



Izveštaj revizije učinka
UPRAVLJANJE NEKRETNINAMA U JEDINICAMA LOKALNE
SAMOUPRAVE

Broj: RU 003-20

Banjaluka jul 2021. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE UČINKA.....	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME 5	
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Predmet revizije i revizorska pitanja	9
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	10
1.3.1. Obim i ograničenja revizije	10
1.3.2. Izvori revizorskih dokaza	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizorskih dokaza	12
1.3.4. Kriterijumi revizije	12
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja	13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	14
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	14
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	14
2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije	16
3. NALAZI.....	19
3.1. Regulatorni i organizacioni okvir za upravljanje nekretninama	19
3.1.1. Planski okvir za upravljanje nekretninama.....	20
3.1.2. Regulatorni dokumenti za upravljanje nekretninama	23
3.1.3. Organizacione jedinice za upravljanje nekretninama.....	25
3.2. Podaci i informacije o nekretninama.....	26
3.2.1. Registar nekretnina i druge evidencije o nekretninama	26
3.2.2. Vlasništvo i evidentiranje nekretnina	31
3.3. Struktura korisnika i koristi od nekretnina	33
3.3.1. Nekretnine koje koriste gradske/opštinske uprave i javne ustanove	33
3.3.2. Nekretnine namijenjene komercijalnoj upotrebi	36
4. ZAKLJUČCI.....	42
5. PREPORUKE	44
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	46

ZAKLJUČAK REVIZIJE UČINKA

"UPRAVLJANJE NEKRETNINAMA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE"

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave".

Osnovni cilj ove revizije jeste da se da odgovor na pitanje da li jedinice lokalne samouprave efikasno upravljaju nekretninama i da se na osnovu provedene revizije ponude preporuke čijim provođenjem će se unaprijediti upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave.

Prikupljanjem osnovnih potrebnih podataka i informacija o nekretninama obuhvaćene su 63 jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Detaljnija ispitivanja u pogledu upravljačkih praksi u upravljanju nekretninama revizija je provela u gradovima Banjaluka, Prijedor, Gradiška, Doboj, Bijeljina, Zvornik, Trebinje i Derventa, te opštinama Kotor Varoš, Modriča, Milići, Istočno Novo Sarajevo, Istočna Ilidža, Gacko i Bileća.

Vremenski period koji je obuhvaćen ovom revizijom je od 2017. do 2020. godine.

Rezultati revizije su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da u jedinicama lokalne samouprave nisu obezbijedene sve potrebne pretpostavke za efikasno upravljanje nekretninama.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim ovom revizijom.

Na Nacrt izvještaja nije bilo primjedbi.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojim se, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, ovakav izvještaj treba uputiti. Izvještaj je dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave. Glavni revizor donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Daliborka Milijević i Milena Broćeta Maslarić.

Glavni revizor

Jovo Radukić

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
Vlada	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
JLS	Jedinica/e lokalne samouprave
JU	Javne ustanove
MF	Ministarstvo finansija
MULS	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
RUGIPP	Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove
KM	Konvertibilna marka

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na slijedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizorskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na slijedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše slijedeće:

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlaštenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišteni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizorskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspolažemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka "Upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave".

Osnovni cilj ove revizije jeste da se da odgovor na pitanje da li jedinice lokalne samouprave efikasno upravljaju nekretninama i da se na osnovu provedene revizije ponude preporuke čijim provođenjem će se unaprijediti upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dati su u nastavku.

Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Jedinice lokalne samouprave raspolažu brojnim strateško-razvojnim i drugim planskim dokumentima kojima su se opredijelile za efikasno upravljanje nekretninama. U okviru istih planirani su pojedinačni projekti i aktivnosti na upravljanju nekretninama, iako nisu definisani jasni i mjerljivi ciljevi praćeni konkretnim mjerama i aktivnostima koji se odnose na upravljanje nekretninama.
- Jedinice lokalne samouprave su pristupale donošenju različitih internih regulatornih dokumenata. Interni regulatorni dokumenti su kreirani sa adekvatnim i djelimično adekvatnim sadržajem u polovini posmatranih jedinica lokalne samouprave, druga polovina jedinica lokalne samouprave raspolaže dokumentima koji nisu kreirani sa adekvatnim sadržajem ili ne raspolažu internim regulatornim dokumentima.
- Upravljanje nekretninama je u nadležnosti više organizacionih jedinica u okviru jedinica lokalne samouprave u kojima nisu jasno podijeljene nadležnosti i odgovornosti i nije uspostavljena odgovarajuća koordinacija u pogledu razmjene podataka i informacija.
- Podaci i informacije o nekretninama se nalaze u većem broju nepovezanih, neusklađenih, nesistematizovanih i neažurnih evidencija jedinica lokalne samouprave, što ukazuje da nisu uspostavljene jedinstvene i funkcionalne baze podataka i registri sa svim podacima o nekretninama.
- Rezultati revizije pokazuju da u jedinicama lokalne samouprave, ali i u okviru istih jedinica lokalne samouprave, postoje izražene razlike u vlasništvu i evidentiranju nekretnina koje koriste javne ustanove za iste namjene.
- Upravljanje nekretninama pored izraženih rizika i poteškoća u jedinicama lokalne samouprave prate i rizici i problemi kao što su neriješeni imovinsko-pravni odnosi, dugotrajnost i neizvjesnost postupaka upisa vlasništva, sudski sporovi, neriješeni odnosi između jedinica lokalne samouprave i drugih entiteta javnog sektora u pogledu upravljanja nekretninama.
- U većini od posmatranih jedinica lokalne samouprave nisu jasno uređeni odnosi po pitanju upravljanja, korištenja i održavanja nekretnina koje su u njihovom vlasništvu, a koje koriste javne ustanove za svoje potrebe.
- Nije ujednačena praksa kod provođenja pojedinačnih projekata između jedinica lokalne samouprave, kao i projekata koje provodi ista jedinica lokalne samouprave. Kako nisu uradile identifikaciju svih nekretnina koje nisu u funkciji i koje se ne koriste i identifikaciju svih potreba za nekretninama, isto ukazuje da u većem dijelu jedinica lokalne samouprave nisu jasno utvrđeni kriterijumi za izbor prioriteta i redosleda rješavanja nekorištenog i nedostajućeg prostora.

- Nekretnine namijenjene komercijalnoj upotrebi su tokom 2020. godine iznajmljivane u 60% posmatranih jedinica lokalne samouprave putem javnog oglasa javnim nadmetanjem – licitacijom ili pribavljanjem pismenih ponuda, a u 40% jedinica lokalne samouprave, koje najčešće raspolažu sa manjim brojem nekretnina, su iznajmljivane neposrednom pogodbom.
- Između jedinica lokalne samouprave različite su prakse ugovaranja sa korisnicima nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi. Nekretnine su iznajmljivane u zavisnosti od jedinice lokalne samouprave i korisnika nekretnina sa ugovorenim zakupninom, bez ugovorene zakupnine i sa ugovorenim zakupninom pod posebnim uslovima.
- U posmatranom periodu ukupni rashodi i izdaci za nekretnine u većini jedinica lokalne samouprave imaju trend rasta, a prihodi i primici od nekretnina trend pada. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave nisu praćeni i analizirani troškovi i izdaci, prihodi i primici i druge koristi od nekretnina, te opravdanost odabranog načina ulaganja u nekretnine (pribavljanje i izgradnja, rekonstrukcija i adaptacija, promjena namjene postojećih nekretnina, iznajmljivanje, prodaja nekretnina i dr.), odnosno rješavanja nekorištenih i nedostajućih nekretnina.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci.

Osnovni zaključak ove revizije je da u jedinicama lokalne samouprave nisu obezbijeđene sve potrebne pretpostavke za efikasno upravljanje nekretninama.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- U jedinicama lokalne samouprave nije obezbijeđen odgovarajući regulatorni i organizacioni okvir kao jedna od pretpostavki za efikasno upravljanje nekretninama.
- Jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile evidencije, baze podataka i registre nekretnina sa relevantnim, potpunim i pouzdanim podacima i informacijama koji bi bili korišteni u upravljanju nekretninama.
- Karakteristične su i izražene različite prakse u jedinicama lokalne samouprave u pogledu rješavanja pitanja vlasništva i evidentiranja nekretnina.
- Jedinice lokalne samouprave nisu analizirale upravljanje nekretninama i preduzimale mjere i aktivnosti koje bi rezultirale efikasnijim upravljanjem nekretninama.
- U posmatranom periodu povećano je upošljavanje nekretnina u komercijalnoj upotrebi u jedinicama lokalne samouprave, ali to nije rezultiralo povećanjem koristi od nekretnina, a posebno prihoda po osnovu zakupa.

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Preporuke su upućene Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave.

Vlada Republike Srpske nadležna je za kreiranje, predlaganje i usvajanje strateško-razvojnih i regulatornih akata koji mogu biti od uticaja na ostvarivanje uloge jedinica lokalne samouprave u upravljanju nekretninama. U cilju obezbijeđenja pretpostavki za uspješno upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave, potrebno je da Vlada Republike Srpske:

- Analizira, preispita i kompletira regulatorni okvir i na taj način obezbijedi pretpostavke za uspješno upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave.

U cilju unapređenja upravljanja nekretninama i efikasnog funkcionisanja upravljačkog procesa potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

- Analiziraju, inoviraju i kompletiraju regulatorni okvir i analiziraju funkcionalnost unutrašnje organizacije u cilju efikasnijeg upravljanja nekretninama.
- Uspostave i vode evidencije, baze podataka i registre nekretnina i na taj način obezbijede relevantne, potpune i pouzdane podatke i informacije neophodne za upravljanje nekretninama.
- Kontinuirano provode kontrolu, periodično analiziraju i izvještavaju o upravljanju nekretninama i preduzimaju mjere i aktivnosti na zaštiti i upošljavanju nekretnina.
- Nekretnine koje se ne koriste za potrebe jedinica lokalne samouprave, javnih ustanova i komercijalnu upotrebu angažuju na odgovarajuće načine kako bi se ostvarile određene društvene i ekonomske koristi.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Pravni položaj, ovlaštenja i odgovornosti jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) uređeni su: Ustavom Republike Srpske, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o lokalnoj samoupravi i zakonima koji uređuju nadležnosti JLS u drugim oblastima i statutima JLS.

U Republici Srpskoj (u daljem tekstu: RS) postoje 64 JLS. Veoma su značajne razlike između JLS u teritorijalnom, demografskom, ekonomskom, stepenu urbanizacije i drugom smislu. Međutim, sve JLS imaju svoju imovinu kojom upravljaju u skladu sa zakonom.

Upravljanje imovinom JLS treba da omogući ostvarenje određenih, unaprijed postavljenih ciljeva. Imovina JLS je važan instrument za postizanje strateških razvojnih ciljeva. JLS su obavezne i dužne, s obzirom da samostalno upravljaju imovinom JLS, da sistemski i efikasno upravljaju javnom imovinom. Osnovni cilj upravljanja imovinom JLS je osigurati ekonomski svrsishodno, efikasno i transparentno upravljanje, ekonomski rast, zaštitu javnog interesa i interesa JLS. Upravljanje imovinom počiva na načelima javnosti, efikasnosti i odgovornosti. Krajnja je svrha postići da javna imovina pridonosi opštem dobru, razvoju infrastrukture i strateškom razvoju lokalne zajednice.

Upravljanje imovinom je proces donošenja i provođenja odluka koje se tiču pribavljanja, raspolaganja i njenog korištenja, a koja služi za obavljanje izvornih i povjerenih poslova JLS. Navedene aktivnosti trebaju kroz cijeli period korištenja imovine da obezbjeđe održavanje nivoa funkcionalnosti imovine, kontrolu nad troškovima i da donose nove vrijednosti uz kontinuiran rast prihoda. Strukturu prihoda i primitaka čine i prihodi i primici od imovine (prihod od zakupa, prihod od prodaje imovine čija prodaja ne ugrožava izvršavanje nadležnosti grada/opštine), čiji nastanak upravo zavisi od načina na koji JLS upravlja imovinom. Primjeri zemalja u regionu pokazuju da strateško upravljanje imovinom utiče i na povećanje prihoda od imovine i to od 8% do 25% budžeta JLS.³

Korištenje imovine u lokalnoj zajednici treba biti usmjereno prema:

- potrebama gradske/opštinske uprave, javnih ustanova (u daljem tekstu: JU), organizacija i građana;
- minimiziranju troškova;
- ostvarivanju prihoda i drugih koristi od imovine.

Imovina je jedan od najvažnijih i najvrjednijih resursa sa kojima raspolažu JLS. Efikasnim upravljanjem imovinom omogućava se provođenje javnih funkcija, zadovoljavanje javnih potreba građana i ostvarivanje drugih društvenih i ekonomskih koristi. JLS raspolažu sa vrijednom i brojnom stalnom imovinom, čija sadašnja vrijednost na dan 31.12.2020. godine iznosi oko 5,6 milijardi KM. Posmatrajući odnos nabavne i sadašnje vrijednosti može se utvrditi da je sadašnja vrijednost oko 70% nabavne vrijednosti. Vrijednosno u strukturi stalne imovine su najzastupljenije zgrade i objekti sadašnje vrijednosti od oko 2,6 milijardi KM.⁴

Strategijom razvoja lokalne samouprave Republike Srpske za period 2017-2021. godina jedan od strateških ciljeva je ostvariti stabilnost finansiranja JLS. U okviru ovog strateškog cilja jedan od operativnih ciljeva je unapređenje upravljanja imovinom JLS, kako bi se smanjili troškovi održavanja imovine i unaprijedile mogućnosti njenog produktivnog

³ <http://gis.aleksinac.org/index.php/obavestenja/7-dobijena-sredstva-za-popis-javne-imovine>

⁴ Prilog broj 2 - Zbirni podaci o imovini jedinica lokalne samouprave za period 2017-2020. godina

korištenja (promjena namjene, davanje u zakup, stavljanje u funkciju putem javno privatnog partnerstva i dr.). U Akcionom planu za realizaciju ovog operativnog cilja jedna od aktivnosti je popis imovine i kreiranje baze podataka o imovini i resursima JLS, te stavljanje imovine u funkciju lokalnog razvoja.

Strateško-razvojna i druga planska dokumenta kojima raspolažu JLS ne sadrže jasne ciljeve i smjernice za upravljanje imovinom, ali kroz pojedinačne planove i progame JLS definisano je da treba obezbijediti efikasno upravljanje imovinom i da su evidencije i popis imovine kojom raspolažu jedan od prioriteta gradske/opštinske uprave.⁵

Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada) i druge institucije Republike nisu donosile posebne smjernice i uputstva kako bi na taj način omogućili JLS jedinstveno postupanje u upravljanju imovinom. U odsustvu smjernica i uputstava JLS su razvijale i provodile različite pristupe u upravljanju imovinom u skladu sa raspoloživim resursima i kapacitetima.

Prethodne informacije ukazuju na opredjeljenost institucija RS, na republičkom i na lokalnom nivou, da se imovinom JLS upravlja na efikasan način. Ukazuje se na potrebu preduzimanja određenih mjera i aktivnosti od strane JLS i drugih institucija RS radi njenog produktivnog korištenja i ostvarivanja društvenih i ekonomskih koristi. Stavljanjem imovine u adekvatnu i potpunu funkciju djelatnostima kojima su namijenjene stvorili bi se bolji uslovi za rad gradske/opštinske uprave i JU i njihovih korisnika, te kvalitetnije i korisnički orijentisane usluge.

1.2. Predmet revizije i revizorska pitanja

Predmet revizije, odnosno revizorski problem kojim se bavila ova revizija jeste upravljanje nekretninama u JLS, a kao dio jednog opšteg društvenog problema upravljanja imovinom u JLS. Pod nekretninama za potrebe ove revizije se podrazumijevaju dvije grupe nekretnina, i to nekretnine koje se koriste za potrebe gradske/opštinske uprave i JU za predškolsko, osnovno i srednje vaspitanje i obrazovanje, nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, sportsko-rekreativne aktivnosti i nekretnine koje su namijenjene komercijalnoj upotrebi.

Osnovni cilj ove revizije jeste da se da odgovor na pitanje da li JLS efikasno upravljaju nekretninama i da se na osnovu provedene revizije ponude preporuke čijim provođenjem će se unaprijediti upravljanje nekretninama u JLS.

U ovoj reviziji pristup je usmjeren na rezultate, sa fokusom na efikasnost. Ovaj pristup revizije je usmjeren na ispitivanje ciljeva, mjera i aktivnosti, postojanje i primjenu internih regulatornih dokumenata, potpunost i pouzdanost podataka i informacija i rješavanje pitanja nedostajućeg i nekorištenog prostora i obezbjeđenja društvenih i ekonomskih koristi od nekretnina u JLS.

Osnovno revizorsko pitanje na koje se traži odgovor u ovoj reviziji učinka je: Da li jedinice lokalne samouprave efikasno upravljaju nekretninama?

Da bi se dobio odgovor na osnovno revizorsko pitanje, ključna revizorska pitanja na koja se traži odgovor u ovoj reviziji učinka su:

1. Da li JLS raspolažu odgovarajućim regulatornim okvirom i da li primjena istog omogućava da preduzete mjere i aktivnosti i angažovani resursi budu u funkciji efikasnog upravljanja nekretninama?

⁵ Strategija razvoja grada Banjaluke 2018-2027. godina; Strategija razvoja opštine Gradiška za period 2019-2027. godina; Godišnji programi/planovi jedinica lokalne samouprave

2. Da li JLS raspolažu relevantnim podacima i informacijama o nekretninama i da li iste koriste u cilju efikasnog upravljanja?

3. Da li se u upravljanju postojećim nekretninama u JLS obezbjeđuju društvene i ekonomske koristi?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije proizilazi iz rezultata predstudijskog ispitivanja koji su pokazali da su nekretnine u obliku zgrada i objekata najbrojnije i da u strukturi stalne imovine čine najveći dio imovine JLS, a koja je u direktnoj funkciji obavljanja javnih djelatnosti i javnih usluga u JLS. Imajući u vidu brojnost, raznovrsnost, vrijednost i značaj nekretnina fokus revizije je bio na zgradama i objektima, odnosno poslovnim zgradama, poslovnim prostorima i garažama koje se koriste u radu gradske/opštinske uprave, JU i koje su namijenjene komercijalnoj upotrebi.

Revizijom su u pogledu prikupljanja osnovnih potrebnih podataka i informacija o nekretninama obuhvaćene 63 JLS, bez Grada Istočnog Sarajeva koje ima drugačiju organizacionu strukturu. Podaci su prikupljeni neposredno od JLS putem upitnika i iz baza podataka drugih republičkih institucija⁶.

Detaljnija ispitivanja u pogledu upravljačkih praksi u upravljanju nekretninama revizija je provela u 15 JLS (gradovima Banjaluka, Prijedor, Gradiška, Doboj, Bijeljina, Zvornik, Trebinje i Derventa, te opštinama Kotor Varoš, Modriča, Milići, Istočno Novo Sarajevo, Istočna Ilidža, Gacko i Bileća). JLS su izabrane prema kriterijumima nivoa razvijenosti JLS, broju stanovnika, teritorijalnom razmješčaju, vrijednosti nekretnina sa kojima upravljaju JLS, vrijednosti ulaganja u nekretnine, ostvarenih prihoda i rashoda i vrijednosti primitaka i izdataka od nekretnina. Revizija je tokom glavne studije podatke od ovih 15 JLS prikupljala neposredno putem upitnika, preuzimanjem dokumentacije i uvidom i analizom iste, te obavljanjem intervjua sa nadležnima i službenicima u JLS. Revizija je obavila terenske posjete tokom predstudijskog ispitivanja u tri JLS (gradovi Doboj, Gradiška i Derventa), a tokom glavne studije u 10 JLS (gradovi Trebinje, Bijeljina, Banjaluka i Prijedor i opštine Bileća, Gacko, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Modriča i Kotor Varoš), a sa dvije JLS obavljani su intervjui putem video poziva i preuzeta dokumentacija (Grad Zvornik i Opština Milići). Tokom provođenja ove revizije učinka revizorski tim je razgovarao sa 91 predstavnikom JLS. Da je riječ o reprezentativnom uzorku sa stanovišta revizije učinka ukazuje i podatak da ovih 15 JLS raspolaže sa zgradama i objektima čija sadašnja vrijednost na dan 31.12.2020. godine iznosi oko 1,5 milijardi KM, što je 58% sadašnje vrijednosti zgrada i objekata u JLS.

Revizija je radi pribavljanja potrebnih podataka i informacija o nekretninama održala radno-konsultativne sastanke sa predstavnicima MF, MULS, RUGIPP, te predstavnicima Saveza opština i gradova Republike Srpske.

Ovom revizijom je obuhvaćen vremenski period od četiri godine i to period 2017-2020. godina. Kroz studije slučaja revizija je izvršila detaljnija ispitivanja posmatrajući 2019. i 2020. godinu radi relevantnosti i aktuelnosti nalaza revizije.

⁶ Tokom provođenja revizije od Ministarstva finansija su preuzeti konsolidovani finansijski izvještaji jedinica lokalne samouprave za period 2017-2020. godina.

Revizija nije obuhvatila računovodstveno praćenje nekretnina i njihovo prikazivanje u finansijskim izvještajima, što je prema ISSAI standardima nadležnost i predmet revizije finansijskih izvještaja.

Imajući u vidu navedene informacije, ovaj obim revizije se smatra dovoljnim za objektivno sagledavanje da li JLS efikasno upravljaju nekretninama i formulisanje kvalitetnih preporuka za poboljšanje u upravljanju nekretninama u JLS.

1.3.2. Izvori revizorskih dokaza

Da bi se dobili odgovori na postavljena revizorska pitanja, prikupljali su se potrebni podaci, informacije i dokumenti od JLS i koristili su se dostupni podaci i informacije, dokumenta nadležnih ministarstava u Vladi i RUGIPP.

Izvori podataka i informacija su:

- zakonski i podzakonski propisi koji se odnose na JLS i upravljanje nekretninama;
- interni propisi, pravila i procedure JLS o upravljanju nekretninama koji regulišu pribavljanje, raspolaganje i korištenje nekretnina;
- Strategija razvoja lokalne samouprave Republike Srpske i Akcioni plan za realizaciju strategije;
- strateški planovi razvoja i druga razvojna dokumenta i akcioni planovi JLS;
- srednjoročni i godišnji planovi kapitalnih ulaganja u nekretnine JLS;
- druga planska dokumenta JLS koja definišu mjere i aktivnosti o upravljanju nekretninama;
- izvještaji i informacije o realizaciji strateških, razvojnih, planskih i programskih akata, te projekata JLS;
- programi rada grado/načelnika i gradske/opštinske uprave u JLS i izvještaji o radu grado/načelnika i nadležnih odjeljenja u JLS;
- budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta JLS;
- finansijski izvještaji JLS;
- registri, baze i druge evidencije nekretnina u JLS;
- finansijsko računovodstveni sistem JLS;
- korespondencija između JLS, Pravobranilaštva Republike Srpske i RUGIPP koja se odnosi na upravljanje nekretninama;
- dokumentacija koja se odnosi na procjenu potreba za pribavljanjem nekretnina, rekonstrukciju i adaptaciju postojećih (studije opravdanosti, dopisi, zahtjevi, zapisnici, zaključci i dr.) JLS;
- informacije, analize i studije o upravljanju nekretninama JLS;
- izvještaji i analize od drugih institucija i ustanova u zavisnosti od dostupnosti i raspoloživosti;
- upitnici kreirani od strane GSRJS RS i popunjeni od JLS.

Tokom provođenja revizije korištene su dostupne strategije, propisi i prakse država u okruženju (Republika Srbija, Republika Hrvatska i Republika Crna Gora) o upravljanju nekretninama, kao i izvještaji o reviziji učinka drugih vrhovnih revizorskih institucija. Pored navedenog, korištena je i stručna literatura, stručni i naučni radovi, dostupne studije, publikacije, izvještaji i informacije međunarodnih i nevladinih organizacija koje se odnose na upravljanje imovinom i nekretninama JLS.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizorskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora pribavljani su na slijedeće načine:

- inspekcijom – pregledom dokumentacije;
- upitnicima;
- intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- identifikacijom i mapiranjem procesa, postupaka i procedura;
- pregledom registara nekretnina, baza podataka i informacionih sistema, pomoćnih evidencija;
- radno-konsultativnim sastancima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- proučavanjem strategija, politika, zakonskih i podzakonskih propisa;
- proučavanjem strategija, politika, propisa i praksi država u okruženju (Republike Srbije, Republike Hrvatske i Republike Crne Gore);
- pregledom i proučavanjem izvještaja o reviziji učinka drugih vrhovnih revizorskih institucija;
- analitičkim postupcima;
- studijama slučaja.

Opšti podaci i informacije koji se odnose na registre nekretnina, baze i pomoćne evidencije, identifikaciju i procjenu vrijednosti nekretnina, mjere i aktivnosti preduzete na uspostavljanju registara i baza nekretnina, kao i poteškoće i problemi na uspostavi registara i baza u JLS su se prikupili putem upitnika od svih JLS.

Značajni podaci i informacije kvalitativnog karaktera dobijeni su putem radno-konsultativnih sastanaka u MF, MULS, RUGIPP, Savezu opština i gradova Republike Srpske u vezi sa upravljanjem nekretnina u JLS.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka, informacija i dokumenata izvršeni su primjenom opšteprihvaćenih metoda u reviziji učinka, a primjereno vrsti i karakteru predmeta revizije i raspoloživim podacima i informacijama:

- kvalitativna i kvantitativna analiza dokumentacije, upitnika i intervjuja;
- analitički postupci;
- metode komparativne analize;
- metode statističke analize;
- metode finansijske analize;
- analize studije slučaja;
- druge metode primjenjene vrsti prikupljenih podataka i informacija.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Revizija je koristila više kriterijuma za ocjenu i zaključivanje o nalazima u zavisnosti od revizorskog pitanja. Za dio pitanja kriterijumi za ocjenjivanje su zasnovani na zakonskim i podzakonskim propisima koji regulišu ovu oblast. Dio kriterijuma je zasnovan na opredjeljenjima, ciljevima, mjerama i aktivnostima definisanim u usvojenim strategijama, akcionim planovima, srednjoročnim i godišnjim planskim i drugim dokumentima JLS.

Na osnovu navedenog korišteni su slijedeći kriterijumi revizije za ocjenjivanje:

- JLS imaju jasna opredjeljenja, konkretne i mjerljive ciljeve koji se žele postići u upravljanju nekretninama;

- JLS imaju interna regulatorna dokumenta za pribavljanje, raspolaganje i korištenje nekretnina i njihova primjena obezbjeđuje efikasno upravljanje nekretninama;
- JLS su svoje kapacitete organizovale na način da se njihovim angažovanjem osigurava efikasno upravljanje nekretninama;
- ostvaren potreban nivo koordinacije i razmjene podataka i informacija između organizacionih jedinica u JLS o upravljanju nekretninama;
- JLS raspolažu sa potpunim i pouzdanim podacima i informacijama o broju, vrsti, stanju, strukturi, vrijednosti nekretnina, po namjenama i lokacijama i koriste ih u upravljanju nekretninama;
- JLS preduzimaju aktivnosti na uspostavljanju ili su uspostavile jedinstvene i funkcionalne evidencije/baze/registre imovine/nekretnina;
- JLS planiraju i provode mjere i aktivnosti za upravljanje nekretninama i zasnivaju ih na potrebama gradske/opštinske uprave, JU, organizacija i građana;
- efikasnim upravljanjem nekretninama osiguravaju se društvene i ekonomske koristi u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja;
- dobre prakse utvrđene tokom revizije.

Utvrdivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom prikupljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizorski dokazi, te korištenjem definisanih kriterijuma formirani nalazi i zaključci revizije.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj Izvještaj revizije učinka sadrži slijedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1 Uvod - U uvodnom poglavlju opisani su osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na upravljanje nekretninama u JLS. U ovom poglavlju predstavljen je premet revizije i revizorska pitanja, dizajn i metodološki okvir revizije kroz obim i ograničenja revizije, izvore revizorskih dokaza, metode prikupljanja i analize revizorskih dokaza i kriterijume revizije.

2 Opis predmeta revizije - U drugom poglavlju predstavljene su karakteristike predmeta revizija, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije.

3 Nalazi - U trećem poglavlju su predstavljeni nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizorska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja u skladu sa revizorskim pitanjima.

4 Zaključci - U četvrtom poglavlju su dati zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizorskim dokazima.

5 Preporuke - U petom poglavlju date su preporuke čija implementacija bi trebalo da obezbijedi efikasnije upravljanje nekretninama u JLS, a samim tim i upravljanje imovinom u JLS.

Na kraju ovog Izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u ovom Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

U RS pokretna i nepokretna imovina neophodna za izvršavanje nadležnosti JLS bi trebala da bude u vlasništvu JLS. Nepokretnu imovinu čini zemljište, objekti komunalne infrastrukture, poslovne zgrade, poslovni prostori i drugi objekti javnih komunalnih preduzeća i JU čiji je osnivač JLS, objekti finansirani iz budžeta JLS ili putem samodoprinosu građana, imovina stečena statusom pravnog nasljednika ustanova i institucija koje su prestale da postoje. O pribavljanju i raspolaganju na nepokretnom imovinom odlučuje Skupština grada/opštine, a o sticanju i raspolaganju pokretnom imovinom i novčanim sredstvima odlučuje Grado/načelnik, u skladu sa zakonom i aktima Skupštine grada/opštine.

Prema Ustavu Republike Srpske⁷, sistem lokalne uprave se uređuje zakonom, na osnovu kojeg se vršenje poslova lokalne samouprave može povjeriti gradu i opštini. Grad i opština se konstituše zakonom na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. Ukoliko grad u svom sastavu nema dvije i više opština ima nadležnosti koje se dodjeljuju opštinama, a opštine u sastavu grada imaju pravo da obavljaju sve nadležnosti opštine koje zakonom ili statutom nisu dodijeljene gradu.

Da bi mogle da izvršavaju u potpunosti svoje nadležnosti JLS, između ostalog upravljaju imovinom koja je u njihovoj vlasništvu. Upravljanje imovinom obuhvata donošenje i provođenje odluka o pribavljanju, raspolaganju i korištenju imovinom koja služi za obavljanje izvornih i povjerenih poslova JLS. Kako bi JLS efikasno upravljale svojom imovinom neophodno je da vrše popis imovine i ažuriranje, te analizu vlasništva, stanja i korištenja javne imovine u cjelini, jer neadekvatne evidencije o imovini onemogućavaju pružanje informacija potrebnih za upravljanje tom imovinom. Zatim, da analiziraju imovinu u njihovom vlasništvu, te sprovode postupke upisa prava vlasništva. JLS bi trebale da znaju koja imovina je pod njihovom kontrolom i gdje je locirana, koja je veličina imovine, pravni status, vrijednost imovine, funkcionalno stanje imovine, korisnika i odgovorno lice za imovinu i druge podatke neophodne za efikasno upravljanje imovinom. JLS kreiraju baze podataka i popis imovine i rade finansijske analize za svaku vrstu imovine u cilju efikasnog upravljanja imovinom.

JLS su nadležne i odgovorne za upravljanje nekretninama u njihovom vlasništvu, međutim, upravljanje nekretninama zavisi i od drugih institucija sistema republičkog nivoa, posebno u rješavanju imovinsko-pravnih pitanja gdje određene nadležnosti i odgovornosti imaju i RUGIPP i Pravobranilaštvo Republike Srpske.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Lokalna samouprava u RS, kao i cjelokupan društveno-politički i ekonomski sistem, je prošla različite faze u tranzicionom procesu iz jednog uređenja i organizacije u drugi potpuno drugačiji.

Teritoriju RS čine gradovi i opštine. Grad je teritorijalna jedinica koja predstavlja koherentnu geografsku, istorijsku, administrativnu, socijalnu, ekonomsku cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. Opština je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave koja se

⁷ Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92-prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31,02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11)

formira za dio naseljenog mjesta, za jedno naseljeno mjesto ili za više naseljenih mjesta. RS se u administrativno-teritorijalnom smislu sastoji od 64 JLS, 9 gradova i 55 opština. Gradovi u RS su Banjaluka, Bijeljina, Istočno Sarajevo, Doboј, Prijedor, Trebinje, Zvornik, Gradiška i Derventa.

Lokalna samouprava u RS je povjerena gradovima i opštinama, a izvršavaju je organi JLS i građani. JLS u RS djeluju kao decentralizovan organ entitetske vlasti prema Ustavu Republike Srpske, zakonu i statutu i kao osnovna teritorijalna JLS obrazuje se od dijela naseljenog mjesta, jednog naseljenog mjesta ili više od jednog naseljenog mjesta. U RS sve JLS imaju iste nadležnosti i ovlaštenja, tj. pravni status JLS je jednak bez obzira na veličinu, broj stanovništva, nivo razvijenosti i dr.⁸

JLS imaju svoj pravni subjektivitet i druga jedinstvena obilježja (svoj naziv, teritoriju, stanovništvo, autonomne propise, organe, imovinu, budžet, simbole, praznike, pečat i dr.). Organi JLS u RS su Skupština grada/opštine i Grado/načelnik grada/opštine. Skupština grada/opštine, koju čine skupštinski odbornici, je organ odlučivanja i kreiranja politike JLS i njene nadležnosti proističu iz izvornih i samostalnih nadležnosti JLS, definisanih ustavom, zakonom i statutom grada/opštine. Isto vrijedi i za nadležnosti Grado/načelnika grada/opštine, koji je za svoj rad i zakonitost svih akata koje predlaže Skupština grada/opštine njoj i odgovoran. Samim statutom grada/opštine je definisano da Skupština grada/opštine, između ostalog, donosi odluke o upravljanju, odnosno pribavljanju i raspolaganju imovinom JLS. Organi JLS dužni su da upravljaju imovinom JLS u opštem i zajedničkom interesu građana i lokalne zajednice kao cjeline, sa pažnjom dobrog domaćina i privrednika, u skladu sa zakonom i statutom.

U okviru svojih nadležnosti, JLS imaju zakonom određene samostalne nadležnosti. Sve JLS imaju iste nadležnosti, bez obzira na njihovu veličinu, razvijenost, finansijske mogućnosti ili broj stanovnika, što je ključna karakteristika monotipskog koncepta lokalne samouprave.⁹ Istovremeno, pojedine nadležnosti nisu dovoljno jasno razgraničene između lokalnog i republičkog nivoa vlasti, tretirane su različito u pojedinim sektorskim dokumentima i JLS su često u situaciji da nemaju dovoljno „slobode“ za izvršavanje pojedinih poslova iz vlastitih nadležnosti. Samostalne poslove JLS prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, između ostalog, čini i upravljanje imovinom koja je u njihovom vlasništvu.

⁸ Kunić, P. (2010.), Upravno pravo, Banjaluka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci

⁹ Strategija razvoja lokalne samouprave Republike Srpske za period 2017-2021. godine, str.4

Grafikon broj 1 – Nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave vezano za upravljanje nekretninama



Izvor podataka: Zakon o lokalnoj samoupravi i statuti jedinica lokalne samouprave

Građani, takođe neposredno učestvuju u lokalnoj samoupravi i kada je u pitanju odlučivanje o izgradnji komunalnih objekata, pokretanje inicijative za donošenje i izmjenu propisa i akata iz nadležnosti grada/opštine, preporuke i prigovori na rad organa lokalne samouprave, izdvajanje i pripajanje naseljenih mjesta iz/u sastav grada/opštine i slično preko referenduma, zbora građana, građanske inicijative, mjesnih zajednica, panela građana, prijedloga, sati građana u Skupštini grada/opštine i drugih zakonom definisanih oblika.

Pored navedenih uloga i nadležnosti JLS, drugi poslovi i aktivnosti koji su od uticaja na upravljanje nekretninama u JLS su definisani Zakonom o republičkoj upravi¹⁰, Zakonom o premjeru i katastru Republike Srpske¹¹ i Zakonom o Pravobranilaštvu Republike Srpske¹², a u nadležnosti su MF, MULS, RUGIPP i Pravobranilaštva Republike Srpske.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Pravni položaj, ovlaštenja i odgovornosti JLS u upravljanju nekretninama uređeni su: Ustavom Republike Srpske, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave, Zakonom o stvarnim pravima i drugim zakonima koji uređuju

¹⁰ "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 115/18

¹¹ "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 6/12, 110/16 i 62/18

¹² "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 07/18

posebne kategorije nekretnina i nadležnosti JLS, kao i statutima JLS, te internim regulatornim uređenjem JLS.

Ustavom Republike Srpske¹³ propisano je da se Zakonom uređuje zaštita, korištenje, unaprjeđivanje i upravljanje dobrima od opšteg interesa, kao i plaćanje naknade za korištenje dobara od opšteg interesa i gradskog građevinskog zemljišta. Takođe, u Ustavu Republike Srpske propisano¹⁴ je da JLS uređuje i obezbjeđuje korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora.

Sam koncept lokalne samouprave definiše se Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi¹⁵ koja definiše da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Suština njenog postojanja je rješavanje egzistencijalnih problema i kvalitetna uslužna uloga prema lokalnom stanovništvu.

Ključna obilježja lokalne samouprave su:

- autonomija i samostalnost;
- decentralizacija i demokratizacija;
- dobrovoljnost u djelovanju.

Ovakva obilježja lokalnu samoupravu čine značajno različitom od državne uprave koju karakteriše hijerarhijski odnos. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži odredbe koje determinišu principe odnosa centralnih i lokalnih organa. Kadrovi u organima lokalne samouprave čine lica koja trajno i na profesionalnoj osnovi obavljaju poslove u tim organima, a čine ih funkcioneri, službenici i zaposlenici.

Samostalne poslove JLS prema Zakonu o lokalnoj samoupravi¹⁶, između ostalog čine upravljanje i raspolaganje imovinom, kao i uređenje i obezbjeđenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora. Sve pokretne i nepokretne stvari i imovinska prava koja pripadaju JLS čine njenu imovinu. Zakonom je definisano da JLS upravlja, koristi i raspolaze imovinom sa pažnjom dobrog domaćina, a u interesu lokalnog stanovništva.

Zakonom o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave¹⁷ uređivala se imovina JLS, prenos imovine u državnoj vlasništvu na JLS, upis imovine u javne registre o evidenciji imovine, preuzimanje i predaja u posjed JLS, a radi izvršenja osnovnih funkcija JLS. Imovina JLS u smislu ovog zakona je imovina koja se sastoji iz pokretnih i nepokretnih stvari na kojima pravo raspolaganja, upravljanja ili korištenja ima JLS. Krajem 2019. godine Izmjenama i dopunama Zakona o stvarnim pravima prestaje važenje Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave. Postupci započeti po odredbama ovog Zakona okončaće se po odredbama Zakona o stvarnim pravima, član 355a, stav 2.¹⁸

Statutima JLS uređuju se područje, sjedište, simboli JLS, poslovi, organizacija i rad organa JLS, akti i finansiranje, učešće građana u lokalnoj samoupravi, saradnja sa drugim JLS i druga pitanja od lokalnog interesa. Statutima se definiše i da su JLS dužne da upravljaju imovinom JLS u opštem i zajedničkom interesu građana i lokalne zajednice kao cjeline, sa

¹³ Ustav Republike Srpske, član 59.

¹⁴ Ustav Republike Srpske, član 102, stav 3.

¹⁵ Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi, Savjet Evrope, Strazburg, 15. oktobar 1985. godine

¹⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi, član 18. ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 97/16 i 36/19)

¹⁷ "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 70/06

¹⁸ "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/08, 3/09, 58/09, 95/11,60/15 i 107/19

pažnjom dobrog domaćina, a u skladu sa zakonom i statutom. Statutima JLS propisano je da Skupština grada/opštine donosi odluke o pribavljanju i raspolaganju imovinom, te se navedene odluke objavljuje u službenim glasnicima JLS. Odluke Skupštine grada/opštine su osnov i za planiranje primitaka za zaduženje ako se kapitalna ulaganja finansiraju iz pozajmljenih izvora i izdataka za imovinu u budžetima JLS, kao i za dodjelu na korištenje i za izdavanje pod zakup i za prodaju nekorištenih nekretnina.

JLS raspolažu određenim brojem internih regulatornih dokumenata za upravljanje nekretninama, to su najčešće odluke o poslovnim zgradama, poslovnim prostorima i garažama u njihovoj vlasništvu, odluke o ovlašćenjima od strane Skupštine grada/opštine za Grado/načelnika za pribavljanje i raspolaganje nekretninama i druga interna dokumenta o postupcima, kriterijumima i mjerilima izdavanja u zakup nekretnina u vlasništvu JLS. Internim regulatornim dokumentima najčešće se utvrđuju pojmovi upravljanja, pribavljanja i raspolaganja, način pribavljanja i raspolaganja nekretninama, kao i uslovi, osnovi i organi za davanje u zakup ili na korištenje nekretnina u njihovom vlasništvu.

Važna strateško-razvojna, planska i regulatorna dokumenta koja se odnose na predmet ove revizije učinka su navedena u Listi referenci, koja se nalazi u Prilogu ovog Nacrta izvještaja.¹⁹

¹⁹ Prilog broj 1 – Lista referenci

3. NALAZI

3.1. Regulatorni i organizacioni okvir za upravljanje nekretninama

Strategija razvoja lokalne samouprave Republike Srpske za period 2017-2021. godine ukazuje na opredjeljenja vlasti za efikasnim upravljanjem imovinom JLS kroz aktivnosti identifikacije imovine i uspostavljanja funkcionalnih baza podataka koje bi se koristile u upravljanju imovinom, a u funkciji njenog produktivnog korištenja.

Strategijom razvoja lokalne samouprave Republike Srpske jedan od strateških ciljeva je ostvariti stabilnost finansiranja JLS. U okviru ovog strateškog cilja definisan je jedan od operativnih ciljeva koji se odnosi na unapređenje upravljanja imovinom JLS, kako bi se smanjili troškovi održavanja imovine i unaprijedile mogućnosti njenog produktivnog korištenja (promjena namjene, davanje u zakup i dr.). U Akcionom planu za realizaciju Strategije definisane su aktivnosti kojima treba da se realizuje ovaj operativni cilj. Jedna od aktivnosti koja je predviđena za realizaciju ovog cilja je da se izvrši popis imovine i kreiraju baze podataka o imovini i resursima JLS, te stavljanje imovine u funkciju lokalnog razvoja. Kao ključni nosioci ovih aktivnosti prepoznate su JLS, institucije Republike kao što su MF, MULS, druga resorna ministarstva, RUGIPP, Privredna komora i Savez opština i gradova Republike Srpske. U periodu važenja navedene Strategije razvoja lokalne samouprave Republike Srpske 2017-2021. godina nije bilo posebnih aktivnosti od ključnih nosilaca za kreiranje i uspostavu baza podataka o imovini i resursima JLS, sa izuzetkom jednog manjeg dijela JLS koje su uspostavile registar nekretnina ili započele aktivnosti na uspostavi istog u svojim JLS. U posmatarnom periodu nije bilo aktivnosti na analiziranju mogućnosti za povećanje prihoda i drugih koristi JLS kroz zajedničke projekte, upotrebu popisane imovine i stavljanja u funkciju lokalnog razvoja itd.

Strategijom upravljanja javnim finansijama Republike Srpske za period 2021-2025. godina²⁰ kroz određene aktivnosti Vlada je predvidjela donošenje posebnog akta u vezi računovodstvenog obuhvata stalne nefinansijske imovine u javnom sektoru i pribavljanje i implementaciju jedinstvenog informacionog sistema za njeno evidentiranje, a sve u cilju veće efikasnosti pri izradi konsolidovanih finansijskih izvještaja i poboljšavanja obuhvata i kvaliteta informacija.

U JLS nisu izrađivani posebni strateški i drugi razvojni dokumenti koji se odnose na imovinu JLS sa jasnim i mjerljivim ciljevima koji bi bili praćeni konkretnim mjerama i aktivnostima. JLS su se postojećim strateško-razvojnima i planskim dokumentima opredjelile za efikasno upravljanje imovinom. Intervjuisani službenici u JLS se nadaju da će sa usvajanjem Zakona o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj²¹ u mnogome doći do promjena koje će olakšati JLS da planiraju svoje projekte i mjere kroz strateško-razvojna i planska dokumenta. Ovim Zakonom uređuje se sistem strateškog planiranja i upravljanja razvojem u RS, načela na kojima se zasniva strateško planiranje i upravljanje razvojem, institucionalni okvir, strateški i sprovedbeni dokumenti, izvori finansiranja za realizaciju razvojnih strateških prioriteta održivog razvoja i druga pitanja od značaja za strateško planiranje i upravljanje razvojem u RS. Bitan razlog za donošenje Zakona je usaglašen pristup strateškom planiranju zasnovan na istim metodologijama na oba nivoa vlasti u RS, republičkom nivou i nivou JLS.²²

²⁰ Vlada Republike Srpske usvojila je Prijedlog Strategije upravljanja javnim finansijama Republike Srpske za period 2021 - 2025. godina, dana 03.06.2021. godine.

²¹ Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 63/21)

²² <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/media/vijesti/>

Grad Gradiška²³ je započeo aktivnosti na izradi Strategije upravljanja imovinom za koju nadležni navode da je cilj da se na ovaj način dugoročno osigura uspješno upravljanje imovinom. Strategija bi se trebala oslanjati na ciljeve utvrđene drugim strateško-razvojnim i planskim dokumentima grada. Slična praksa je i u državama u okruženju pri izradi strategija upravljanja imovinom. Javno dostupna dokumenta nadležnih institucija država u okruženju²⁴ pokazuju da države raspolažu značajnim regulatornim okvirom za upravljanje nekretninama sa analizom postojećeg stanja i sa jasnim i mjerljivim ciljevima na nivou država i zakonskim i podzakonskim okvirom, ali i nivou JLS. JLS država u okruženju raspolažu i značajnim brojem internih regulatornih dokumenata o upravljanju nekretninama koji im u mnogome olakšavaju da efikasnije upravljaju nekretninama.²⁵ Takođe, imaju uspostavljene registre imovine, i to registar jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini u Republici Srbiji i registar državne imovine u Republici Hrvatskoj.

3.1.1. Planski okvir za upravljanje nekretninama

Važeće strategije razvoja za posmatrani period 2017-2020. godina imaju u 13 od 15 JLS u kojima su provedena detaljnija ispitivanja o upravljanju nekretninama. U dvije JLS (opštine Bileća i Istočno Novo Sarajevo) su aktivnosti u toku na izradi strategija razvoja. U osam JLS koje raspolažu sa strategijama razvoja donose se trogodišnji i/ili godišnji planovi implementacije strategije razvoja.²⁶

Postojeći strateško-razvojni dokumenti JLS ne sadrže jasne ciljeve i smjernice za upravljanje nekretninama. Strateško-razvojnim dokumentima planiraju pojedinačne projekte i aktivnosti u vezi sa ulaganjem u nekretnine koje se koriste za potrebe gradske/opštinske uprave i potrebe JU. Strategije razvoja obuhvataju društvenu i ekonomsku sferu, ali i aspekte zaštite i poboljšanja životne sredine i prostora u okviru kojih se planiraju programi i projekti u svakom sektoru. Pojedinačni projekti i aktivnosti na nekretninama koje su obuhvaćene predmetom revizije su uglavnom planirani u okviru programa društvenog razvoja. U okviru društvenog razvoja su definisani određeni ciljevi koji indirektno utiču na upravljanje nekretninama, ali bez jasno definisanih sektorskih ciljeva u vezi upravljanja nekretninama. Planirani su projekti i aktivnosti u vezi sa izgradnjom, dogradnjom, rekonstrukcijom, adaptacijom i opremanjem nekretnina gradskih/opštinskih uprava i JU. Sektorski ciljevi koji indirektno utiču na upravljanje nekretninama prvenstveno se odnose na unapređenje kvaliteta predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja, unapređenje kulturne ponude i povećanje broja korisnika sportsko-rekreativnih aktivnosti, unapređenje nivoa zdravstvene i socijalne zaštite i drugi, a za čiju se realizaciju planiraju projekti i aktivnosti na ulaganjima u infrastrukturne projekte. U strateško-razvojnim dokumentima JLS naglašena je potreba za uspostavljanjem baza podataka o nekretninama, kao i potrebe i aktivnosti na procjeni vrijednosti sa RUGIPP radi potpunog obuhvata i tačnih podataka o nekretninama, te usklađivanja podataka katastarskih i zemljišnoknjižnih evidencija.

Gradovi Gradiška i Banjaluka provode projekat "Efikasno upravljanje imovinom" koji je definisan u okviru njihovih strateško-razvojnih dokumenata. Prilikom definisanja ovog

²³ Aktivnosti na izradi Strategije upravljanja imovinom grada Gradiška započete krajem 2020. i početkom 2021. godine.

²⁴ Republika Srbija, Republika Hrvatska i Republika Crna Gora

²⁵ Izvor podataka: Službene stranice državnih institucija i jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori

²⁶ Jedinice lokalne samouprave uglavnom u procesu strateškog planiranja koriste metodologiju za planiranje integrisanog lokalnog razvoja, koja je preporučena opštinama i gradovima od strane Vlade Republike Srpske i Saveza opština i gradova Republike Srpske.

projekta naglašene su vlastite potrebe za efikasnijim upravljanjem imovinom i sa tim ciljem su u kontinuitetu preduzimale aktivnosti, a prepoznata je i zainteresovanost javnosti za pitanja koja se odnose na imovinu u njihovom vlasništvu. Evidencije i popis imovine kojom raspolažu jedan je od njihovih prioriteta.

JLS, pored strateško-razvojnih dokumenata, donose srednjoročne i godišnje planove kapitalnih ulaganja u kojima su sadržani značajni podaci o nekretninama. JLS imaju različite pristupe u donošenju istih, i to: u devet od posmatranih JLS donose i srednjoročne i godišnje planove kapitalnih ulaganja, u četiri JLS donose srednjoročne planove kapitalnih ulaganja bez godišnjih planova kapitalnih ulaganja, a u dvije JLS ne raspolažu srednjoročnim i godišnjim planovima kapitalnih ulaganja, osim kapitalnog dijela budžeta. Pored navedenih planskih dokumenata pet JLS donose programe rada grado/načelnika i njihovih organizacionih jedinica i druge operativne godišnje planske dokumente, u zavisnosti od JLS, kojima su obuhvaćeni projekti i aktivnosti u vezi sa pojedinačnim nekretninama što je prikazano u Prilogu.²⁷

Analizom navedenih planskih dokumenata revizija je utvrdila da su projekti predviđeni strateškim dokumentima većinom dio planova kapitalnih ulaganja, s tim da jedan dio projekata iz planova kapitalnih ulaganja nisu predviđeni strateškim dokumentima. Planovi kapitalnih ulaganja doneseni na godišnjem nivou prate srednjoročne kapitalne planove ulaganja.

Realizacija planskih dokumenata i ulaganja u nekretnine

Izveštaji o realizaciji strateško-razvojnih, planskih dokumenata i druga dokumenta u vidu informacija sadrže određene podatke i informacije o realizaciji projekata i aktivnosti po pojedinačnim nekretninama. Uglavnom su podaci o realizaciji projekata iskazani u procentima realizacije finansijskih sredstava, bez potpunih informacija o realizaciji svakog od planiranih projekata i aktivnosti. Nisu prezentovani jasni, uporedni pokazatelji o planiranoj i ostvarenoj realizaciji projekata i aktivnosti po raznim osnovama i izostale su jasne informacije o efektima provedenih projekata i aktivnosti, kao i njihov uticaj na realizaciju strateških i sektorskih ciljeva koji se indirektno odnose na upravljanje nekretninama.

Evidentno je da određeni broj projekata koji se odnose na pojedinačne nekretnine u vlasništvu JLS nije realizovan utvrđenom vremenskom dinamikom, za jedan dio projekata realizacija je u toku, dok jedan dio projekata nije realizovan. S druge strane, realizovan je jedan dio projekata koji nisu bili planirani, što je imalo uticaja na ostvarivanje postavljenih sektorskih ciljeva koji se indirektno odnose na upravljanje nekretninama u JLS. Navedeno dovodi u pitanje postavljanje realnih, ostvarivih okvira za planske aktivnosti, posmatrajući to sa vremenskog, finansijskog obezbjeđenja sredstava, kao i sa aspekta drugih kapaciteta JLS. Česta je praksa u JLS da godišnji izvještaji prikazuju realizaciju projekata predviđenih srednjoročnim, a ne godišnjim planovima, što ukazuje da kriterijumi i prioriteti za realizaciju projekata i programa koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju i adaptaciju nekretnina nisu jasno utvrđeni i definisani.

Kada se govori o realizaciji projekata i aktivnosti, pored naprijed navedenog, treba imati u vidu i da se najčešće radi o višegodišnjim kapitalnim investicijama. Za njihovu realizaciju je, prije samog početka izvođenja radova, potrebno provesti niz pripremnih aktivnosti, kao što su: obezbjeđenje finansijskih sredstava, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, provođenje postupka javne nabavke, izrada projektne dokumentacije, urbanističko-tehničkih uslova, pribavljanje lokacijskih uslova, građevinskih dozvola i drugih dozvola i saglasnosti. Veliki

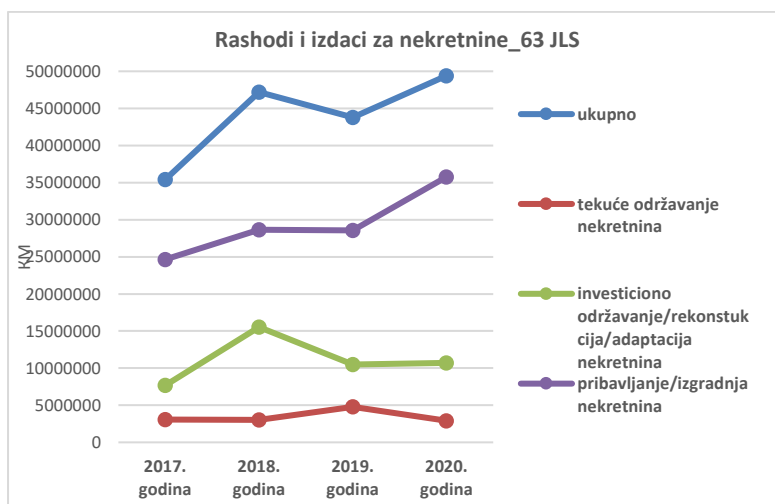
²⁷ Prilog broj 3 – Strateški i drugi planski dokumenti jedinica lokalne samouprave kao osnov upravljanja nekretninama

broj projekata se realizuje i u saradnji sa nadležnim ministarstvima, javnim preduzećima i ustanovama, te u ovim slučajevima JLS ne određuju dinamiku realizacije projekata (samo pokretanje postupka javne nabavke, ugovaranja, izvođenja radova i druge aktivnosti).

U periodu 2017-2020. godina JLS su uložile značajna sredstva iz svojih budžeta u nefinansijsku imovinu i u kontinuiranom su porastu. Izdaci za nefinansijsku imovinu u JLS u 2020. godini su iznosili oko 222 miliona KM i veći su za oko 2 puta u odnosu na 2017. godinu.²⁸

JLS su u periodu 2017-2020. godina uložile značajna sredstva i u nekretnine obuhvaćene revizijom, odnosno nekretnine koje se koriste za potrebe gradskih/opštinskih uprava i JU, kao i nekretnine namijenjene komercijalnoj upotrebi, što je prikazano na narednom Grafikonu.

Grafikon broj 2 – Rashodi i izdaci za nekretnine obuhvaćene revizijom u svim jedinicama lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina



Izvor podataka: Upitnici i dokumentacija jedinica lokalne samouprave

Samo u 2020. godini JLS su izdvojile iz budžeta oko 50 miliona KM za nekretnine obuhvaćene revizijom. Od ukupno uloženi sredstava 70% se odnosi na pribavljanje i izgradnju nekretnina, a 30% na investiciono održavanje, rekonstrukciju i adaptaciju i tekuće održavanje nekretnina. Sredstva uložena u nekretnine u 2020. godini posmatrano pojedinačno po JLS u 2020. godini su prikazana u Prilogu.²⁹

Ukupna sredstva uložena u nekretnine obuhvaćene revizijom imaju trend rasta sa izraženom varijabilnošću u posmatranom periodu 2017-2020. godina, gdje je u 2020. godini u odnosu na 2017. godinu uloženo više za 40% sredstava. Isti trend i izraženu varijabilnost imaju i sredstva koja su uložena za investiciono održavanje, rekonstrukciju i adaptaciju nekretnina u posmatranom periodu. Sredstva uložena u izgradnju i pribavljanje posmatranih nekretnina u navedenom periodu su u kontinuiranom rastu, i u 2020. godini su viša za 45% u odnosu na 2017. godinu. Sredstva uložena u tekuće održavanje su sa blagom varijabilnošću i u blagom padu, a u 2020. godini je uloženo manje za 5% sredstava u odnosu na 2017. godinu.

²⁸ Prilog broj 4 – Rashodi za tekuće održavanje i izdaci za nefinansijsku imovinu za period 2017-2020. godina

²⁹ Prilog broj 5 – Sredstva uložena u nekretnine obuhvaćene revizijom u 2020. godini u jedinicama lokalne samouprave

3.1.2. Regulatorni dokumenti za upravljanje nekretninama

U nedostatku podzakonskih propisa, smjernica i uputstava kojima se reguliše pitanje upravljanja nekretninama na nivou RS, JLS su na različite načine tražile rješenja u pogledu upravljanja nekretninama. U upravljanju nekretninama u JLS nisu jasno regulisana pitanja uloga, nadležnosti i odgovornosti, niti su utvrđeni postupci i procedure ustupanja nekretnina na korištenje drugim entitetima javnog sektora (JU i javnim preduzećima). Rezultati revizije pokazuju da su različiti pristupi u 15 JLS u donošenju i primjeni internih regulatornih dokumenata (odluka, pravilnika, uputstava i drugih dokumenata) kojima se reguliše upravljanje nekretninama, odnosno pribavljanje, raspolaganje i korištenje istih.

Tabela broj 1 – Nivo obuhvata i adekvatnosti raspoloživih regulatornih dokumenata u 15 jedinica lokalnih samouprava

OPIS/JLS	Nivo obuhvata i adekvatnosti raspoloživih regulatornih dokumenata				
	Nedovoljan	Djelimičan	Djelimičan sa adekvatnim sadržajem	Potpun	Potpun sa adekvatnim sadržajem
Banjaluka	0	0	0	1	1
Bijeljina	0	0	0	1	1
Bileća	1	0	0	0	0
Gacko	0	1	0	0	0
Gradiška	0	0	0	1	1
Derventa	1	0	0	0	0
Doboj	0	1	1	0	0
Zvornik	0	0	0	1	1
Istočna Ilidža	1	0	0	0	0
Istočno Novo Sarajevo	0	1	0	0	0
Kotor Varoš	1	0	0	0	0
Milići	1	0	0	0	0
Modriča	0	1	0	0	0
Prijedor	0	1	1	0	0
Trebinje	0	1	1	0	0
UKUPNO	5	6	3	4	4
%	33	40	20	27	27

Izvor podataka: Upitnici, dokumentacija i obavljani intervjui sa nadležnima i službenicima jedinica lokalne samouprave

U prethodnoj Tabeli je prikazan nivo obuhvata i adekvatnost raspoloživih internih regulatornih dokumenata koja se odnose na upravljanje nekretninama u JLS.³⁰

U četiri JLS (gradovi Gradiška, Banjaluka, Bijeljina i Zvornik) raspoložuju sa tri ili više internih regulatornih dokumenata za upravljanje nekretninama i uglavnom su ti dokumenti kreirani sa adekvatnim sadržajem, a u šest JLS (gradovi Trebinje, Prijedor, Doboj i opštine Modriča, Istočno Novo Sarajevo i Gacko) raspoložuju sa određenim brojem dokumenata i u polovini njih su dokumenti kreirani djelimično sa adekvatnim sadržajem, a u tri koje iako raspoložuju

³⁰ Potpuno nivo obuhvata i adekvatnosti raspoloživih regulatornih dokumenata u jedinicama lokalne samouprave podrazumijeva da raspoložuju sa određenim brojem internih regulatornih dokumenata za upravljanje nekretninama kreiranih sa adekvatnim sadržajem. Dokumenti kreirani sa adekvatnim sadržajem podrazumijevaju da su definisani procesi pribavljanja, raspolaganja, korištenja i druga prava na nekretninama koje su vlasništvo jedinica lokalne samouprave, a koje se koriste za potrebe gradske/opštinske uprave, javnih ustanova i nekretnine za komercijalnu upotrebu. Djelimičan nivo obuhvata i adekvatnosti raspoloživih regulatornih dokumenata podrazumijeva da raspoložuju određenim brojem internih regulatornih dokumenata za upravljanje nekretninama i da su ti dokumenti kreirani sa adekvatnim sadržajem po osnovu nekog od segmenata upravljanja nekretninama. Nedovoljan nivo obuhvata i adekvatnosti raspoloživih regulatornih dokumenata podrazumijeva da nemaju ni jedan ili imaju interni regulatorni dokument koji nije kreiran sa adekvatnim sadržajem.

određenim brojem dokumenata, ti dokumenti nisu kreirani sa adekvatnim sadržajem. U pet JLS (Grad Derвента i opštine Milići, Kotor Varoš, Istočna Ilidža i Bileća) ne raspolažu ni jednim internim regulatornim dokumentom za upravljanje nekretninama ili imaju jedan dokument koji se odnosi na nekretnine namijenjene komercijalnoj upotrebi, na primjer Zaključak o visini zakupnine za poslovne prostore, koji se donosi na godišnjem nivou. Detaljan prikaz internih regulatornih dokumenata kojima raspolažu JLS prikazan je u Prilogu.³¹

Najčešći regulatorni dokumenti u JLS, koje raspolažu regulatornim dokumentima sa kreiranim adekvatnim sadržajem za upravljanje nekretninama, su odluke Skupštine grada/opštine. Odlukama se najčešće utvrđuju način pribavljanja i raspolaganja nekretninama, odnosno poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama i garažama u vlasništvu JLS, kao i uslovi, osnovi i organi za davanje u zakup. Najčešće je definisano šta podrazumijevaju pojmovi "pribavljanje", "raspolaganje", "poslovna zgrada", "poslovni prostor" i dr, ko odlučuje o izdavanju nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi u JLS. U odlukama je uglavnom utvrđena nadležna organizaciona jedinica koja je dužna ažurno voditi evidencije o nekretninama namijenjenim komercijalnoj upotrebi u vlasništvu JLS.

JLS nisu jasno regulisale pitanja uloga, nadležnosti i odgovornosti u upravljanju nekretninama koje su njihovo vlasništvo, a koje koriste JU i javna preduzeća za svoje potrebe, nisu utvrdile postupke i procedure ustupanja nekretnina na korištenje i održavanje JU i javnim preduzećima. Prema riječima nadležnih i službenika u JLS nema ni jasnih smjernica od strane republičkog nivoa vlasti o jedinstvenom postupanju sa evidentiranjem i prenosom na upravljanje, korištenje i održavanje nekretnina JU i javnim preduzećima. U nedostatku podzakonskih propisa i jasnih smjernica kojima se reguliše pitanje upravljanja nekretninama, JLS su na različite načine tražile rješenja u pogledu upravljanja nekretninama.

U pet od posmatranih JLS (Grad Derвента i opštine Kotor Varoš, Istočna Ilidža, Milići i Bileća) ne raspolažu internim dokumentom kojim se reguliše postupak, kriterijumi i mjerila, te uslovi i način izdavanja nekretnina u zakup. Ove JLS nekretnine izdaju pozivajući se i na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, Statuta JLS, Zakona o zakupu poslovnih zgrada i prostorija³².

U JLS koje raspolažu regulatornim dokumentima koji se odnose na izdavanje u zakup nekretnina, odnosno poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža je između ostalog definisano kome se poslovne zgrade, poslovne prostorije i garaže mogu dati na korištenje bez ugovorene zakupnine i/ili u zakup pod posebnim uslovima. Na osnovu odluka Skupštine grada/opštine postupak, kriterijumi i mjerila, te uslovi i način izdavanja u zakup poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža najčešće se uređuju internim dokumentima koje donosi Grado/načelnik u zavisnosti na koju JLS se odnosi (odluke, pravilnici, uputstva).

U JLS početna cijena zakupnine se najčešće definiše na osnovu odluka ili zaključaka o početnoj cijeni zakupnine nekretnina. Početna cijena zakupnine se najčešće utvrđuje prema zonama, a prema kojima se vrši obračun naknade za trajno korištenje gradskog građevinskog zemljišta, utvrđenim odlukama o uređenju prostora i građevinskom zemljištu.

Većina JLS samostalno vrši iznajmljivanje nekretnina i naplatu zakupa. U iznajmljivanju nekretnina i naplati zakupa izdvaja se praksa u Gradu Doboju u kojem iznajmljivanje nekretnina i naplatu zakupa vrši u ime Grada i za njihov račun Javno preduzeće "Direkcija

³¹ Prilog broj 6 - Interni regulatorni dokumenti u jedinicama lokalne samouprave važeći u periodu 2017-2020. godina

³² "Službeni list SR BiH", broj 33/77, 12/87, 30/90 i 7/92

za izgradnju i razvoj grada" i u Opštini Istočna Ilidža iste poslove vrši Komunalno preduzeće „Komil“ d.o.o. Istočna Ilidža.

3.1.3. Organizacione jedinice za upravljanje nekretninama

U JLS postoje izražene razlike u uspostavljanju organizacionih nadležnosti u upravljanju nekretninama. Nadležnosti između organizacionih jedinica u JLS nisu jasno podijeljene u pogledu upravljanja nekretninama koje su njihovo vlasništvo, a koje se koriste za potrebe gradske/opštinske uprave, JU i za komercijalnu upotrebu.

Analiza regulatornih dokumenata³³ i druge dokumentacije JLS, upitnika popunjenih od strane JLS i obavljenih intervjua sa službenicima u JLS je pokazala da nadležnosti u upravljanju nekretninama ima većina, a često i sva odjeljenja u okviru JLS. U većini JLS to su kabineti grado/načelnika ili stručne službe pri kabinetu grado/načelnika, odjeljenja za finansije, odjeljenja za stambeno komunalne poslove, odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti, odjeljenja/odsjeci za lokalno ekonomski razvoj i druga odjeljenja i odsjeci u zavisnosti od same organizacione strukture JLS, što je prikazano u Tabeli koja slijedi.

Tabela broj 2 – Najčešće nadležne organizacione jedinice u 15 jedinica lokalnih samouprava za upravljanje nekretninama na dan 31.12.2020. godine

Nadležne organizacione jedinice	JLS														
	Banjaluka	Gradiška	Prijedor	Doboj	Derventa	Bijeljina	Zvornik	Trebinje	Bileća	Gacko	Istočna Ilidža	Istočno Novo Sarajevo	Milici	Modriča	Kotor Varoš
Kabinet/stručna služba gradonačelnika	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X
Odjeljenje/odsjek za privredu i društvene djelatnosti (obrazovanje, kultura, sport, zdravstvena i socijalna zaštita)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Odjeljenje za finansije	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Odjeljenje/odsjek za stambeno komunalne poslove (imovinsko-pravna pitanja)	X	X	X	X	X	X	X		X		X		X	X	X
Odjeljenje/odsjek za prostorno planiranje i urbanizam		X			X			X	X	X	X	X	X	X	
Odjeljenje/odsjek/ služba za lokalno ekonomski razvoj i strateško planiranje (evidencije i upravljanje imovinom)	X	X	X	X		X	X	X							X

Izvor podataka: Upitnici, dokumentacija i obavljeni intervjui sa nadležnima i službenicima jedinica lokalne samouprave

Svi projekti i aktivnosti JLS po pitanju nekretnina realizuju se najčešće kroz pojedinačne poslove i zadatke u više odjeljenja i odsjeka gradske/opštinske uprave (od četiri do šest odjeljenja i/ili odsjeka) u zavisnosti od organizacione strukture i veličine JLS. Poslovi oko planiranja, realizacije i praćenja programa i projekata na izgradnji i pribavljanju nekretnina, kao i rekonstrukciji i adaptaciji nekretnina namijenjenih JU najčešće su povjereni odjeljenjima za društvene djelatnosti, odjeljenjima za stambeno komunalne poslove ili odjeljenjima za prostorno planiranje i urbanizam i odjeljenjima/odsjecima za lokalno ekonomski razvoj, u zavisnosti od organizacione strukture i veličine JLS. Odjeljenja za finansije u JLS vode finansijsko računovodstvene evidencije osnovnih sredstava, prate

³³ Pravilnici o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske/opštinske uprave, Pravilnici o internim kontrolama i kontrolnim postupcima, te Pravilnici o načinu i postupcima za provođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole i druga dokumenta i dokumentacija

rashode i izdatke, prihode od zakupa i potraživanja, te usaglašavaju iste sa korisnicima nekretnina.

Međutim, u okviru toga u nadležnim odjeljenjima poslovi nisu dodjeljeni kao samostalni poslovi službenicima, već su najčešće delegirani kao dodatni radni zadaci koji se odnose na upravljanje nekretninama kroz pojedinačne projekte, programe i aktivnosti u JLS. U dvije JLS (gradovi Banjaluka i Bijeljina) sa stanjem na dan 31.12.2020. godine imaju sistematizovana i popunjena radna mjesta sa određenim brojem službenika koji se bave poslovima upravljanja nekretninama. U Gradu Banjaluka ima formiran Odsjek za evidenciju i upravljanje imovinom Grada sa 11 izvršilaca, a u okviru Odjeljenja za lokalni ekonomski razvoj i strateško planiranje. U Gradu Bijeljina u Odsjeku za imovinsko-pravne poslove je sistematizovano i popunjeno radno mjesto sa dva izvršioca za evidentiranje i upravljanje gradskom imovinom, a u okviru Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine.

Odjeljenja i odsjeci u JLS uspostavljaju i određene pomoćne evidencije sa podacima koji su potrebni za ostvarivanje njihove uloge i nadležnosti. Često u JLS pojedinačni poslovi oko upravljanja nekretninama se preklapaju u više odjeljenja i odsjeka, kao i vođenje pomoćnih evidencija i praćenje. JLS često nemaju dovoljne i odgovarajuće kapacitete za upravljanje nekretninama i postoji izražen problem u koordinaciji između nadležnih odjeljenja u pogledu razmjene i korištenja podataka i informacija, njihove usaglašenosti, ažuriranja i izvještavanja, što ima znatan uticaj na upravljanje nekretninama.

3.2. Podaci i informacije o nekretninama

Određeni podaci o ulaganjima u nekretnine, u zavisnosti od namjene za koju se koriste su sadržani u strateškim, srednjoročnim i godišnjim planovima i programima, izvještajima, informacijama i drugim dokumentima grada/načelnika i organizacionih jedinica JLS, kao i planovima i izvještajima JU koji su razmatrani na sjednicama Skupštine grada/opštine. Dio tih dokumenata su JLS objavljivale na svojim internet stranicama, a najveći dio njih je bio upućivan na razmatranje i usvajanje nadležnim organima. U pravilu su to bili podaci i informacije o stanju pojedinačnih nekretnina, a najčešće kao dio planova i izvještaja organizacionih jedinica u JLS u zavisnosti od namjene za koju se koriste.

3.2.1. Registar nekretnina i druge evidencije o nekretninama

Podaci i informacije o nekretninama su sadržani i u računovodstvenim knjigama i evidencijama, godišnjim izvještajima o popisu, pomoćnim evidencijama o nekretninama u organizacionim jedinicama JLS, koje najčešće obuhvataju evidencije o poslovnim zgradama, poslovnim prostorima i garažama namijenjenim za komercijalnu upotrebu. Navedene evidencije su međusobno nepovezane, neusklađene i neažurirane i ograničeno dostupne u lokalnim upravama. Većina JLS raspolaže posebnim programom za evidentiranje osnovnih sredstava u Odjeljenju za finansije.

Kako se određeni podaci i informacije o nekretninama nalaze u većem broju dokumenata i evidencija JLS, slijedi da većina JLS nije uspostavila jedinstvene i funkcionalne baze podataka i registre o nekretninama.

Na Grafikonu koji slijedi je prikazana uspostavljenost registra nekretnina u JLS. Na kraju posmatranog perioda registar nekretnina je uspostavljen u tri JLS (gradovi Gradiška i Banjaluka i Opština Mrkonjić Grad). U pet JLS (Grad Zvornik i opštine Teslić, Novi Grad, Vukosavlje i Pelagićevo) su u toku aktivnosti na uspostavljanju istog, a u 55 JLS nije uspostavljen registar nekretnina.

Grafikon broj 3 – Uspostavljenost registra nekretnina u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine



Izvor podataka: Upitnici i dokumentacija jedinica lokalne samouprave

JLS u kojima je uspostavljen registar nekretnina preduzimale su različite aktivnosti. Aktivnosti koje su preduzimale bile su usmjerene u pravcu identifikacije, popisa i procjene vrijednosti imovine, kako bi se na taj način stvorili uslovi za uspostavljanje pouzdanih i funkcionalnih evidencija i baza podataka. Tokom popisa i priprema za unos u registar nekretnina JLS su preduzimale aktivnosti na identifikaciji nekretnine koje su u njihovom vlasništvu, a nisu uknjižene na JLS i uglavnom se radilo o gradskom ili poljoprivrednom zemljištu, zgradama i poslovnim prostorima i objektima. JLS su preduzimale aktivnosti na rješavanju imovinsko-pravnih pitanja i utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na JLS.³⁴ Dalje aktivnosti su podrazumijevale određivanje organizacionih jedinica u čijoj nadležnosti je registar nekretnina, službenika koji su odgovorni za funkcionisanje registra, njihovoj obuci, nabavci opreme i softvera za funkcionisanje registra i utvrđivanje neophodnih administrativnih postupaka i procedura. Prema izjavama službenika u JLS uspostavljanje registra nekretnina je olakšalo postupke u oblasti davanja nekretnina u zakup u JLS.

U JLS u kojima je uspostavljen registar nekretnina upisano je do kraja 2020. godine 19.200 jedinica imovine, odnosno 2006 jedinica nekretnina.³⁵ Upoređujući podatke o imovini, odnosno nekretninama u registru nekretnina i finansijskim izvještajima da se utvrditi da su oni neusklađeni i da u registrima do kraja 2020. godine nije upisana sva imovina navedenih JLS, ali i da se u registrima nekretnina nalazi određena imovina koja nije upisana u računovodstvenim knjigama i evidencijama. Računovodstvene knjige i evidencije, koje su osnova za izradu i prezentaciju finansijskih izvještaja, najčešće obuhvataju više jedinica imovine i veće vrijednosti, ali samo sa podacima finansijsko računovodstvenog karaktera, a registri nekretnina manje jedinica imovine, manje vrijednosti, ali sa više podataka koji nisu samo finansijsko računovodstvenog karaktera i koji se mogu koristiti u svrhu upravljanja imovinom.

U Tabeli koja slijedi je prikazana vrijednost nekretnina koje su obuhvaćene revizijom u svim JLS u periodu 2017-2020. godina

³⁴ Posebno su ove aktivnosti preduzimane od strane jedinica lokalne samouprave u periodu do decembra 2019. godine do kada je bio na snazi Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave.

³⁵ Podaci se odnose na gradove Banjaluka i Gradiška i Opštinu Mrkonjić Grad

Tabela broj 3 - Vrijednost nekretnina obuhvaćenih revizijom, odnosno poslovnih objekata i prostora u jedinicama lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina u KM

JLS	Poslovni objekti i prostori							
	2017. godina		2018. godina		2019. godina		2020. godina	
	bruto vrijednost	sadašnja/neto vrijednost	bruto vrijednost	sadašnja/neto vrijednost	bruto vrijednost	sadašnja/neto vrijednost	bruto vrijednost	sadašnja/neto vrijednost
Ukupno:	1075066561	735002304	1104415201	743101601	1114891611	740724085	1184664819	773744457
Banjaluka	158053380	102145837	157216880	99190559	159867696	99018598	168996296	105305036
Berkovići	3696487	2684725	3486436	2437446	3548456	2415147	3563709	2348644
Bijeljina	91842993	74256957	85615026	68658580	86582157	68430363	91813541	70329301
Bileća	12172517	7091197	12174061	7092741	11854828	6838612	12100002	6571104
Brod	24943556	16767776	25162866	16619922	25355284	16512399	26565214	17415170
Bratunac	6920272	5028434	9439497	6107533	9337815	6009601	9368464	5897112
Višegrad	8434370	7096539	13053486	6905965	12465712	6869865	12074315	6723889
Vlasenica	11705475	7872394	11732558	7724012	12091223	7903775	12491125	8303677
Vukosavlje	1349814	1149298	1753161	1534061	1727698	1483276	1989617	1717037
Gacko	9686685	5701316	9692040	5559592	9701166	5421558	10092858	5800876
Gradiška	34964776	21645753	35098350	21336064	32700928	19134927	36025658	22044795
Derventa	29573277	21258701	45421382	31475893	46360758	32923197	55019287	35789771
Doboj	40100375	20303939	40219074	19853660	40526141	19556647	47531516	26515234
Donji Žabar	1238607	1098230	1487975	1331496	1487975	1312152	18738867	1698064
Zvornik	44027773	26305219	46847164	28558116	47423628	28473806	48398643	28836357
Istočni Drvar	28763	25346	28763	23654	28763	21963	409584	395484
Istočni Mostar	0	0	0	0	0	0	0	0
Istočni Stari Grad	504012	436713	693924	622064	696924	611610	983642	887231
Istočna Ilidža	3718932	2829466	3921069	2960063	4186127	3167133	4186127	3105350
Istočno Novo Sarajevo	55382067	44403283	54713443	42773554	54965487	41835019	61421610	48281780
Jezero	564838	511830	1055603	995495	1056776	976618	1059818	970337
Kalinovik	1797940	1370897	926396	799297	953564	812516	1526016	1363886
Kneževio	3480594	1687511	3480594	1641485	4641496	2749584	4647683	2694898
Kostajnica	4603962	3596298	4603962	3517664	4605132	3442348	4605132	3366412
Kozarska Dubica	29845607	15000841	30693955	15414927	30735580	15014369	30783402	14642688
Kotor Varoš	10493739	5977623	10501197	5818089	9138191	5213499	9148277	5079196
Krupa na Uni	904640	614090	904640	593810	904640	573539	904640	424996
Kupres	7744	4840	7744	4453	7744	4066	7744	3950
Laktaši	32378884	28972905	32392364	28468133	30074282	26508077	27600842	24384066
Lopare	13656023	7552855	14237725	7598932	14458455	7531728	13041853	6640900

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske

Ljubinje	6399155	2997289	6517813	2995837	6557017	2937261	6564679	2847705
Milići	6461293	5625206	6634882	5700634	7116451	6111716	7332191	6283750
Modriča	11596716	10232371	11789594	10251379	11894664	10179272	12231670	10477949
Mrkonjić Grad	17990540	11864975	18085672	11680914	18503211	11823648	18726093	11760508
Nevesinje	28857459	17647623	30051752	18418611	29825409	17902170	29857735	17533702
Novi Grad	30755140	20269999	28755383	17811849	29621253	17700119	29874135	17953000
Novo Goražde	2894024	2392742	2894024	2343195	2899042	2298637	2972149	2371773
Osmaci	2228745	1672145	2262212	1679555	3222836	2595220	3234882	2516672
Oštra Luka	2850237	2181308	3009309	2297489	3076312	2316271	3076312	2267851
Pale	28517109	21107924	26556107	20652195	26764658	20310889	26858784	20405015
Pelagićevo	2954910	2341847	3299589	2644412	2833023	2184874	2833023	2142378
Petrovac	1769788	1699740	1773591	1659169	1798591	1639420	1798591	1597848
Petrovo	5489272	4548751	5475652	4397610	5485652	4252491	5699890	4309908
Prijedor	85555876	53479767	83612590	51318219	85387479	52350008	86104325	52004458
Prnjavor	3639623	1605719	3654045	1565577	3663570	1520321	3663570	1465398
Ribnik	12024363	8431245	12269063	8452713	12284643	8241742	12620997	8531560
Rogatica	5227713	3861816	5456403	3954440	5750952	3861816	6086783	4438747
Rudo	11358899	5920590	11440800	5813049	12097222	6280962	12627993	6328524
Sokolac	7422809	5588729	7422809	5495174	7770625	5741226	8725701	6442129
Srbac	10778632	8212892	10572471	7948770	10591827	7830683	10768299	7869462
Srebrenica	9287246	8440948	11137019	10247134	11730879	10698320	11850726	10666002
Stanari	455232	444678	651845	638080	1553419	1517970	1558005	1497944
Teslić	13111180	8617123	15831243	10105412	15934875	9976977	15981537	9787263
Trebinje	26426994	21445875	32997129	24528724	34378780	25410021	34725028	25758733
Trnovo	505542	196023	505542	188391	507473	182690	507473	176989
Ugljevik	11465317	4991971	11716252	10067837	11762553	9935060	12102729	10081613
Foča	35616648	27798519	35620942	27268717	35903075	27016849	39028189	29603118
Han Pjesak	3487423	2344033	3741799	2540881	4188354	2935832	4196630	2879550
Čajniče	3878529	852341	3878529	658415	3878529	464489	3878529	407392
Čelinac	15686911	13802817	18018915	15270132	18197422	15172692	19399971	15305171
Šamac	24482800	13964756	23490573	12713730	23548720	12521775	25998167	14724580
Šekovići	6332564	4206403	5182339	3340269	5119469	3255633	5119469	3029600
Šipovo	3479771	2823328	3547978	2835829	3559000	2791041	3565084	2740925

Izvor podataka: Upitnici popunjeni od strane jedinica lokalne samouprave

U Gradu Gradiška način vođenja evidencije imovine i upis u registar nekretnina Gradonačelnik je regulisao Pravilnikom o načinu vođenja evidencije imovine Grada i upis u registar. Pravilnikom se uređuje način vođenja evidencije imovine Grada i podaci koji se vode u registru nekretnina. Registrom nekretnina upravlja Odsjek za imovinsko pravne poslove i zastupanje.

Registar nekretnina u JLS u kojima je uspostavljen se sastoji od popisanih nekretnina čiji je vlasnik JLS i vodi se u elektronskom obliku u aplikaciji Registar nekretnina³⁶. Registar nekretnina nije javan i interno je dostupan određenim organizacionim jedinicama i određenom broju zaposlenih koji su u funkciji vođenja i ažuriranja registra. Ostalim organizacionim jedinicama i zaposlenim registar nekretnina dostupan je po potrebi.

Podaci o nekretninama koje su upisane u registru nekretnina sistematizovane su po oblastima i sastoje se od portfelja: zemljišta, stambenih zgrada i stanova, poslovnih prostora i garaža namijenjenih komercijalnoj upotrebi, nekretnina koje koriste JU za vaspitanje i obrazovanje, za nauku i kulturu, za zdravstvenu i socijalnu zaštitu, za sportsko-rekreativne aktivnosti i drugih.

Podaci se u registar nekretnina unose prema portfeljima, gdje svaki portfelj može da sadrži podatke o imovini u skladu sa zahtjevima koje nudi aplikacija i koje su dostupne JLS, a za unos podataka zaduženi su radni timovi koji su imenovani odlukama Grado/načelnika. Registri nekretnina koji su uspostavljeni mogu da sadrže podatke o imovini: vrstu imovine, imovinsko-pravni status, katastarske i zemljišnoknjižne podatke o parcelama, vrijednost, površinu, način pribavljanja, namjenu, lokaciju, funkcionalnost, korisnike i djelimično podatke o odgovornim licima, podatke o ulaganjima u imovinu, podatke o teretima i sudskim sporovima na nekretninama, koristi koje donosi upošljavanje imovine i druge podatke.

Pregledom portfelja i podataka o nekretninama koji se nalaze u registru nekretnina³⁷ revizija je utvrdila da isti podaci i dokumenti ne prate svaku pojedinačnu nekretninu. Kako navode službenici u JLS najčešće iz nemogućnosti pribavljanja određenih podataka i neažurnosti organizacionih jedinica u JLS koje bi trebale da međusobno usaglašavaju i ažuriraju podatke u registru i/ili dokumenata, što se očekuje da će se riješiti ili djelimično riješiti kada se završi javno izlaganje nekretnina za sve katastarske opštine u JLS.

JLS, u kojima je uspostavljen registar nekretnina i u kojima je uspostavljanje u toku, su identifikovale određene razloge neuspostavljanja registra nekretnina, kao i rizike, poteškoće i probleme koji prate uspostavljanje istog. Postoji opšta saglasnost JLS da je potrebno uspostavljati registar nekretnina, ali da je to dugotrajan, težak, finansijski zahtjevan i kompleksan posao. Kao osnovni rizici, problemi i poteškoće navode se neriješeni imovinsko-pravni odnosi i sporost u njihovom rješavanju, razmjena podataka i informacija između nadležnih institucija i JLS, nedovoljno razgraničene nadležnosti i odgovornosti u okviru JLS, nedovoljni i neodgovarajući kapaciteti gradskih/opštinskih uprava, pomoć i podrška institucija RS, visoki troškovi prethodnih postupaka i procedura, nabavke softvera za vođenje evidencija o nekretnina, proširenja aplikacije i funkcionisanja registra nekretnina, te po unosu određenog broja jedinica nekretnina ažuriranje i održavanje registra.

U JLS u kojima je uspostavljanje registra nekretnina u toku, uglavnom je u početnoj fazi koja podrazumijeva aktivnosti na formiranju komisija-radnih grupa, popisu imovine, organizovanju unutrašnjih kapaciteta i uspostavljanju informatičke podrške.

³⁶ Aplikacija licencirana od strane Libusoft Cicom d.o.o.

³⁷ Revizija je pregledala određene podatke i evidencije u dva od tri uspostavljena Registra nekretnina.

U okviru preostalih 55 JLS u kojima nije uspostavljen registar nekretnina, u osam JLS (gradovi Trebinje i Prijedor i opštine Prnjavor, Teslić, Laktaši, Milići, Ugljevik i Krupa na Uni) su uspostavljene određene pomoćne evidencija o nekretninama. To su najčešće evidencije o nekretninama, tj. poslovnim zgradama, poslovnim prostorima i garažama za komercijalnu upotrebu i zemljištu, i to u organizacionim jedinicama kao što su Odjeljenje za lokalno ekonomski razvoj, Odjeljenje za prostorno planiranje i urbanizam, Odjeljenje za privredu, Odjeljenje za stambeno komunalne poslove, Odsjek za imovinu, Odsjek za imovinsko pravna pitanja i druge organizacione jedinice, a zavisno od organizacione strukture JLS.

Potrebni podaci o nekretninama, a za određene svrhe najčešće se pribavljaju iz računovodstvenih evidencija. Uz navedeno naglašava se nedovoljna pouzdanost i ovih podataka, obzirom da nisu obuhvaćene sve nekretnine i po fer vrijednosti iz razloga nepopisane imovine, neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, neizvršene procjene vrijednosti imovine i drugih razloga.

Informacije iz JLS sa razvijenijom organizacionom i upravljačkom strukturom, resursima i potencijalima pokazuju da je identifikacija, popis, procjena i evidentiranje imovine izuzetno značajan, kompleksan, finansijski zahtjevan i vremenski dugotrajan proces. U posmatranom periodu 2017-2020. godina u 33 JLS, odnosno u nešto više od pola, radi se kontinuirano identifikacija i procjena vrijednosti jedinične imovine, dok u 30 JLS nije bilo procjene vrijednosti imovine osim pojedinačnih slučajeva, najčešće za potrebe prodaje. Oko 10% JLS su planirale masovnu identifikaciju i procjenu vrijednosti nekretnina za naredni period.

3.2.2. Vlasništvo i evidentiranje nekretnina

Rezultati revizije pokazuju značajne razlike između JLS kada je u pitanju upravljanje nekretninama. JLS upravljaju nekretninama koje:

- su u njihovom vlasništvu, kojima upravljaju i koje koriste;
- su u njihovom vlasništvu, a date su na upravljanje, korištenje i održavanje drugim entitetima javnog sektora;
- nisu u njihovom vlasništvu i iste ne koriste, a u koje se ulažu sredstva JLS.

Različite su prakse postupanja sa imovinom u JLS iste namjene, iako je u periodu od 2006-2019. godine bio u primjeni Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave³⁸ kojim se utvrđivala imovina i prenos imovine u državnoj svojini na JLS, upis imovine u javne registre, preuzimanje i predaja u posjed JLS, a radi izvršavanja osnovnih funkcija JLS. Navedenim Zakonom nije bilo predviđeno, niti su donošeni podzakonski akti koji bi olakšali i ujednačili primjenu istog u JLS. U većini od posmatranih 15 JLS nisu uspostavljene potpune evidencije o ukupnom broju i vlasništvu nekretnina koje koriste JU za predškolsko vaspitanje i obrazovanje, osnovno vaspitanje i obrazovanje, srednje vaspitanje i obrazovanje, nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i sportsko-rekreativne aktivnosti. Osnivači navedenih JU su JLS, osim JU za osnovno vaspitanje i obrazovanje čiji je osnivač Vlada.

³⁸ Krajem 2019. godine Izmjenama i dopunama Zakona o stvarnim pravima, član 355a. prestaje važenje Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave. Postupci započeti po odredbama Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave okončaće se po odredbama Zakona o stvarnim pravima.

Rezultati revizije su pokazali da postoje značajne razlike između, a i u okviru JLS u vlasništvu na nekretninama koje koriste JU za iste namjene i računovodstvenim evidencijama istih, i to:

- nekretnine su u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama gradskih/opštinskih uprava;
- nekretnine su u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama JU;
- nekretnine su u vlasništvu gradskih/opštinskih uprava, a u računovodstvenim evidencijama JU;
- nekretnine su u vlasništvu JU, a u računovodstvenim evidencijama gradskih/opštinskih uprava;
- dio nekretnina je u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama gradskih/opštinskih uprava, a dio nekretnina je u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama JU.

U četiri JLS (gradovi Zvornik, Derвента i Prijedor i Opština Istočna Ilidža) sve nekretnine koje koriste JU za predškolsko, osnovno i srednje vaspitanje i obrazovanje, nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, sportsko-rekreativne aktivnosti su u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama gradske/opštinske uprave. U ostalih 11 JLS su različite prakse koje se tiču navedenih nekretnina, gdje se određeni broj nekretnina koje se koriste za istu namjenu nalazi u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama gradske/opštinske uprave, drugi dio nekretnina je u računovodstvenim evidencijama JU, a u vlasništvu gradske/opštinske uprave i treći dio nekretnina je u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama samih JU koje i koriste nekretnine. Na primjer, u pet JLS (gradovi Banjaluka, Gradiška, Doboj i Trebinje i Opština Istočno Novo Sarajevo) određeni broj nekretnina koje koriste JU za osnovno vaspitanje i obrazovanje se nalazi u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama gradske/opštinske uprave, određeni broj nekretnina u računovodstvenim evidencijama JU, a u vlasništvu gradske/opštinske uprave i jedan dio nekretnina u vlasništvu i računovodstvenim evidencijama JU.

Detaljniji prikaz vlasništva i računovodstvenog evidentiranja nekretnina u JLS koje imaju istu namjenu i koriste ih JU za predškolsko, osnovno i srednje vaspitanje i obrazovanje, nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, sportsko-rekreativne aktivnosti prikazan je u Prilogu.³⁹

Pored navedenog različitog vlasništva i različitog računovodstvenog evidentiranja nekretnina u JLS, prisutni su i drugi problemi koji se odnose na potpunost, pouzdanost i usaglašenost evidencija između JLS i drugih republičkih institucija koje imaju podatke o istima. Pregledom relevantnih listova nepokretnosti – izvoda i zemljišnoknjižnih izvadaka i druge dokumentacije u JLS revizija je utvrdila da su prisutni slijedeći pristupi u vlasništvu i računovodstvenom evidentiranju nekretnina koje koriste JU:

- U posjedovnim listovima nekretnine su u posjedu gradske/opštinske uprave, a u zemljišnoknjižnim evidencijama u vlasništvu JU, a računovodstveno se evidentiraju u evidencijama gradske/opštinske uprave ili JU.
- Različiti su vlasnici zemljišta i nekretnina, odnosno poslovnih zgrada i prostora na zemljištu. Zemljište je vlasništvo jednog javnog entiteta, a nekretnina na zemljištu vlasništvo drugog javnog entiteta. U računovodstvenim evidencijama se evidentiraju odvojeno, i to zemljište u evidencijama jednog javnog entiteta, a nekretnina u

³⁹ Prilog broj 7 – Vlasništvo i računovodstvene evidencije nekretnina koje koriste javne ustanove u jedinicama lokalne samouprave

evidencijama drugog javnog entiteta ili objedinjeno u evidencijama jednog entiteta bez obzira na različitog vlasnika zemljišta i nekretnine.

U nedostatku podzakonskih propisa i određenih instrukcija, smjernica i uputstava od strane Vlade i ministarstava, JLS su zajedno sa nadležnim republičkim institucijama na različite načine postupale i utvrđivale vlasništvo i evidentirale nekretnine koje koriste JU za istu namjenu.

Upravljanje nekretninama pored izraženih rizika i poteškoća u JLS prate i rizici i problemi na koje JLS imaju ograničen uticaj kao što su neriješeni imovinsko-pravni odnosi, dugotrajnost i neizvjesnost postupaka upisa vlasništva, sudski sporovi, neriješeni odnosi između JLS i drugih entiteta javnog sektora (JU i javnih preduzeća) u pogledu upravljanja nekretninama. Jedan od primjera rješavanja imovinsko-pravnih odnosa u JLS prikazan je u Prilogu.⁴⁰

3.3. Struktura korisnika i koristi od nekretnina

Iz perspektive društvenih i ekonomskih koristi nekretnina generalna struktura može biti posmatrana kroz dvije grupe nekretnina. Nekretnine koje su vlasništvo JLS i koje koriste gradske/opštinske uprave za svoje potrebe i JU za predškolsko, osnovno i srednje vaspitanje i obrazovanje, nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i sportsko-rekreativne aktivnosti. Druga grupa nekretnina su nekretnine koje su vlasništvo JLS i namijenjene komercijalnoj upotrebi.

Nekretnine koje koriste gradske/opštinske uprave i JU za svoje potrebe su značajne, kako po broju, vrijednosti, tako i po površini u m². Ukupan broj nekretnina za navedene namjene je oko 1000 sa ukupnom površinom od oko 820 hiljada m² u 13⁴¹ JLS na dan 31.12.2020. godine. Broj nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi je oko 1700 sa ukupnom površinom od oko 153 hiljade m² u posmatranih 15 JLS. Nekretnine koje se koriste za potrebe gradskih/opštinskih uprava i JU po površini u m² su 5,4 puta više od nekretnina koje su namijenjene za komercijalnu upotrebu. Ukupna sadašnja vrijednost nekretnina obuhvaćenih revizijom u 15 JLS na dan 31.12.2020. godine iznosi oko 452 miliona KM.

3.3.1. Nekretnine koje koriste gradske/opštinske uprave i javne ustanove

U većini od posmatranih JLS nisu jasno uređeni odnosi po pitanju upravljanja, korištenja i održavanja nekretnina koje su u njihovom vlasništvu, a koje koriste JU za predškolsko, osnovno i srednje vaspitanje i obrazovanje, nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i sportsko-rekreativne aktivnosti. Djelimično uslovi korištenja i održavanja nekretnina koje koriste JU su regulisani odlukama o osnivanju JU, ali nisu jasno regulisana pitanja uloga, nadležnosti i odgovornosti u upravljanju predmetnim nekretninama.

Za značajan dio ulaganja vršenih u posmatarnom periodu koja su podrazumijevala izgradnju, dogradnju, rekonstrukciju i adaptaciju nekretnina Skupština grada/opštine je donosila pojedinačne odluke o prenosu prava upravljanja, korištenja i održavanja nekretnina na osnovu kojih je Grado/načelnik zaključivao ugovore sa JU kojima se regulišu međusobna prava i obaveze o upravljanju, korištenju i održavanju nekretnina. Predmetom ugovora uglavnom su regulisana međusobna prava i obaveze između ugovornih strana, te uslovi upravljanja, korištenja i održavanja nekretnina. Nekretnine su date za redovnu

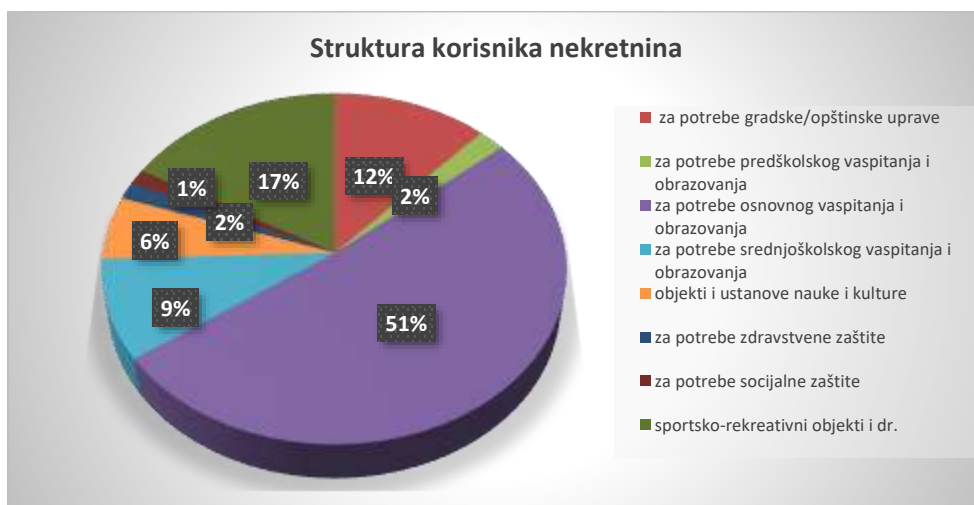
⁴⁰ Prilog broj 8 – Primjer rješavanja imovinsko-pravnih odnosa u jedinici lokalne samouprave

⁴¹ U upitnicima koje su popunile jedinice lokalne samouprave, u dvije od posmatranih, Grad Trebinje i Opština Modriča su naveli broj nekretnina koje koriste za svoje potrebe i potrebe javnih ustanova, ali nisu bile u mogućnosti navesti površinu istih u m².

upotrebu bez naknade i bez prava na otuđenje, najčešće na neograničeno vrijeme, bez mogućnosti davanja u zakup trećim licima bez pismene saglasnosti Grada/načelnika, zatim da li će se na predmetnoj nekretnini ne/knjižiti korisnik u katastarskoj evidenciji. Ugovorima je definisano pod kojim uslovima se mogu vršiti investicioni radovi na nekretnini i troškovi održavanja predmetne nekretnine koji najčešće padaju na teret korisnika nekretnine i druge obaveze koje treba da ispuni korisnik nekretnine.

Na narednom Grafikonu je prikazana struktura korisnika nekretnina koje koriste gradske/opštinske uprave i JU za svoje potrebe.⁴² Struktura korisnika nekretnina koje su u vlasništvu 13 JLS je prikazana po površini u m² koju koriste gradske/opštinske uprave i JU.

Grafikon broj 4 – Struktura korisnika nekretnina koje koriste gradske/opštinske uprave i javne ustanove na dan 31.12.2020. godine



Izvor podataka: Upitnici, dokumentacija i obavljeni intervjui u jedinicama lokalne samouprave

Pokazatelji o nekretninama koje su u vlasništvu JLS i nalaze se u njihovim računovodstvenim knjigama i evidencijama, a koje se koriste za potrebe gradskih/opštinskih uprava i JU pokazuju da oko 2/3 ukupnog prostora u m² kojim raspolažu se koristi za potrebe predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja. Ostala 1/3 prostora se koristi za potrebe gradskih/opštinskih uprava i JU za nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i sportsko-rekreativne aktivnosti.

Podaci i informacije o nekretninama pokazuju da JLS, sa jedne strane, imaju potrebu za dodatnim prostorom, a sa druge strane u istim JLS ima nekorištenih prostornih kapaciteta. Prema procjenama JLS koje su iskazane u strateško-razvojnim i drugim planskim dokumentima JLS, a što je potvrđeno i iz intervjua sa nadležnima i službenicima u JLS, većini JLS najviše nedostaje prostornih kapaciteta za potrebe predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

Takođe, u većini JLS ima nekorištenih prostornih kapaciteta namijenjenih za osnovno vaspitanje i obrazovanje i to najčešće u ruralnim dijelovima JLS, dok u urbanim dijelovima im najčešće nedostaje prostora za iste potrebe. U dvije od posmatranih JLS nedostaje prostornih kapaciteta za funkcionisanje gradske/opštinske uprave, zbog čega se i vrši unajmljivanje prostora. Opština Istočna Ilidža unajmljuje kompletan prostor za

⁴² Jedinice lokalne samouprave nisu imale pouzdane podatke o nekretninama koje nisu u upotrebi i koje se ne koriste, tako da na ovom grafikonu nisu predstavljeni pokazatelji o nekretninama koje su nekorištene, odnosno nisu u upotrebi.

funkcionisanje opštinske uprave i Grad Gradiška unajmljuje jedan dio prostora za svoje potrebe.

U manjem dijelu JLS nedostaje prostornih kapaciteta JU srednjoškolskog vaspitanja i obrazovanja, nauke i kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i sportsko-rekreativnih aktivnosti. JLS često pored pribavljanja novih i rekonstrukcije postojećih, vrše i adaptaciju i opremanje postojećih nekretnina u cilju prenamjene, dok jedan manji dio nekorištenih nekretnina iznajmljuju, a koje su ranije koristile JU za svoje potrebe. Jedan od primjera koji je prezentovan tokom provođenja revizije jeste da JLS vrše prenamjenu poslovnih prostora i dodjelu na upravljanje, korištenje i održavnje JU kojima nedostaje prostornih kapaciteta za njihove potrebe. Vršena je i prenamjena nekorištenog prostora u osnovnim školama najčešće za potrebe predškolskog vaspitanja i obrazovanja. Kako se smanjuje broj učenika u osnovnim školama, tako se povećava i nekorišteni školski prostor za koji znatan broj JLS vrši prenamjenu za potrebe predškolskog vaspitanja i obrazovanja, kao i za potrebe kulture, zdravstvene zaštite i druge namjene u ruralnim sredinama.

U narednoj Tabeli su prikazani najčešći dokumenti i koraci, a koji prate projekte pribavljanja, izgradnje, rekonstrukcije i adaptacije i dodjele nekretnina za potrebe funkcionisanja JU. Posmatrani realizovani projekti u JLS su u najvećem broju planirani u strateško-razvojnim i drugim planskim dokumentima JLS. U polovini od analiziranih projekata u JLS procedura započinje podnošenjem zahtjeva od strane JU Gradu/načelniku na razmatranje za dodatnim prostornim kapacitetima. Za dio ovih projekata je rađena studija opravdanosti, odnosno traženo mišljenje nadležne organizacione jedinice u JLS, najčešće Odjeljenja za društvene djelatnosti. U polovini projekata koji su finansirani iz donatorskih sredstava, procedura započinje odlukom/ugovorom o su/finansiranju, odnosno donaciji, nakon čega slijedi odluka o pokretanju javne nabavke, te ugovor o izvođenju radova.⁴³

Tabela broj 4 - Najčešći dokumenti i koraci o iskazivanju potreba od strane javnih ustanova za dodatnim prostornim kapacitetom do realizacije projekta

JLS	Projekti	Zahtjev za dodatnim prostorom	Studija opravdanosti /mišljenje org. jedinice	Odluka/Ugovor o su/finansiranje (donacije)	Odluka o pokretanju postupka javne nabavke/ponuda za kupovinu	Ugovor o izvođenju radova/ Odluka o kupovini/Ugovor o dodjeli prostora
Bijeljina	Izgradnja područne škole	08.12.2017.	29.06.2020.		28.09.2018.	12.11.2018.
	Izgradnja područne škole i vrtića		28.03.2018.		13.04.2018.	25.05.2018.
	Izgradnja fiskulturne sale			26.04.2018.	10.7.2019.	12.02.2020.
Banjaluka	Prenamjena poslovnog prostora za potrebe JU-socijalne zaštite	21.10.2020.	10.02. i 15.02.2021.			06.04.2021.
Trebinje	Izgradnja kompleksa vrtića			23.11.2017.	31.10.2017.	06.12.2017.
Zvornik	Kupovina prostora	16.12.2019.			13.01.2020.	30.03.2020.
Gacko	Izgradnja sportske dvorane				20.07.2018.	15.02.2019.
Istočna Ilidža	Dogradnja Doma zdravlja	03.06.2013.		06.10.2017.	16.06.2014.	I faza 03.10.2014. II faza 16.03.2018.
	Izgradnja srednje škole				05.06.2020.	26.09.2019. i 11.06.2020.
Istočno Novo Sarajevo	Rekonstrukcija osnovne muzičke škole	11.02.2020.	11.02.2020.	12.10.2020.	17.09.2020.	12.10.2020.
	Dogradnja Doma zdravlja	03.06.2013.		06.10.2017.	16.06.2014.	I faza 03.10.2014. II faza 16.03.2018.
Kotor Varoš	Rekonstrukcija sportske sale i Narodne biblioteke			08.03.2018.	13.09.2018.	22.10.2018.
Modriča	Izgradnja sportske sale				08.07.2020.	02.11.2020.

Izvor podataka: Dokumentacija i obavljani intervjui sa službenicima u jedinicama lokalne samouprave

⁴³ Prilog broj 9 – Primjer mogućeg iskazivanja potreba za dodatnim prostornim kapacitetima od strane javnih ustanova i odlučivanje o istim od strane jedinica lokalne samouprave

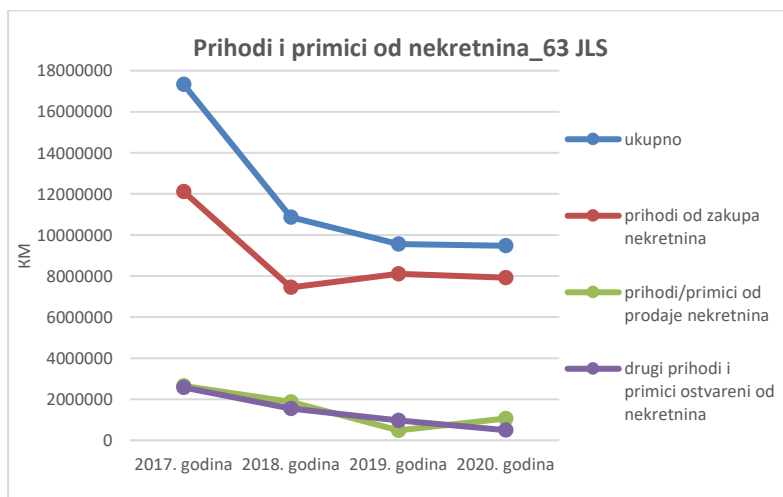
U JLS nije ujednačena praksa kod provođenja pojedinačnih projekata koje provodi ista JLS. Kako JLS nisu uradile identifikaciju svih nekretnina koje nisu u funkciji i koje se ne koriste i identifikaciju svih potreba za nekretninama, slijedi da u većem dijelu JLS nisu jasno utvrđeni kriterijumi za izbor prioriteta i redosjeda rješavanja nekorištenog i nedostajućeg prostora.

3.3.2. Nekretnine namijenjene komercijalnoj upotrebi

Ukupni prihodi od finansijske i nefinansijske imovine u JLS posmatrano u 2020. godini su iznosili 25,9 miliona KM i u periodu 2017-2020. godina imaju trend rasta i to za oko 10% u 2020. godini u odnosu na 2017. godinu. U strukturi ukupnih prihoda od finansijske i nefinansijske imovine najznačajniji su prihodi od zakupa i rente, koji su u 2020. godini iznosili 25,7 miliona KM i od toga 30% se odnosi na prihode od zakupa nekretnina, a ostalo su prihodi od rente. U posmatranom periodu ukupni prihodi od zakupa i rente u JLS imaju blagi trend rasta i to za 10% u 2020. godini u odnosu na 2017. godinu, što je prikazano u Prilogu.⁴⁴

Ukupni prihodi i primici od nekretnina obuhvaćenih revizijom u 2020. godini su iznosili oko 9,5 miliona KM i imaju pad za 45% u odnosu na 2017. godinu kada su iznosili oko 17 miliona KM, što je prikazano na narednom Grafikonu.

Grafikon broj 5 – Prihodi i primici od predmetnih nekretnina u jedinicama lokalne samouprave za period 2017-2020. godina



Izvor podataka: Upitnici i dokumentacija jedinica lokalne samouprave

Prihodi od zakupa nekretnina čine 84% u strukturi ukupnih prihoda i primitaka od nekretnina i time opredjeljuju trend i visinu kretanja istih. U 2020. godini su iznosili oko 8 miliona KM i imaju pad za 35% u odnosu na 2017. godinu. Primici/prihodi od prodaje u 2020. godini su iznosili oko 1 milion KM, a drugi prihodi i primici ostvareni od nekretnina iznosili su oko 500 hiljada KM i u posmatranom periodu, takođe, imaju trend pada.

Tokom 2020. godine u 60% posmatranih JLS iznajmljivanje poslovnih prostora je vršeno putem javnog oglasa javnim nadmetanjem – licitacijom ili pribavljanjem pismenih ponuda. Prilikom davanja u zakup poslovnih prostora komisija imenovana od strane Grado/načelnika je donosila odluke o davanju u zakup, a na osnovu kojih je Gradona/načelnik sa korisnicima zaključivao ugovor o zakupu. U slučaju kada su se poslovni prostori davali bez ugovorene

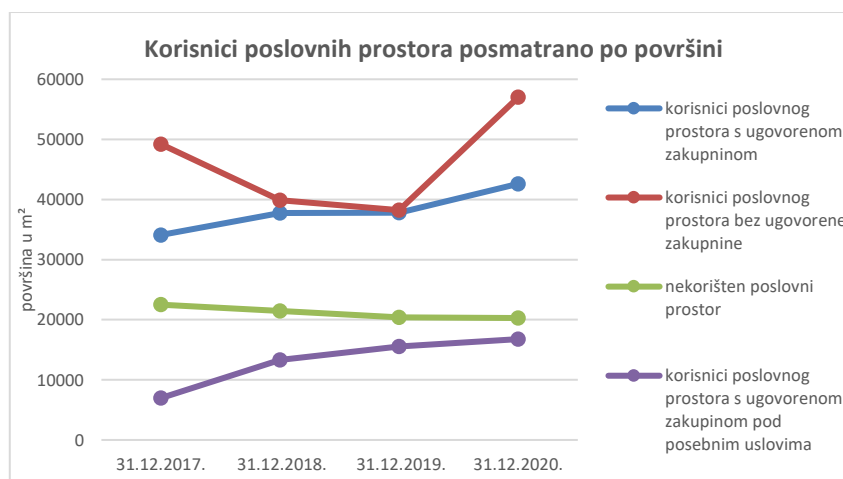
⁴⁴ Prilog broj 10 - Prihodi i primici od nefinansijske imovine u jedinicama lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina

zakupnine i/ili pod posebnim uslovima najčešće Skupština grada/opštine je donosila odluke o dodjeli na korištenje, na osnovu kojih je Grado/načelnik zaključivao ugovor sa korisnikom poslovnog prostora. U 40% JLS koje raspolažu sa manjim brojem nekretnina koje su namijenjene komercijalnoj upotrebi, poslovni prostori su se najčešće neposrednom pogodbom davali u zakup, gdje je Grado/načelnik zaključivao ugovor o zakupu sa korisnicima poslovnog prostora.

U Prilogu su prikazani detaljnije načini iznajmljivanja nekretnina u posmatranim JLS.⁴⁵ Pojedini poslovni prostori u posmatranim JLS su davani u zakup bez potpisivanja ugovora, samo na osnovu zaključka Grado/načelnika, sa pojedinim korisnicima nisu izvršena usklađivanja, odnosno potpisivani novi ugovori ili aneksi ugovora nakon donošenja novih internih regulatornih dokumenata ili promjene početne cijene zakupnine.

U JLS u zavisnosti od načina ugovaranja zakupa, korisnici nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi, odnosno poslovnih prostora su sa ugovorenim zakupninom, sa ugovorenim zakupninom pod posebnim uslovima⁴⁶ i/ili bez ugovorene zakupnine⁴⁷, a manji dio je bespravnih korisnika⁴⁸. U posmatarnom periodu se povećava površina u m² poslovnih prostora koja je iznajmljena korisnicima bez ugovorene zakupnine, kao i korisnicima sa ugovorenim zakupninom pod posebnim uslovima. U JLS u posmatranom periodu površina u m² nekorištenih nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi, odnosno poslovnih prostora se smanjuje, što je prikazano na narednom Grafikonu.

Grafikon broj 6 – Korisnici poslovnih prostora posmatrano po površini u m² u zavisnosti od načina ugovaranja za period 2017-2020. godina



Izvor podataka: Upitnici i dokumentacija jedinica lokalne samouprave

⁴⁵ Prilog broj 11 - Načini iznajmljivanja nekretnina u jedinicama lokalne samouprave tokom 2020. godine

⁴⁶ Nekretnine, odnosno poslovni prostori koji se daju u zakup sa ugovorenim zakupninom pod posebnim uslovima najčešće znači da se iznos zakupnine pod posebnim uslovima utvrđuje tako što se početna cijena zakupnine po m², bez poreza na dodatnu vrijednost, pomnoži sa površinom prostora koji se daje u zakup, nakon čega se dobijeni iznos zakupnine umanjuje za određeni iznos u zavisnosti od jedinice lokalne samouprave, i do 90%.

⁴⁷ Nekretnine, odnosno poslovni prostori koji se daju na korištenje bez ugovorene zakupnine najčešće znači da se za korištenje ne plaća zakupnina, a na osnovu odluka Skupštine grada/opštine po osnovu kojih Grado/načelnik ugovorom ili zaključkom uređuje odnose o korištenju sa korisnikom prostora.

⁴⁸ Nekretnine koje se koriste bez odluke o dodjeli na upravljanje, korištenje i održavanje i/ili zaključka o dodjeli nekretnine na korištenje ili davanja u zakup i/ili ugovora o zakupu nekretnine.

Pored navedenog dolazi do povećanja površine u m² poslovnih prostora koja je iznajmljena sa ugovorenim zakupninom, iako prihodi od zakupa nekretnina imaju trend pada. Službenici u JLS navode da se znatno povećavaju potrebe za poslovnim prostorima za korisnike koji ili ne plaćaju zakupninu i/ili plaćaju zakupninu pod posebnim uslovima. U 2020. godini površina u m² poslovnih prostora čiji su korisnici sa ugovorenim zakupninom pod posebnim uslovima se povećala za 2,4 puta, a površina u m² čiji su korisnici sa ugovorenim zakupninom se povećala za 25% u odnosu na 2017. godinu. Takođe, i površina u m² poslovnih prostora čiji su korisnici bez ugovorene zakupnine se povećala za 16%. S druge strane, površina u m² poslovnih prostora koja se ne koristi se smanjila za 10% u 2020. godini u odnosu na 2017. godinu.

Na slijedećem Grafikonu je prikazana struktura korištenja poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja zbirno u JLS na kraju posmatranog perioda.

Grafikon broj 7 – Struktura poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine



Izvor podataka: Upitnici, ugovori i druga dokumentacija u jedinicama lokalne samouprave

Ukupno u JLS nešto više od 1/2 poslovnih prostora je korišteno bez ugovorene zakupnine i pod posebnim uslovima, oko 1/3 je korištena sa ugovorenim zakupninom i oko 1/10 poslovnih prostora je nekorišteno.

Posmatrano pojedinačno po JLS značajne su razlike u zavisnosti od načina ugovaranja zakupa sa korisnicima poslovnih prostora. U pet JLS svi poslovni prostori su iznajmljeni sa ugovorenim zakupninom, a u dvije JLS su svi poslovni prostora iznajmljeni sa ugovorenim zakupninom pod posebnim uslovima i/ili bez ugovorene zakupnine. U osam JLS poslovni prostori su iznajmljeni sa ugovorenim zakupninom i sa ugovorenim zakupninom pod posebnim uslovima i/ili bez ugovorene zakupnine, što je prikazano u Prilogu.⁴⁹

Korisnike nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi, odnosno poslovnih prostora za potrebe ove revizije smo podijelili u četiri grupe, i to republičke institucije i javna preduzeća, lokalne javne ustanove i preduzeća, udruženja građana i humanitarne organizacije, i privredni subjekti koji nisu iz javnog sektora.

Posmatrano po navedenim grupama korisnika na slijedećem Grafikonu je prikazana struktura korisnika poslovnih prostora zbirno u svih 15 JLS na dan 31.12.2020. godine.

⁴⁹ Prilog broj 12 - Struktura poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine

Grafikon broj 8 – Struktura korisnika poslovnih prostora u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine

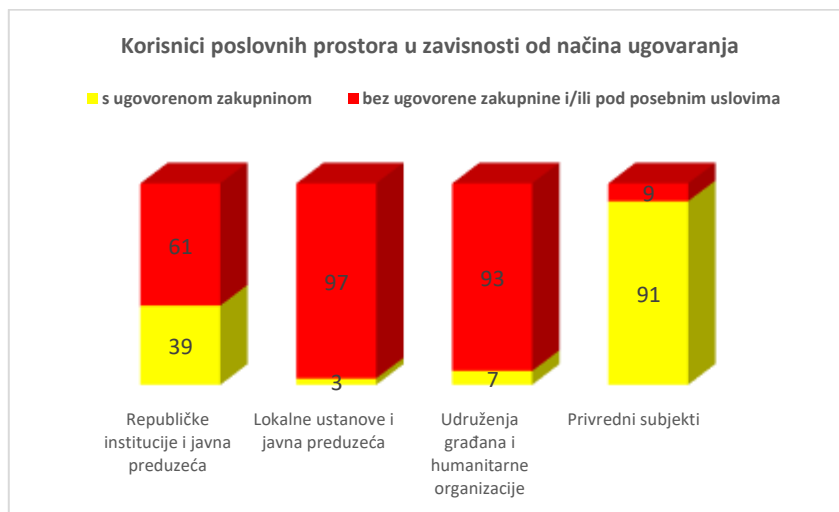


Izvor podataka: Upitnici, ugovori i druga dokumentacija jedinica lokalne samouprave

U 15 JLS na dan 31.12.2020. godine nešto više od 1/3 korisnika poslovnih prostora su udruženja građana i humanitarne organizacije, oko 1/4 korisnika poslovnih prostora su republičke institucije i preduzeća, lokalne javne ustanove i preduzeća i 1/4 korisnika poslovnih prostora su privredni subjekti. JLS pored poslovnih prostora koji su iznajmljeni posjeduju i poslovne prostore koji nisu iznajmljeni i ne donose društvene i ekonomske koristi, a sa druge strane iziskuju troškove za održavanje, i to 14% poslovnih prostora je nekorišteno.

U skladu sa navedenim grupama korisnika na slijedećem Grafikonu je prikazan pregled korisnika poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja zbirno u 15 JLS.

Grafikon broj 9 – Pregled korisnika poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine_%



Izvor podataka: Upitnici, ugovori i druga dokumentacija jedinica lokalne samouprave

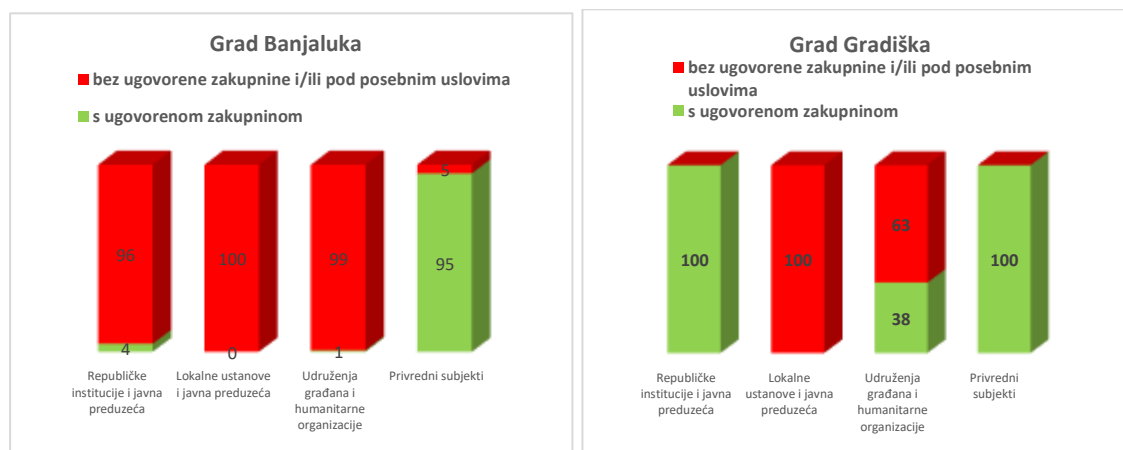
Posmatrano po korisnicima, a u zavisnosti od načina ugovaranja 60% republičkih institucija i preduzeća su korisnici bez ugovorene zakupnine i/ili pod posebnim uslovima, a 40% su korisnici sa ugovorenim zakupninom. Lokalne javne ustanove i preduzeća su korisnici poslovnih prostora bez ugovorene zakupnine i/ili pod posebnim uslovima, i to 97%, a 3%

korisnika je sa ugovorenom zakupninom. Udruženja građana i humanitarne organizacije, su većinom korisnici poslovnih prostora bez ugovorene zakupnine i/ili pod posebnim uslovima, i to 93%, a 7% su korisnici sa ugovorenom zakupninom. Privedni subjekti su korisnici poslovnih prostora u manjem dijelu bez ugovorene zakupnine i/ili pod posebnim uslovima, i to 9%, a 91% su korisnici sa ugovorenom zakupninom.

Posmatrano pojedinačno po JLS različite su prakse ugovaranja sa korisnicima nekretnina, odnosno poslovnih prostora namijenjenih komercijalnoj upotrebi. U sedam od posmatranih JLS, a u okviru JLS svi korisnici su sa istim načinom ugovaranja. Od toga u pet JLS su svi korisnici sa ugovorenom zakupninom (gradovi Zvornik i Derвента i opštine Kotor Varoš, Bileća i Milići), a u dvije JLS su svi korisnici bez ugovorene zakupnine i/ili sa ugovorenom zakupninom pod posebnim uslovima (opštine Modriča i Istočna Ilidža).

Na sljedećim grafikonima su prikazani pregledi korisnika poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja u dvije JLS, a prakse u ostalih šest JLS su prikazane u Prilogu⁵⁰.

Grafikoni broj 10 i 11 - Pregled korisnika poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja u dvije jedinice lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine_%



Izvor podataka: Upitnici, ugovori i druga dokumentacija u jedinicama lokalne samouprave

U Gradu Banjaluka republičke institucije i preduzeća su većinom korisnici poslovnog prostora bez ugovorene zakupnine i/ili pod posebnim uslovima i to 96%, a u Gradu Gradiška republičke institucije i preduzeća su svi korisnici poslovnog prostora sa ugovorenim zakupninom. Udruženja građana i humanitarne organizacije u Gradu Banjaluka su 99% korisnici bez ugovorene zakupnine i/ili pod posebnim uslovima, a u Gradu Gradiška 40% korisnika poslovnog prostora je sa ugovorenim zakupninom, a 60% korisnika je bez ugovorene zakupnine i/ili pod posebnim uslovima.

U osam od posmatranih JLS raspolažu garažama za iznajmljivanje i u JLS su svi korisnici sa ugovorenim zakupninom. U tri JLS raspolažu sa garažama koje se ne koriste. Gradovi Doboj i Derвента raspolažu manjim brojem garaža koje su nekoristene, a u Gradu Banjaluka koji raspolaže i sa najvećim brojem garaža 1/3 su nekoristene. Grad Prijedor garaže kojima raspolaže koristi za potrebe gradske uprave. Postupci iznajmljivanja garaža u JLS su isti kao i postupci iznajmljivanja poslovnih prostora u posmatranim JLS.

Tabela broj 5 – Broj garaža i korisnici u zavisnosti od načina ugovaranja u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine

⁵⁰ Prilog broj 13 – Pregled korisnika poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine

JLS	Broj garaža/pomoćnih objekata				
	ukupno	sa ugovorenim zakupninom	bez ugovorene zakupnine	bespravno korištenje	nekorištene
Kotor Varoš	12	12			
Milići	80	80			
Doboj	329	321			8
Derвента	25	23			2
Banjaluka	460	301			159
Istočna Ilidža	2	1	1		
Prijedor	12		12		
Gacko	3			3	

Izvor podataka: Upitnici, ugovori i druga dokumentacija u jedinicama lokalne samouprave

Posebne analize, informacije i izvještaji o upravljanju nekretninama u JLS nisu rađeni, samim tim nije bilo moguće iste ni koristiti za definisanje i preduzimanje mjera i aktivnosti na unapređenju upravljanja nekretninama. Nisu praćene i analizirane promjene u vrijednosti i strukturi postojećih nekretnina, odnosno po svakoj jedinici nekretnina koje se koriste za potrebe gradskih/opštinskih uprava i JU, te nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi. Iz navedenog slijedi da nisu rađene posebne sveobuhvatne analize o ostvarenim društvenim i ekonomskim koristima od predmetnih nekretnina.

Iako ukupni rashodi i izdaci za nekretnine u JLS imaju trend rasta u posmatranom periodu, a prihodi i primici od nekretnina trend pada, nisu praćeni i analizirani troškovi i izdaci, prihodi i primici i druge koristi od nekretnina, te društvena i ekonomska opravdanost odabranog načina rješavanja nekorištenih i nedostajućih nekretnina (pribavljanje i izgradnja, rekonstrukcija i adaptacija, promjena namjene postojećih nekretnina, iznajmljivanje/unajmljivanje, prodaja nekretnina i dr.). Službenici u JLS navode da projekti, programi i aktivnosti provedeni na pojedinačnim nekretninama odabranog načina rješavanja nekorištenih i nedostajućih nekretnina su uticali na podizanje nivoa zadovoljstva korisnika nekretnina i usluga, iako JLS u posmatranom periodu nemaju interne evidencije o ocjeni zadovoljstva korisnika nekretnina i usluga.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka upravljanja nekretninama u jedinicama lokalne samouprave sa ciljem da ispita da li jedinice lokalne samouprave efikasno upravljaju nekretninama.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da u jedinicama lokalne samouprave nisu obezbijeđene sve potrebne pretpostavke za efikasno upravljanje nekretninama.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1. U jedinicama lokalne samouprave nije obezbijeđen odgovarajući regulatorni i organizacioni okvir kao jedna od pretpostavki za efikasno upravljanje nekretninama.

Ispitivanja revizije su pokazala da jedinice lokalne samouprave, iako raspolažu sa brojnim strateško-razvojnim i drugim planskim dokumentima, nisu definisale jasne i mjerljive ciljeve koji se odnose na upravljanje nekretninama i koji bi bili praćeni konkretnim mjerama i aktivnostima. U većem dijelu jedinica lokalne samouprave nisu jasno regulisana pitanja uloga, nadležnosti i odgovornosti, niti su utvrđeni postupci i procedure ustupanja nekretnina na upravljanje, korištenje i održavanje drugim entitetima javnog sektora (javnim ustanovama i javnim preduzećima).

Kapaciteti jedinica lokalne samouprave nisu na odgovarajući način organizovani. Upravljanje nekretninama je u nadležnosti više organizacionih jedinica sa nerazgraničenim nadležnostima i odgovornostima. Nije uspostavljena efektivna koordinacija između organizacionih jedinica gradskih/opštinskih uprava u pogledu razmjene i korištenja podataka i informacija.

4.2. Jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile evidencije, baze podataka i registre nekretnina sa relevantnim, potpunim i pouzdanim podacima i informacijama koji bi bili korišteni u upravljanju nekretninama.

Većina jedinica lokalne samouprave nije uspostavila registar nekretnina u skladu sa Akcionim planom za provođenje Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Jedan manji broj jedinica lokalne samouprave je u početnoj fazi uspostavljanja registra, a tri jedinice lokalne samouprave su uspostavile registar nekretnina koji još uvijek nema karakter potpunih i pouzdanih podataka i informacija o nekretninama.

Aktivnosti koje prethode uspostavljanju registra nekretnina u jedinicama lokalne samouprave se provode raličitom dinamikom i intenzitetom, a prate ih brojni rizici pravne, finansijske, organizacione i administrativne prirode.

Podaci o nekretninama se nalaze u više nepovezanih, neusklađenih, nesistematizovanih i neažuriranih evidencija koje se vode u više organizacionih jedinica gradskih/opštinskih uprava i njihovo korištenje ne obezbjeđuje efikasno upravljanje nekretninama.

4.3. Karakteristične su i izražene različite prakse u jedinicama lokalne samouprave u pogledu rješavanja pitanja vlasništva i evidentiranja nekretnina.

Izražene su razlike između jedinica lokalne samouprave u pogledu vlasništva na nekretninama koje koriste javne ustanove iste namjene koje se reflektuju na evidentiranje i upravljanje nekretninama. Ove razlike nisu prisutne samo između jedinica lokalne samouprave, prisutne su i u okviru iste jedinice lokalne samouprave. Razlike u pogledu vlasništva su posljedica nepostojanja regulative čija primjena bi omogućila jedinstven i jednoobrazan pristup, različitih pristupa u dokazivanju, dokumentovanju i utvrđivanju

vlasništva, nedovoljne koordinacije između institucija i u okviru jedinica lokalne samouprave.

Evidentne su poteškoće u razmjeni podataka relevantnih za upravljanje nekretninama između jedinica lokalne samouprave i javnih ustanova, kao i između jedinica lokalnih samouprava i republičkih institucija.

4.4. Jedinice lokalne samouprave nisu analizirale upravljanje nekretninama i preduzimale mjere i aktivnosti koje bi rezultirale efikasnijim upravljanjem nekretninama.

Nalazi revizije su pokazali da jedinice lokalne samouprave nisu identifikovale sve nekretnine u njihovom vlasništvu, nekretnine koje se ne koriste i nisu u funkciji, te identifikovale sve potrebe za nekretninama. Iako jedinice lokalne samouprave nisu identifikovale sve nekorištene nekretnine i potrebe za nedostajućim nekretninama, vidljiv je nedostatak određenih nekretnina za funkcionisanje gradskih/opštinskih uprava i javnih ustanova, a sa druge strane i da postoje nekretnine koje se ne koriste i samim tim ne donose društvene i ekonomske koristi.

Organi gradske/opštinske uprave nisu provodili analize uspješnosti upravljanja nekretninama kako bi na osnovu analiza preduzimali mjere i aktivnosti na uspješnijem upravljanju nekretninama. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave izostale su i analize društvene i ekonomske opravdanosti ulaganja u nekretnine putem pribavljanja, izgradnje, rekonstrukcije, promjene namjene ili iznajmljivanja.

4.5. U posmatranom periodu povećano je upošljavanje nekretnina u komercijalnoj upotrebi u jedinicama lokalne samouprave, ali to nije rezultiralo povećanjem koristi od nekretnina, a posebno prihoda po osnovu zakupa.

Posmatrani period karakteriše povećanje broja nekretnina iznajmljenih za komercijalnu upotrebu. Povećanje broja iznajmljenih nekretnina nije se reflektovalo na povećanje prihoda od zakupa kao najznačajnijeg prihoda od nekretnina. Navedeni pokazatelji ukazuju da postoji interes za korišćenjem nekretnina u komercijalne svrhe, ali da su prisutne određene manjkavosti u načinu ugovaranja zakupa i određivanju zakupnina za pojedine kategorije korisnika.

Veoma su izražene razlike između jedinica lokalne samouprave u pogledu upošljavanja nekretnina i ostvarivanju prihoda po osnovu zakupa. Prisutne su i različite prakse u utvrđivanju i ugovaranju zakupnina, što ima uticaja na produktivno upošljavanje nekretnina i ostvarivanje ekonomskih koristi za jedinice lokalne samouprave.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, kreirane su preporuke revizije. Preporuke se upućuju Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave.

Preporuke za Vladu Republike Srpske

Vlada Republike Srpske nadležna je za kreiranje, predlaganje i usvajanje strateško-razvojnih i regulatornih akata koji mogu biti od uticaja na ostvarivanje uloge jedinica lokalne samouprave u upravljanju nekretninama. U cilju obezbjeđenja pretpostavki za uspješno upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave, potrebno je da Vlada Republike Srpske:

5.1. Analizira, preispita i kompletira regulatorni okvir i na taj način obezbijedi pretpostavke za uspješno upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave.

Potrebno je da Vlada Republike Srpske prilikom kreiranja strateškog okvira koji se odnosi na razvoj lokalne samouprave, kao i drugih strateško-razvojnih dokumenata posebno naglasi opredjeljenja i ciljeve koji se odnose na upravljanje nekretninama i koji će biti osnova za izradu strateško-razvojnih dokumenata jedinica lokalne samouprave.

Potrebno je analizirati regulatorni okvir, posebno podzakonske propise i na osnovu provedene analize inovirati postojeći regulatorni okvir sa novim propisima ili izmjenama i dopunama postojećih, kako bi se njihovim provođenjem obezbijedilo jedinstveno postupanje jedinica lokalne samouprave u upravljanju nekretninama. Potrebno je usaglasiti i uspostaviti jedinstvene pristupe u utvrđivanju vlasništva na nekretninama koje koriste javne ustanove za istu namjenu i evidentiranja u jedinicama lokalne samouprave i javnim ustanovama.

Koordiniranim djelovanjem ministarstava, republičkih uprava i drugih institucija Republike obezbijediti neophodnu pomoć i podršku jedinicama lokalne samouprave u pogledu upravljanja nekretninama koja podrazumijeva i potrebnu razmjenu podataka i informacija radi racionalnije upotrebe postojećih resursa i kapaciteta.

Preporuke za jedinice lokalne samouprave

U cilju unaprjeđenja upravljanja nekretninama i efikasnog funkcionisanja upravljačkog procesa potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

5.2. Analiziraju, inoviraju i kompletiraju regulatorni okvir i analiziraju funkcionalnost unutrašnje organizacije u cilju efikasnijeg upravljanja nekretninama.

Jedinice lokalne samouprave kroz aktivnosti strateškog planiranja trebaju utvrditi strateška opredjeljenja i ciljeve u pogledu upravljanja nekretninama u skladu sa opštim strateškim i razvojnim opredjeljenjima u Republici Srpskoj, uvažavajući razvojne potrebe jedinica lokalne samouprave. Na osnovu strateških opredjeljenja i ciljeva potrebno je utvrditi konkretne mjere i aktivnosti, njihove nosioce, rokove i dinamiku provođenja, potrebne resurse i planirane rezultate u pogledu upravljanja nekretninama.

Gradske/opštinske uprave treba da kompletiraju internu regulativu čija primjena će omogućiti efikasno upravljanje nekretninama, a posebno u dijelu nadležnosti i odgovornosti u pogledu upravljanja nekretninama. Potrebno je da se analizira funkcionalnost unutrašnje organizacije i njen uticaj na upravljanje nekretninama. Na osnovu provedene analize unutrašnje organizacije, a u okviru postojećih kapaciteta uspostave dovoljni i odgovarajući resursi koji će biti u funkciji efikasnog upravljanja nekretninama.

5.3. Uspostave i vode evidencije, baze podataka i registre nekretnina i na taj način obezbijede relevantne, potpune i pouzdane podatke i informacije neophodne za upravljanje nekretninama.

Gradske/opštinske uprave trebe da, ukoliko nisu, provedu postupke popisa i identifikacije nekretnina radi formiranja evidencija, baza podataka i registara nekretnina i na taj način obezbijede relevantne, potpune i pouzdane podatke i informacije o nekretninama potrebne za upravljanje nekretninama. Kroz sadržaj evidencija, baza i registara potrebno je obuhvatiti značajan broj podataka uključujući, između ostalog, vrstu, vrijednost, način sticanja, broj, površinu, imovinsko-pravni status, namjenu, funkcionlano stanje, lokaciju imovine, korisnika, odgovorno lice za upravljanje imovinom, i dr.

Potrebno je da obezbijede razmjenu podataka i informacija o nekretninama između organizacionih jedinica gradske/opštinske uprave i razmjenu podataka sa nadležnim institucijama Republike Srpske, kao i usklađenost između pojedinačnih evidencija.

5.4. Kontinuirano provode kontrolu, periodično analiziraju i izvještavaju o upravljanju nekretninama i preduzimaju mjere i aktivnosti na zaštiti i upošljavanju nekretnina.

Potrebno je da kontinuirano provode kontrolu raspolaganja i korišćenja nekretnina, periodično analiziraju upravljanje nekretninama i uspostave izvještavanje na relaciji nadležne organizacione jedinice - Grado/načelnik - Skupština grada/opštine. Na osnovu izvještaja i informacija planirati i provoditi mjere i aktivnosti u funkciji efikasnijeg upravljanja nekretninama. Prije donošenja odluka o investiranju i finansiranju aktivnosti vezanih za nekretnine neophodno je provesti analizu društvene i ekonomske opravdanosti ulaganja u iste imajući u vidu potrebu produktivnog korištenja i upošljavanja nekretnina i dugoročne potrebe razvoja određenih djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave.

5.5. Nekretnine koje se ne koriste za potrebe jedinica lokalne samouprave, javnih ustanova i komercijalnu upotrebu angažuju na odgovarajuće načine kako bi se ostvarile određene društvene i ekonomske koristi.

Potrebno je identifikovati i popisati nekretnine koje su u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a ne koriste se za potrebe lokalnih uprava i utvrđene namjene. Potrebno je tražiti racionalna rješenja za korištenje nekretnina za druge namjene kako bi se obezbijedile određene društvene koristi, ali i načine njihovog upošljavanja radi ostvarivanja ekonomskih koristi za jedinice lokalne samouprave. Gradske/opštinske uprave treba da analiziraju i preispitaju procedure i postupke, načine ugovaranja i utvrđivanja zakupa radi unapređenja istih što bi imalo uticaja na produktivno upošljavanje nekretnina i ostvarivanje navedenih koristi za jedinice lokalne samouprave.

Vođa revizorskog tima

Daliborka Milijević

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1 - Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)
2. Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi, Savjet Evrope, Strazburg, 15. oktobar 1985. godine
3. Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 97/16, 36/19, 61/21)
4. Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 70/06) - prestao da važi od decembra 2019. godine Izmjenama i dopunama Zakona o stvarnim pravima ("Službeni glasnik RS", broj 107/19)
5. Zakon o stvarnim pravima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15 i 107/19)
6. Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 6/12, 110/16 i 62/18)
7. Zakon o pravobranilaštvu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 07/18)
8. Zakon o republičkoj upravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 115/18)
9. Zakon o zakupu poslovnih zgrada i prostorija ("Službeni list SR BiH", broj 33/77, 12/87, 30/90 i 7/92)
10. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 63/21)
11. Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017-2021. godina
12. Strategija upravljanja javnim finansijama Republike Srpske za period 2021-2025. godina
13. Akcioni plan za realizaciju Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017-2021. godina – Plan realizacije za 2020-2021. godinu
14. Strateški i drugi razvojni dokumenti jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
15. Trogodišnji i godišnji planovi implemetacije strategije razvoja jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
16. Srednjoročni i godišnji planovi kapitalnih ulaganja jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
17. Programi/planovi o radu grado/načelnika i nadležnih odjeljenja jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
18. Budžeti i rebalansi budžeta jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
19. Statuti jedinica lokalne samouprave
20. Uredba o postupku javne prodaje poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža u državnoj vlasništvu ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 100/12)
21. Pravilnik o postupku javnog nadmetanja za prodaju nepokretnosti u društvenoj vlasništvu ("Službeni list SR BiH", broj 28/79).

22. Pravilnik o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 98/16, 115/17 i 118/18)
23. Pravilnik o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 15/17)
24. Pravilnik o postupku javnog konkursa za raspolaganje nepokretnostima u vlasništvu Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 20/12)
25. Pravilnik o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 115/17 i 118/18)
26. Pravilnik o načinu i rokovima vršenja popisa i usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem imovine i obaveza ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 45/16)
27. Pravilnici o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta u jedinicama lokalne samouprave važeći u periodu 2017-2020. godina
28. Pravilnici o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima u jedinicama lokalne samouprave važeći u periodu 2017-2020. godina
29. Pravilnici o načinu i postupcima za provođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u jedinicama lokalne samouprave važeći u periodu 2017-2020. godina
30. Regulatorna interna dokumenta jedinica lokalne samouprave o upravljanju, raspolaganju, korištenju i iznajmljivanju nekretnina
31. Odluke o osnivanju javnih ustanova od strane jedinica lokalne samouprave
32. Pojedinačne odluke, ugovori o davanju na korištenje i u zakup nekretnina javnim ustanovama i drugim korisnicima poslovnih prostora
33. Izvještaji o implementaciji trogodišnjih/godišnjih planova implementacije strategije razvoja jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
34. Izvještaji o implementaciji srednjoročnih i godišnjih planova kapitalnih ulaganja u nekretnine jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
35. Izvještaji o radu gradonačelnika i nadležnih odjeljenja jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
36. Izvještaji o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
37. Finansijski izvještaji jedinica lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina
38. Izvještaji o izvršenom popisu imovine u jedinicama lokalne samouprave za 2019. i 2020. godinu
39. Finansijsko-računovodstveni podaci i informacije o strukturi i vrijednosti nekretnina, prihodima, prilivima, rashodima i izdacima jedinica lokalnih samouprava
40. Analize, studije, informacije o stanju nekretnina, o procjenama prostornih kapaciteta i procjenama potreba za pribavljanjem novih jedinica, rekonstrukcijom, adaptacijom postojećih
41. Upitnici 1, 2, 3 i 4 Glavne službe za reviziju javnog sektora o upravljanju nekretninama popunjeni od strane svih jedinica lokalne samouprave
42. Upitnici 1a, 5, 6 i 7 Glavne službe za reviziju javnog sektora o upravljanju nekretninama popunjeni od strane 15 jedinica lokalne samouprave
43. Strategije, propisi i registri država u okruženju (Republika Srbija, Republika Hrvatska i Republika Crna Gora) koji se odnose na upravljanje imovinom

Prilog broj 2 - Zbirni podaci o imovini jedinica lokalne samouprave za period 2017-2020. godina u KM

Red.br.	Podaci o imovini	31.12.2017.		31.12.2018.		31.12.2019.		31.12.2020.	
		bruto vrijednost_KM	sadašnja/neto vrijednost_KM	bruto vrijednost_KM	sadašnja/neto vrijednost_KM	bruto vrijednost_KM	sadašnja/neto vrijednost_KM	bruto vrijednost_KM	sadašnja/neto vrijednost_KM
	STALNA IMOVINA	7218489213	5353979448	7427636160	5415210762	7619551244	5463588083	7928650484	5609179678
1	NEFINANSIJSKA IMOVINA U STALNIM SREDSTVIMA_UKUPNO (1.1.+1.2.+1.3.+1.4.+1.5)	6921354282	5070886590	7142789488	5134123576	7332792602	5179375702	7598474733	5284013128
1.1.	Proizvedena stalna imovina (1.1.1.+1.1.2.)	4569893090	2722830513	4727790238	2722800838	7874981363	2725287716	5084423523	2774235698
1.1.1.	Zgrade i objekti (1.1.1.1.+1.1.1.2.+1.1.1.3.+1.1.1.4.)	4249057464	2589835299	4371182712	2574262234	4495091358	2572051545	4682742471	2617546041
1.1.1.1.	Stambeni objekti i jedinice	396810354	303971141	100921293	80737034	99371866	79628907	96612998	78302618
1.1.1.2.	Poslovni objekti i prostori	1075066561	735002304	1104415201	743101601	1114891612	740724085	1184664819	773744457
1.1.1.3.	Saobraćajni objekti	2358156638	1252077610	2425372890	1262087610	2502031412	1225677978	2574405523	1242815758
1.1.1.4.	Ostali objekti (vodovodi, kanalizacija i dr.)	419023912	298784245	740473327	488335989	778796468	526020575	827059130	522683208
1.1.2.	Ostala proizvedena stalna imovina	320835626	132995214	356607526	148538604	3379890005	153236171	401681052	156689658
1.2.	Dragocjenosti	2067628	2046866	2179422	2158571	2727069	2707020	2960601	2942471
1.3.	Neproizvedena stalna imovina	2158685538	2155600673	2189024293	2185718329	2209979449	2206511976	2219476403	2215511423
1.4.	Nefinansijska imovina u stalnim sredstvima u pripremi	189739804	189510155	222626847	222380682	242732158	242650445	288948286	288850057
1.5.	Ulaganja na tuđim nekretninama, postrojenjima i opremi	968222	898383	1168688	1065155	2372563	2216544	2665920	2473479

Izvor podataka: Podaci iz upitnika popunjenih od strane jedinica lokalne samouprave i finansijskih izvještaja jedinica lokalne samouprave za period 2017-2020. godina

Prilog broj 3 - Strateški i drugi planski dokumenti jedinica lokalne samouprave kao osnov upravljanja nekretninama važeći u periodu 2017-2020. godina

JLS	Strateška/planska dokumenta upravljanja nekretninama	Strategija razvoja	Trogodišnji i/ili godišnji plan implementacije strategije razvoja	Plan kapitalnih ulaganja_srednjoročni	Plan kapitalnih ulaganja_godišnji	Plan/program rada grado/načelnika i organizacionih jedinica	Ukupno
Banjaluka	0	1	1	1	1	0	4
Bijeljina	0	1	1	1	0	1	4
Doboj	0	1	1	1	0	0	3
Derventa	0	1	0	1	1	0	3
Gradiška*	1	1	1	1	1	1	6
Prijedor	0	1	1	1	0	1	4
Trebinje	0	1	1	1	1	1	5
Zvornik	0	1	1	1	0	1	4
Milići	0	1	0	1	1	0	3
Modriča	0	1	0	1	1	0	3
Kotor Varoš	0	1	1	1	1	0	4
Istočna Ilidža	0	1	0	0	0	0	1
Istočno Novo Sarajevo	0	0	0	0	0	0	0
Gacko	0	1	0	1	1	0	3
Bileća	0	0	0	1	1	0	2
UKUPNO	1	13	8	13	9	5	
%	6,67	86,67	53,33	86,67	60,00	33,33	

Legenda: 0 - Jedinice lokalne samouprave koje ne raspolažu strateškim/planskim dokumentom

1 - Jedinice lokalne samouprave koje raspolažu strateškim/planskim dokumentom

* Grad Gradiška je započeo aktivnosti na izradi Strategije upravljanja imovinom grada Gradiška krajem 2020. i početkom 2021. godine

Izvor podataka: Upitnici, dokumentacija i obavljani intervjui sa nadležnima i službenicima jedinica lokalne samouprave

Prilog broj 4 – Rashodi za tekuće održavanje i izdaci za nefinansijsku imovinu za period 2017-2020. godina u KM

Red.br.	Rashodi tekućeg održavanja i izdaci za nefinansijsku imovinu	2017.	2018.	2019.	2020.
1.	Izdaci za nefinansijsku imovinu	106948978	164997957	165339590	222078880
1.1.	Izdaci za proizvedenu stalnu imovinu	96008248	154946390	152951409	210014814
1.1.1.	Izdaci za izgradnju i pribavljanje zgrada i objekata	62059299	95212692	99756540	144290319
1.1.2.	Izdaci za investiciono održavanje, rekonstrukciju i adaptaciju zgrada i objekata	22388925	46518525	38763260	51846991
1.1.3.	Izdaci za ostalu proizvedenu stalnu imovinu	11560024	13215173	14431609	13877503
1.2.	Izdaci za neproizvedenu stalnu imovinu	8746023	7219090	9778508	8605767
1.3.	Ostali izdaci	2194707	2832477	2609674	3443873
2.	Rashodi tekućeg održavanja	17765786	20230886	23269199	24773504

Izvor podataka: Ministarstvo finansija–Konsolidovani finansijski izvještaji jedinica lokalne samouprave za period 2017-2020. godine

Prilog broj 5 – Sredstva uložena u nekretnine obuhvaćene revizijom u 2020. godini u jedinicama lokalne samouprave

JLS	Sredstva uložena u nekretnine u 2020. godini		
	tekuće održavanje	investiciono održavanje/rekonstrukcija i adaptacija	izgradnja/pribavljanje
Banjaluka	209551	1567105	2627428
Berkovići	786	15253	0
Bijeljina	1234970	1291274	10239997
Bileća	85382	2670	24504
Brod	49727	151827	0
Bratunac	2767	0	73278
Višegrad	2351	0	492107
Vlasenica	4261	373184	0
Vukosavlje	22378	0	1315910
Gacko	14241	53831	7935
Gradiška	44708	725395	2192260
Derventa	26686	64440	270191
Doboj	53821	6950	4819059
Donji Žabar	6229	58123	1580
Zvornik	9536	0	70469
Istočni Drvar	49	652967	0
Istočni Mostar	0	21162	0
Istočni Stari Grad	0	0	0
Istočna Ilidža	1873	0	4996
Istočno Novo Sarajevo	326611	262039	6102002
Jezero	2070	2730	4379
Kalinovik	1638	0	132000
Kneževo	2405	1888	0
Kostajnica	423	0	0
Kozarska Dubica	11958	61782	60358
Kotor Varoš	12865	17055	1580971
Krupa na Uni	1579	0	0
Kupres	0	0	0
Laktaši	27443	69183	33467
Lopare	257411	97056	462610
Ljubinje	0	0	0
Milići	34888	215379	0
Modriča	16972	62973	274033
Mrkonjić Grad	11796	1128365	980283
Nevesinje	6863	7678	6463
Novi Grad	32699	219417	0
Novo Goražde	40764	0	43362
Osmaci	0	0	13607
Oštra Luka	0	0	0
Pale	7893	10516	778027
Pelagićevo	40451	34244	878
Petrovac	5533	28690	294984
Petrovo	3782	77936	108564
Prijedor	66161	287896	715646
Prnjavor	4230	42659	0
Ribnik	9312	20618	244267
Rogatica	104071	1581221	864822
Rudo	0	100877	753813
Sokolac	244925	174005	370186
Srbac	10335	425917	121851
Srebrenica	0	0	0
Stanari	283900	30000	3988390
Teslić	46058	2075	0
Trebinje	5548	181965	1320027
Trnovo	0	0	0
Ugljevik	49185	271193	277732
Foča	0	0	0
Han Pjesak	3437	11785	0
Čajniče	32813	0	0
Čelinac	37080	32026	58910
Šamac	403786	1714677	1252493
Šekovići	9642	0	0
Šipovo	9567	0	120029

Izvor podataka: Upitnici popunjeni od strane jedinica lokalne samouprave

Prilog broj 6 - Regulatorni dokumenti u jedinicama lokalne samouprave koji se odnose na upravljanje nekretninama

JLS	Opšta regulatorna dokumenta koja regulišu upravljanje nekretninama (raspolaganje, pribavljanje, prodaju, korištenje)	Regulatorna dokumenta kojima je regulisano izdavanje poslovnih prostora i garaža
Banjaluka	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Grada; 3. Odluka o poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama i garažama u svojini Grada Banjaluka "Službeni glasnik Grada Banjaluka", broj 18/13, 20/14, 19/16, 8/17, 20/17, 19/19;	1. Pravilnik o postupku, kriterijumima i mjerilima izdavanja u zakup poslovnih zgrada, poslovnih prostorija, garaža i garažnih mjesta u garažama u svojini Grada Banjaluka "Službeni glasnik Grada Banjaluka", broj 08/18; 2. Odluka o početnoj cijeni zakupnine za poslovne zgrade, poslovne prostorije i garaže "Službeni glasnik Grada Banjaluka", broj 09/15; 3. Odluka o regulisanju početne cijene zakupnine pomoćnih i podrumskih prostorija "Službeni glasnik Grada Banjaluka", broj 08/01;
Bijeljina	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Grada; 3. Odluka o ovlaštenjima za pribavljanje i raspolaganje imovinom opštine Bijeljina "Službeni glasnik Opštine Bijeljina", broj 31/07;	1. Odluka o provođenju postupka davanja u zakup posl.prostora u vlasništvu Opštine Bijeljina "Službeni glasnik Opštine Bijeljina", broj 08/10; 2. Odluka o utvrđivanju visine zakupnine za posl.prostore u vlasništvu opštine Bijeljina "Službeni glasnik Grada Bijeljina", broj 8/15;
Bileća	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine;	1. Zaključak o visini zakupnine za poslovni prostor (2017-2020. godina);
Gacko	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine;	1. Odluka o izdavanju u zakup poslovnih zgrada, prostorija i garaža u vlasništvu Opštine Gacko "Službeni glasnik opštine Gacko", broj 61/19;
Gradiška	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Grada; 3. Odluka o poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, društvenim domovima, garažama i drugim nepokretnostima u svojini opštine Gradiška "Službeni glasnik Opštine Gradiška" broj 10/17 i izmjene odluke (2018, 2019. i 2020. godina); 4. Pravilnik o uslovima i načinu otuđenja nepokretnosti u svojini grada Gradiška u cilju realizacije investicionog projekta od posebnog značaja za lokalni ekonomski razvoj (2019. godina); 5. Pravilnik o vođenju evidencija imovine (2021. godina)	1. Odluka o poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, društvenim domovima, garažama i drugim nepokretnostima u svojini opštine Gradiška "Službeni glasnik Opštine Gradiška", broj 10/17 i izmjene odluke (2018, 2019. i 2020. godina); 2. Odluka o visini zakupnine za poslovne zgrade, poslovne prostorije, društvene domove, garaže i druge nepokretnosti u svojini grada (za 2017, 2018, 2019. i 2020. godine);
Derventa	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine; 3. Zakon o zakupnu poslovnih zgrada i prostorija "Službeni list SR BiH", broj 33/77, 12/87, 30/90 i 7/92;	Zakon o zakupnu poslovnih zgrada i prostorija "Službeni list SR BiH", broj 33/77, 12/87, 30/90 i 7/92;

Doboj	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Grada; 3. Odluka o načinu i uslovima prodaje poslovnih prostora i garaža u vlasništvu opštine Doboj "Službeni glasnik Grada Doboj", broj 6/10);	1. Odluka o postupku, uslovima i načinu davanja u zakup i privremeno korištenje zemljišta, javnih površina, poslovnih prostora i garaža "Službeni glasnik Grada Doboj", broj 6/08, 2/10, 7/10, 6/16, 1/17; 2. Odluka o visini zakupnine za poslovne prostore za organizacije i udruženja građana opštine Doboj "Službeni glasnik opštine Doboj", broj 10/09;
Zvornik	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Grada; 3. Odluka o ovlaštenjima za pribavljanje i raspolaganje imovinom opštine Zvornik "Službeni glasnik Opštine Zvornik", broj 01/11;	1. Odluka o provođenju postupka davanja u zakup poslovnog prostora u vlasništvu opštine Zvornik "Službeni glasnik Opštine Zvornik", broj 04/11; 2. Odluka o visini zakupnine za poslovne prostorije u vlasništvu opštine Zvornik "Službeni glasnik Opštine Zvornik", broj 04/11;
Istočna Ilidža	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine;	
Istočno Novo Sarajevo	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine;	1. Odluka o zakupu poslovnih zgrada i poslovnih prostora opštine Istočno Novo Sarajevo (2011. godina);
Kotor Varoš	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine;	
Milići	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine;	
Modriča	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Opštine;	1. Odluka o poslovnim prostorima u svojini Opštine Modriča i početnoj cijeni zakupnine "Službeni glasnik Opštine Modriča", broj 05/18;
Prijedor	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Grada; 3. Odluka o raspolaganju nepokretnostima u svojini grada Prijedora, pod posebnim uslovima, radi izgradnje proizvodno-poslovnih objekata i drugih objekata "Službeni glasnik Grada Prijedor", broj 10/18; 4. Pravilnik o načinu vrednovanja i ocjeni investicionih projekata u cilju davanja na raspolaganje nepokretnosti u svojini Grada radi realizacije investicionih projekata na teritoriji Grada Prijedor (2018. godina);	1. Zaključak o dodjeli na korištenje ili davanje u zakup poslovnih prostorija kojima upravlja i raspolaže opština Prijedor (2006. godina) - udruženjima i humanitarnim organizacijama; 2. Zaključak Gradonačelnika o visini zakupnine za poslovne prostore (2011. godina); 3. Zakon o zakupnu poslovnih zgrada i prostorija "Službeni list SR BiH", broj 33/77, 12/87, 30/90 i 7/92;
Trebinje	1. Zakon o lokalnoj samoupravi; 2. Statut Grada;	1. Odluka o izdavanju u zakup poslovnih zgrada, poslovnih, magacinskih i ostalih prostora i garaža u svojini Grada Trebinja "Službeni glasnik Grada Trebinja", broj 05/18; 2. Pravilnik o postupku, kriterijumima i mjerilima izdavanja u zakup poslovnih zgrada, poslovnih, magacinskih i ostalih prostora i garaža u svojini Grada Trebinja;

Izvor podataka: Upitnici, dokumentacija i obavljeni intervjui sa nadležnima i službenicima u jedinicama lokalne samouprave

Prilog broj 7 - Vlasništvo i računovodstvene evidencije nekretnina koje koriste javne ustanove u jedinicama lokalne samouprave

		Banjaluka	Bijeljina	Bileća	Gacko	Gradiška	Derвента	Doboj	Zvornik	Istočna Ilidža	Istočno Novo Sarajevo	Kotor Varoš	Milići	Modriča	Prijedor	Trebinje	UKUPNO
JU za predškolsko vaspitanje i obrazovanje	vlasništvo i evidencije JLS	1	1				1	1	1		1			1	1	1	9
	vlasništvo JLS, a evidencije JU	1				1							1				3
	vlasništvo i evidencije JU	1		1	1							1				1	5
JU za osnovno vaspitanje i obrazovanje	vlasništvo i evidencije JLS	1	1			1	1	1	1	1	1				1	1	10
	vlasništvo JLS, a evidencije JU	1				1					1			1			4
	vlasništvo i evidencije JU	1		1	1			1				1	1			1	7
JU za srednje vaspitanje i obrazovanje	vlasništvo i evidencije JLS	1	1				1	1	1		1				1	1	8
	vlasništvo JLS, a evidencije JU	1			1	1								1			4
	vlasništvo i evidencije JU	1		1				1				1	1			1	6
JU za nauku i kulturu	vlasništvo i evidencije JLS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1		1	1	13
	vlasništvo JLS, a evidencije JU	1												1			2
	vlasništvo i evidencije JU	1		1				1				1				1	5
JU za zdravstvenu zaštitu	vlasništvo i evidencije JLS	1	1			1	1	1	1	1	1				1		9
	vlasništvo JLS, a evidencije JU	1	1											1			3
	vlasništvo i evidencije JU			1	1			1				1	1				5
JU za socijalnu zaštitu	vlasništvo i evidencije JLS		1	1	1		1	1	1	1	1		1	1		1	11
	vlasništvo JLS, a evidencije JU					1								1	1		3
	vlasništvo i evidencije JU			1				1				1					3
JU za sportsko-rekreativne aktivnosti	vlasništvo i evidencije JLS	1	1			1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	12
	vlasništvo JLS, a evidencije JU	1															1
	vlasništvo i evidencije JU	1		1	1			1				1					5

Izvor podataka: Upitnici popunjeni od strane jedinica lokalne samouprave, dokumentacija i obavljeni intervjui sa službenicima u jedinicama lokalne samouprave

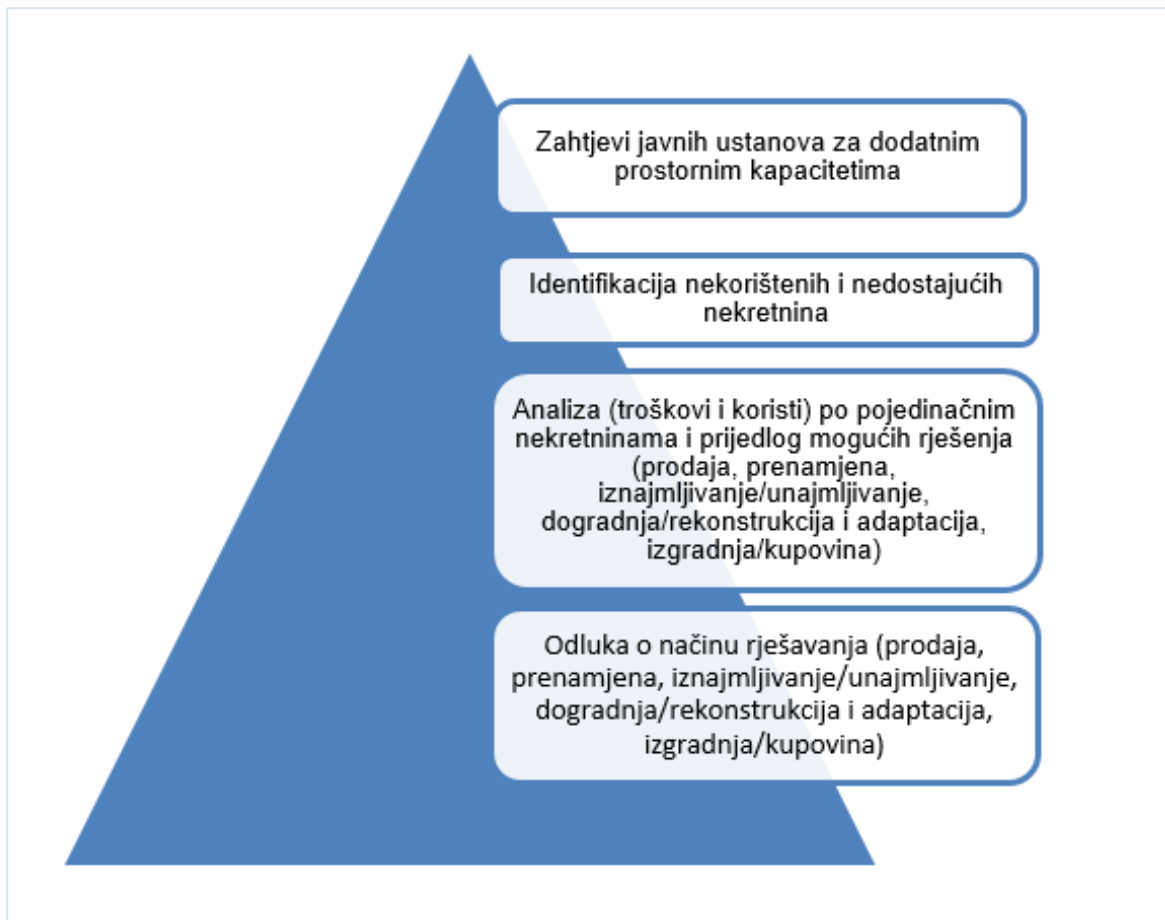
Prilog broj 8 - Primjer rješavanja imovinsko-pravnih odnosa u jedinici lokalne samouprave

U ovom primjeru je prikazan postupak utvrđivanja i prenos prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave na nekretnini – Đački dom u Bileći čiji je investitor bila Opština Bileća, a predmetna nekretnina je sada uknjižena kao vlasništvo Srednjoškolskog centra. Postupak o utvrđivanja i prenos prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave na nekretnini – Đački dom u Bileći je započeo tokom 2018. godine po osnovu Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave, a zatim i drugi tokom 2019. godine u skladu sa Zakonom o stvarnim pravima koji nije još uvijek okončan. Iz navedenog je vidljivo koliko su postupci dugotrajni, kompleksni i ishodi istih neizvjesni.

1. 24.12.2018. godine – Zahtjev Načelnika opštine Bileća RUGIPP, Područna jedinica za prenos prava raspolaganja na nepokretnosti, jer zgradu Đački dom Bileća Srednjoškolski centar više ne koristi. U Listu nepokretnosti – izvodu se kao korisnik na navedenoj parceli na zemljištu i zgradi Đačkog doma vodi Srednjoškolski centar, a u Zemljišnoknjižnom izvadku od 15.03.2018. godine vlasništvo na zemljištu je državna svojina-Opština Bileća.
2. 07.03.2019. godine – Opština podnijela zahtjev RUGIPP, Područno odjeljenje za uknjižbu objekta Đačkog doma u Bileći po osnovu Upotrebne dozvole iz 1976. godine, Građevinske dozvole iz 1974. godine i Ugovor o građenju iz 1974. godine – investitor Opština Bileća.
3. 12.03.2019. godine – Zapisnik sa usmene i javne rasprave u prisustvu predstavnika Pravobranilaštva Republike Srpske, kao zastupnika po zakonu opštine Bileća, predstavnika Opštine, predstavnika Srednjoškolskog centra, te vještaka geodetske struke koji je izvršio identifikaciju predmetne nepokretnosti-Đački dom. Predstavnicima Opštine i predstavnicima Srednjoškolskog centra su saglasni da se pravo raspolaganja nad predmetnom nekretninom uknjiži na osnovu Zakona o prenosu imovine na jedinice lokalne samouprave na Opštini Bileća. RUGIPP zaključuje da nema osnova za primjenu navedenog Zakona, jer su pravo svojine i druga stvarna prava na nepokretnostima regulisana Zakonom o stvarnim pravima, zbog čega se ne može izvršiti prenos prava koje više ne postoji, budući da je pretvoreno u pravo svojine. Predstavnicima su saglasni da Opština podnese novi zahtjev za upis prava svojine u skladu sa Zakonom o stvarnim pravima.
4. 21.03.2019. godine – Rješenje RUGIPP, Područna jedinica, kojim se odbija zahtjev Načelnika opštine od 24.12.2018. godine za utvrđivanje i prenos prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave. RUGIPP zaključuje da nema osnova za primjenu Zakona o prenosu imovine na jedinice lokalne samouprave, jer su pravo svojine i druga stvarna prava na nepokretnostima regulisana Zakonom o stvarnim pravima, zbog čega se ne može izvršiti prenos prava koje više ne postoji, budući da je pretvoreno u pravo svojine.
5. 21.03.2019. godine – Opština podnijela novi zahtjev RUGIPP, Područno odjeljenje za uspostavu pravnog jedinstva zgrade i zemljišta Đačkog doma u Bileći u skladu sa Zakonom o stvarnim pravima. Iz zapisnika sa usmene rasprave evidentno da je dogovoreno da se podnese novi zahtjev za upis prava svojine u skladu sa Zakonom o stvarnim pravima, Opština se ipak preko Pravobranilaštva Republike Srpske žalila na Rješenje RUGIPP.
6. 23.01.2020. godine – Rješenje RUGIPP, Banjaluka, kojim se odbija žalba Pravobranilaštva Republike Srpske na Rješenje RUGIPP, Područno odjeljenje od 23.03.2019. godine, kao neosnovana.
7. 07.02.2020. godine – Opština podnijela zahtjev za urgenciju RUGIPP, Banjaluka za zahtjev od 21.03.2019. godine za uknjižbu objekta Đačkog doma u Bileći.
8. 05.03.2020. godine – Izjašnjenje/saglasnost Pravobranilaštva Republike Srpske da se pokrene upravni spor kod nadležnog suda, a protiv Rješenja RUGIPP od 23.01.2020. godine.
9. 24.09.2020. godine – Pravobranilaštvo Republike Srpske dostavlja Presudu nadležnog suda od 22.09.2020. godine kojom se tužba odbija kao neosnovana na Rješenje RUGIPP, Područna jedinica od 21.03.2019. godine.
10. Opština nije dobila odgovor na Zahtjev od 21.03.2019. godine koji je podnesen u skladu sa Zakonom o stvarnim pravima.

Izvor podataka: Dokumentacija i intervjui obavljani sa službenicima u Opštini Bileća

Prilog broj 9 - Način iskazivanja potreba javnih ustanova za dodatnim prostornim kapacitetima, analiza i odlučivanje o nekretninama u jedinicama lokalne samouprave



Izvor podataka: Intervjui sa službenicima u jedinicama lokalne samouprave

Prilog broj 10 – Prihodi i primici od nefinansijske imovine u jedinicama lokalne samouprave u periodu 2017-2020. godina u KM

1. Prihodi od nefinansijske imovine

Red.br.	Prihodi od nefinansijske imovine	2017.	2018.	2019.	2020.
1.	Prihodi od finansijske i nefinansijske imovine i pozitivnih kursnih razlika	23524682	24656731	24755106	25909348
1.1.	Prihodi od zakupa i rente	23086477	24540548	24621245	25733550
1.2.	Ostali prihodi od finansijske i nefinansijske imovine i pozitivnih kursnih razlika	438204	116183	133861	175798
2.	Prihodi obračunskog karaktera	94495172	112145133	75062560	109156216
2.1.	Prihodi od usklađivanje vrijednosti imovine	48691931	33909517	17061197	22112014
2.2.	Dobici od prodaje imovine	5562022	5164669	3355471	2738877
2.3.	Ostali prihodi obračunskog karaktera	40241219	73070947	54645892	30421939

2. Primici za nefinansijske imovine

Red.br.	Primici za nefinansijsku imovinu	2017.	2018.	2019.	2020.
1.	Primici za nefinansijsku imovinu	16079477	13358532	12176281	15510777
1.1.	Primici za proizvedenu stalnu imovinu	1168638	1425876	931320	1057200
1.1.1.	Primici za zgrade i objekte	822504	1124077	779317	825538
1.1.2.	Primici za ostalu proizvedenu stalnu imovinu	346134	301799	152003	231662
1.2.	Primici za neproizvedenu stalnu imovinu	11424877	9774879	10113192	12948995
1.3.	Primici od prodaje stalne imovine namjenjene prodaji i obustavljenih poslovanja	2682842	1358144	259721	621844
1.4.	Ostali primici	803120	799633	866792	882738

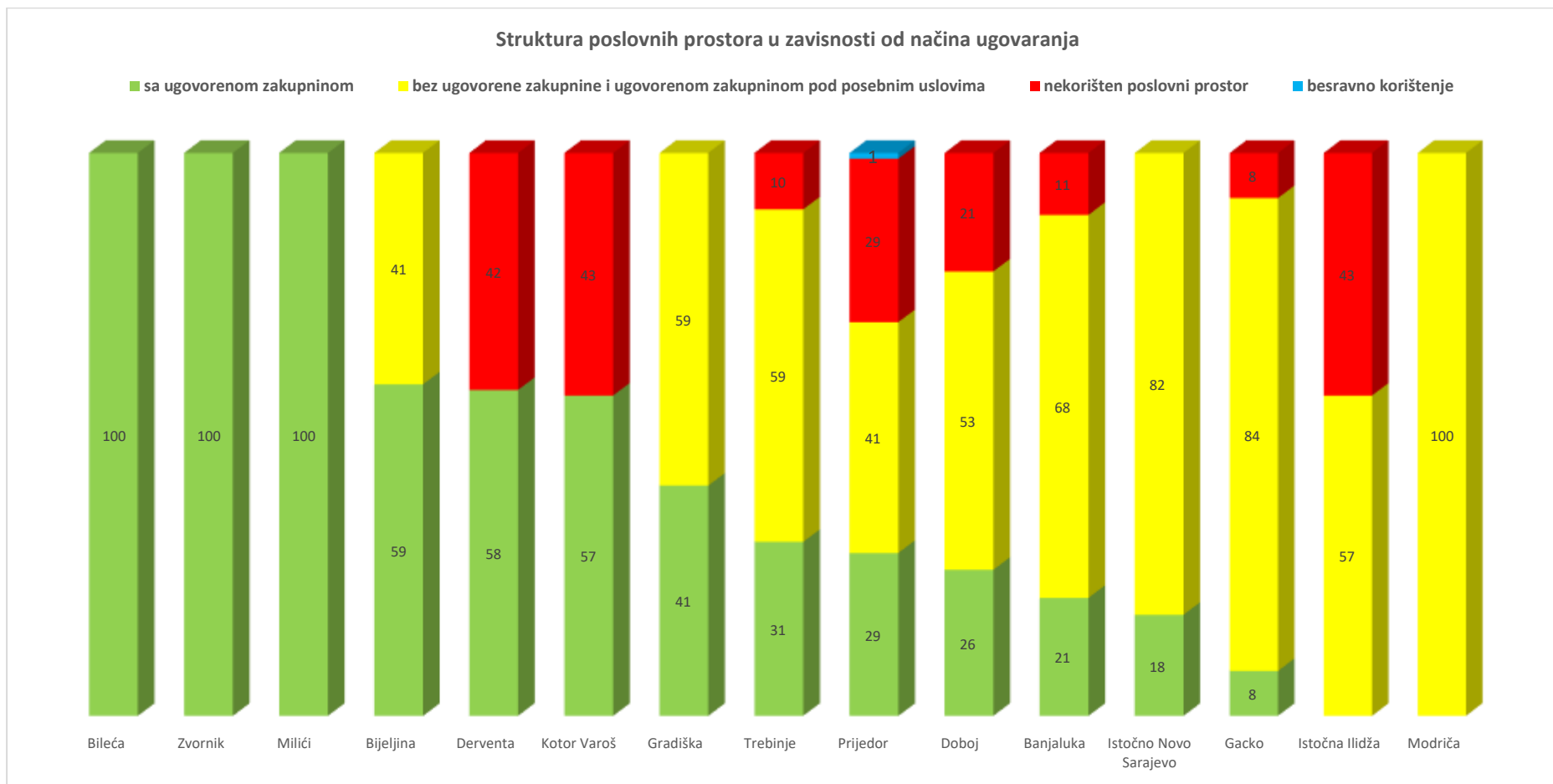
Izvor podataka: Ministarstvo finansija–Konsolidovani finansijski izvještaji jedinica lokalne samouprave za period 2017-2020. godina

Prilog broj 11 - Načini iznajmljivanja nekretnina u jedinicama lokalne samouprave tokom 2020. godine

JLS	Načini iznajmljivanja nekretnina	Postupak provodi	Ugovaranje
Bijeljina	Putem javnog oglasa-javnim nadmetanjem/licitacijom ili pribavljanjem pismenih ponuda	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Gradonačelnik
Modriča	Putem javnog oglasa	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Načelnik
Istočna Ilidža	Neposrednom pogodbom	Neposrednom pogodbom	Načelnik
Istočno Novo Sarajevo	Putem javnog oglasa prikupljanjem pismenih ponuda ili putem neposredne pogodbe	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Načelnik
Trebinje	Na pismeni zahtjev fizičkih ili pravnih lica ili neposrednom pogodbom Gradonačelnik	Stručna služba gradonačelnika	Gradonačelnik
Gacko	Neposrednom pogodbom	Neposrednom pogodbom	Načelnik
Bileća	Neposrednom pogodbom	Neposrednom pogodbom	Načelnik
Kotor Varoš	Neposrednom pogodbom	Neposrednom pogodbom	Načelnik
Zvornik	Putem javnog oglasa javnim nadmetanjem – licitacijom ili pribavljanjem pismenih ponuda	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Gradonačelnik
Banjaluka	Putem javnog oglasa-prikupljanjem pisanih ponuda i pod posebnim uslovima na osnovu odluke Skupštine grada	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku, a pod posebnim uslovima Skupština grada donosi odluku	Gradonačelnik
Milići	Neposrednom pogodbom	Neposrednom pogodbom	Načelnik
Derventa	Putem javnog oglasa-putem javne licitacije, a dostavljanjem pismenih ponuda	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Gradonačelnik
Gradiška	Putem javnog oglasa-prikupljanjem pismenih ponuda, neposrednom pogodbom i neposrednom pogodbom po početnoj cijeni zakupnine	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Gradonačelnik
Doboj	Putem javnog oglasa-putem licitacije i neposrednom pogodbom za određene korisnike (udruženja)	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Gradonačelnik
Prijedor	Putem javnog oglasa- usmenom licitacijom	Komisija za davanje u zakup poslovnih prostora i donosi odluku	Gradonačelnik

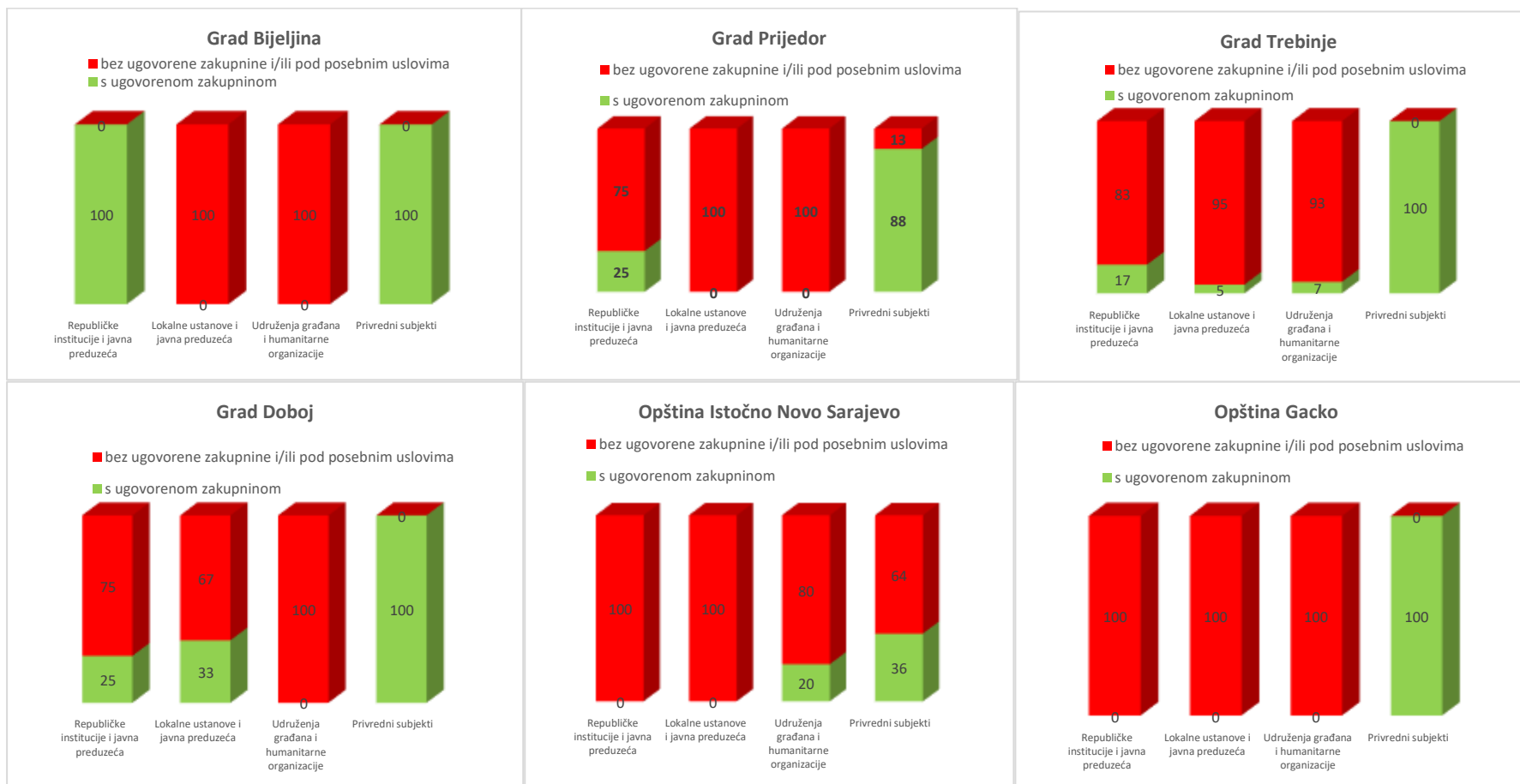
Izvor podataka: Interna regulatorna dokumenta o iznajmljivanju nekretnina u zakup, odluke i ugovori, druga dokumentacija i obavljeni intervju sa službenicima u jedinicama lokalne samouprave

Prilog broj 12 – Struktura poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine u %



Izvor podataka: Upitnici, ugovori i druga dokumentacija i obavljeni intervjui sa službenicima u jedinicama lokalne samouprave

Prilog broj 13 – Pregled korisnika poslovnih prostora u zavisnosti od načina ugovaranja zakupnine u jedinicama lokalne samouprave na dan 31.12.2020. godine u %



Izvor podataka: Upitnici popunjeni od strane jedinica lokalne samouprave, ugovori i druga dokumentacija i obavljeni intervjui sa službenicima u jedinicama lokalne samouprave