљишта Брчко дистрикт БиХ ће остварити значајан приход у буџету, с једне стране, с друге стране велике необрађене и запуштене површине пољопривредног земљишта ће се привести коначној намјени.
Ризици	Немогућност издавања цјелокупног земљишта због дијела земљишта које се још увијек налази под минама.

ПРИЛОГ 5: ПЛАНИРАНИ И РЕАЛИЗОВАНИ ПРИХОДИ ОД УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ ИМОВИНОМ

Врста прихода		2010.			2011.			2012.		
		План (КМ)	Остварење (КМ)	Остварење (%)	План (КМ)	Остварење (КМ)	Остварење (%)	план (КМ)	остварење (КМ)	Остварење (%)
721121	Приходи од коришћења градског грађевинског земљишта	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	Приходи од изнајмљивања пословних простора	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	Приходи од изнајмљивања остале материјалне имовине	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	Остали приходи од земљишне ренте	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	Приходи од закупа пијачног простора	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	Остали приходи од имовине	100.000,00	15.525,00	15,53	0	6.974,70		0	8.960,00	
721232	Приходи од продаје земљишта у својини Дистрикта	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	Приходи од продаје покретне имовине				100.000,00	0,00	0,00	100.000,00	0	0,00
721611	Приходи од приватизације станова – Фонд становања 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	Приходи од приватизације станова – Фонд одржавања 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	Приходи од приватизације предузећа	0	350.000,00		400.000,00	480.000,00	120,00	400.000,00	106.664,59	26,67
721615	Приходи од продаје пословних простора	300.000,00	0	0,00	3.000.000,00	0	0,00	3.000.000,00	0	0,00

ПРИЛОГ 5: ПЛАНИРАНИ И РЕАЛИЗОВАНИ ПРИХОДИ ОД УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ ИМОВИНОМ

	Приходи од продаје станова и локала у вл. Брчко дистрикта							2.200.000,00	0	0,00
722131	Административне таксе Апелационе комисије					5,00				
722133	Таксе за држање паса					5,00				
722135	Остале административне таксе -					1.472,00		0	1.375,00	
722422	Накнада за започету градњу -					7.658,12		0	0	
722612	Приходи од накнада за одвоз смећа (уговорни потрошачи)					8,91		0	0	
722651	Приходи од станарине	0	7.166,60		4.000,00	10.755,61	268,89	4.000,00	5.038,42	125,96
722654	Приходи од наплате коришћења паркиралишта	24.000,00	10.025,64	41,77	40.000,00	8.262,39	20,66	40.000,00	8.787,20	21,97
	Остали приходи							0	0	
722661	Приходи од услуга полагања возачких испита					9,60				
732117	Примљени домаћи грантови од осталих	0	30.036,52			7.583,48		0	0	
УКУПНО:		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