

www.alvrs.com



УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ ПРИРУЧНИК



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sweden
Sverige



**УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ
У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ
СРПСКЕ**

ПРИРУЧНИК



УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

ПРИРУЧНИК

Издавач
Савез општина и градова Републике Српске
Потпоручника Смајића 18, 76300 Бијељина

За издавача
Ацо Пантић, генерални секретар СОГРС

Рецензент
Др Милован Бојић

Лектура
Данијела Васић

Дизајн и штампа
Графички студио „Пиксел“ Бијељина
www.gspixel.ba

Тираж:
100

Мјесто и година издавања
Бијељина, 2022

Израда и објављивање ове публикације реализовани су у оквиру пројекта „Јачање савеза општина и градова у БиХ“, који подржавају Владе Шведске и Швајцарске.
Садржај публикације је искључиво одговорност СОГРС.

ПРЕДГОВОР

Имовина и управљање имовином у јединицама локалне самоуправе предмет је посебног интересовања и пажње опште и професионалне јавности из више разлога: значаја имовине за функционисање јединица локалне самоуправе, јавних установа, јавних предузећа и јавних услуга, значаја имовине за локални економски развој, бројности, разноврсности и вриједности имовине, изражених ризика који се односе на управљање имовином, значајних улагања у имовину с једне стране и недовољних прихода и примитака које рефлектује имовина с друге стране, као и других друштвених и економских користи од имовине. Успјешно управљање имовином данас представља посебан изазов за органе јединица локалне самоуправе.

Грађани, удружења грађана, медији, контроле и ревизије указују на потребу унапређења управљања имовином и изналажења нових начина и управљачких пракси које ће резултирати успјешнијим управљањем имовином. Извјештаји Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске у континуитету указују на проблеме, потешкоће и ризике у управљању имовином, посебно из перспективе пописа и контроле над имовином, рачуноводственог третмана имовине, утицаја рачуноводственог третмана имовине на приказивање имовинске и финансијске позиције јединица локалне самоуправе.

Посебно Извјештај ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“¹ на један свеобухватан и систематичан начин приказује управљање некретнинама као репрезентантом имовине јединица локалне самоуправе и указује на потребу неодложног предузимања мјера и активности на управљању имовином у јединицама локалне самоуправе. Управо овај извјештај Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске као и показани интерес о том извјештају били су повод да се приступи изради Приручника „Управљање имовином у јединицама локалне самоуправе“.

Приручник је структуриран на начин да у првом дијелу приказује значај имовине за јединице локалне самоуправе и локални економски развој, у другом дијелу приказује потребне предуслове и претпоставке за успјешно управљање имовином, у трећем дијелу приказује постојеће стање у управљању имовином и у четвртм дијелу приказује мјере и активности које је потребно предузимати да би се унаприједило управљање имовином. Приручник може бити од користи органима јединица локалне самоуправе (градоначелници, односно начелници општина и скупштине) у управљању имовином, организационим јединицама градских, односно општинских управа које су надлежне и одговорне за управљање имовином, тимовима, комисијама, појединцима који спроводе одређене активности повезане са имовином, може послужити као користан материјал за све оне који показују интерес за имовину и управљање имовином јединица локалне самоуправе. Приручник може бити користан за креаторе и имплементаторе политика, стратешко-развојних и планско-програмских докумената који се односе на имовину и управљање имовином.

Државе у окружењу, да би се унаприједило управљање имовином, приступиле су изради Приручника за управљање имовином да би јединицама локалне самоуправе помогле у управљању имовином. Савез општина и

¹ www.gsr-rs.org

градова Републике Српске на овај начин жели да пружи скроман допринос управљању имовином у јединицама локалне самоуправе Републике Српске. Овај приручник треба да подстиче јединице локалне самоуправе да у оквиру својих надлежности израде посебна акта потребна за успјешно управљање имовином, уважавајући специфичне локалне услове и околности, као и да подстакне друге институције и органе да слична акта донесу за активности из своје надлежности.

Приручник је настао у оквиру Пројекта „Јачање улоге савеза општина и градова у Босни и Херцеговини” који финансирају владе Краљевине Шведске и Швајцарске конфедерације.

Генерални секретар
Савеза општина и градова
Републике Српске
Ацо Пантић

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	3
УВОД	7
1. ИМОВИНА И ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ	9
1.1. Појам, карактеристике и класификација имовине	9
1.2. Значај имовине за локални економски развој	10
2. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА УСПЈЕШНО УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ	12
2.1. Стратешко-развојни оквир за управљање имовином	12
2.2. Правни оквир за управљање имовином	14
2.3. Ресурси за управљање имовином	17
3. УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ – СТАЊЕ, РИЗИЦИ И ПРАКСЕ	21
3.1. Евиденције, базе података и регистри некретнина	21
3.2. Транспарентност управљања имовином	24
3.3. Имовинско-правни односи	26
3.4. Коришћење имовине и функционисање јавних институција и јавних услуга	28
3.5. Располагање имовином која је намијењена комерцијалној употреби	30
3.6. Рачуноводствено праћење имовине	34
3.7. Улога ревизије у управљању имовином	35
4. УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ – ПРИНЦИПИ, ПРЕТПОСТАВКЕ И ПРЕПОРУКЕ	37
4.1. Основни принципи и управљачке праксе	35
4.2. Претпоставке за успјешно управљање имовином	39
4.3. Активности на успјешном управљању имовином	41

УВОД

Правни положај, надлежности и одговорности јединица локалне самоуправе у Републици Српској (у даљем тексту: ЈЛС) уређени су: Уставом Републике Српске, Законом о локалној самоуправи у Републици Српској и законима којима се уређују надлежности ЈЛС у другим подручјима и статутима ЈЛС. Европска повеља о локалној самоуправи даје додатни значај локалној самоуправи и промовише основне вриједности, принципе и афирмише улогу локалне самоуправе у оквиру једне шире друштвене заједнице.

У Републици Српској постоје 64 ЈЛС организоване као девет градова и 55 општина. ЈЛС се међусобно разликују по територији, демографском, економском и привредном развоју, финансијској позицији, расположивости и разноврсности природних ресурса, просторном развоју и нивоу урбанизације. Међутим, све имају имовину и управљају имовином, мада се разликују по броју и врсти имовине, структури и вриједности имовине, ресурсима за управљање имовином и постигнутим резултатима у управљању имовином.

Имовина је један од најважнијих и највреднијих ресурса којим располажу ЈЛС. Управљање имовином у ЈЛС је дио укупног управљања имовином у Републици Српској. Управљање имовином је један посебно важан пословни процес у надлежности ЈЛС и повезан је са другим пословним процесима и активностима и успјешност управљања имовином рефлектује се на успјешност других пословних процеса и активности. Успјешним (ефикасним и ефективним) управљањем имовином омогућава се спровођење јавних функција, пружање јавних услуга, задовољавање потреба грађана, као и остваривање друштвених, економских, финансијских и других користи.

Управљање имовином посебно добија на значају ако се има у виду да се финансијска средства која се ангажују за прибављање, одржавање и коришћење имовине углавном обезбјеђују у буџетима ЈЛС која су средства грађана – пореских обвезника, да имовина, а посебно некретнине служе подмиривању основних потреба грађана (здравствена заштита, социјална заштита, образовање, комуналне услуге, административне услуге, наука, култура, спорт итд.). Органи ЈЛС у управљању имовином, поред потребе да се обезбиједи функционисање јавних институција и јавних служби, треба да имају у виду и потребу продуктивног упошљавања имовине која ће доносити додатне приходе и примитке и/или умањити расходе и издатке. Управљање имовином ЈЛС је примарна надлежност и одговорност органа ЈЛС, међутим, с обзиром на значај ЈЛС за функционисање друштвене заједнице – Републике Српске и значај имовине којом располажу ЈЛС, управљање имовином подразумијева и одређен ангажман у виду помоћи и подршке институција Републике Српске.

Управљање имовином је процес припремања, доношења и спровођења одлука које се тичу прибављања, располагања и њеног коришћења, а која служи за обављање изворних и повјерених послова ЈЛС. Наведене активности треба кроз цијели период коришћења имовине да обезбиједе одржавање нивоа функционалности имовине, контролу над трошковима и да доносе нове вриједности уз континуиран раст прихода.

Имовина ЈЛС је важан инструмент за постизање стратешких и развојних опредјелења, циљева и приоритета. Управљање имовином ЈЛС треба да омогући остваривање одређених, унапријед утврђених стратешких и развојних опредјелења, циљева и приоритета. Циљ управљања имовином је постићи да јавна имовина доприноси општем добру, привредном развоју, развоју инфраструктуре, успјешном вршењу јавних функција, квалитетним и кориснички оријентисаним јавним услугама и задовољавању потреба грађана. Управљање имовином треба да почива на принципима законитости, економичности, ефикасности, ефективности, транспарентности и одговорности.

Коришћење имовине у ЈЛС треба бити усмјерено према:

- потребама градске, односно општинске управе, јавних установа, јавних предузећа, организација и грађана;
- очувању њене употребне вриједности и функционалности;
- минимизовању расхода и издатака;
- остваривању прихода, примитака и других користи од имовине.

1. ИМОВИНА И ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

1.1. Појам, карактеристике и класификација имовине

Имовина се, опште посматрано, дефинише као ресурс који контролише ентитет као резултат прошлих догађаја, од којих се очекује притицање економских користи у будућности. Специфичности јавног сектора рефлектују се и на специфичност имовине у јавном сектору.

Имовина којом располажу ентитети јавног сектора, укључујући и ЈЛС, не користи се само ради остваривања економских користи у будућности. Имовина јавног сектора се користи ради остваривања општедруштвених, економских и других користи, а првенствено ради функционисања јавног сектора, јавних служби, јавних сервиса и пружања јавних услуга. Управо ове карактеристике имовине у јавном сектору одређују дефиницију имовине у јавном сектору. Имовина јавног сектора је ресурс који контролише ентитет јавног сектора као резултат прошлих догађаја и од којих се очекује да посједује услужни (сервисни) потенцијал² и/или притицање економских користи у будућности.

Према Закону о локалној самоуправи Републике Српске имовина ЈЛС су све покретне и непокретне ствари које припадају ЈЛС. Оне управљају, користе и располажу својом имовином у складу са законом, са пажњом доброг домаћина и интересима локалног становништва.³ Ова законска одредба упућује да се имовином ЈЛС управља у складу са принципима законитости, економичности, ефикасности, ефективности, одговорности и транспарентности.

ЈЛС располажу са вриједном и бројном имовином. Према подацима из биланса стања ЈЛС Републике Српске на дан 31. децембар 2020. године, бруто вриједност имовине у ЈЛС је око 8.500.000.000 КМ, исправка вриједности око 2.600.000.000 КМ и нето вриједност имовине око 5.900.000.000 КМ.

У структури имовине најдоминантнија је стална имовина бруто вриједности од око 7.900.000.000 КМ, односно 5.600.000.000 нето вриједности. У структури сталне имовине доминирају зграде и објекти бруто вриједности од око 4.700.000.000 КМ или нето вриједности око 2.600.000.000 КМ.

Подаци о вриједности имовине показују да ЈЛС у Републици Српској управљају са имовином вриједности од преко 8.000.000.000 КМ. Да би се нагласио значај управљања имовином у ЈЛС, вриједност имовине пореди се са другим рачуноводственим категоријама као што су укупни приходи и расходи у ЈЛС у 2020. години. Према подацима из биланса успјеха ЈЛС Републике Српске за 2020. годину, ЈЛС у Републици Српској су оствариле приходе од око 820.000.000 КМ, односно расходе од око 811.000.000 КМ, што ће рећи да је вриједност имовине у ЈЛС на крају 2020. године око десет пута већа од вриједности остварених прихода, односно расхода у истој години. Претходни период карактеришу изражене активности које се односе на имовину (прибављање и изградња некретнина, одржавање некретнина и сл.). Ове активности подразумијевају значајна улагања у имовину. Улагања у имовину у континуитету расту.

У нефинансијску имовину у 2020. години у ЈЛС уложено је око 222.000.000

² Услужни (сервисни) потенцијал имовине би се могао дефинисати да имовина примарно не доноси само економске користи, већ служи потребама пружања јавних услуга и задовољавања потреба грађана као што су пружање здравствених, социјалних, образовних и административних услуга, те услуга науке, културе, спорта и других услуга.

³ Члан 72. Закона о локалној самоуправи.

КМ и већа су за око два пута у односу на 2017. годину.⁴

Имовина је према билансној класификацији подијељена на сталну (дугорочну) и текућу (краткорочну) имовину.

Сталну имовину чине:

- Дугорочна финансијска имовина (дугорочни пласмани, дугорочна потраживања и дугорочна разграничења);
- Нефинансијска имовина у сталним средствима (произведена стална имовина⁵, непроизведена стална имовина⁶, нефинансијска имовина у сталним средствима у припреми, улагања у туђе непокретности, постројења и опрему и драгоцености).

Текућу имовину чине:

- Краткорочна финансијска имовина (готовина и еквиваленти готовине, краткорочни пласмани, краткорочна потраживања и краткорочна разграничења);
- Нефинансијска имовина у текућим средствима (стална имовина намијењена продаји, залихе и ситан инвентар).

Имовина је према билансној класификацији подијељена на сталну (дугорочну) и текућу (краткорочну) имовину.

1.2. Значај имовине за локални економски развој

Локални економски развој може се одредити као раст капацитета локалне заједнице да ствара богатство за становнике дате локалне заједнице, а тиме и да унапређује њихов квалитет живота и животни стандард кроз нова радна мјеста, повећање запослености, реалних зарада, вриједности имовине, квалитета и корисничке оријентације јавних услуга.

Такав развој се догађа када се локални незапослени ресурси, као што су радна снага и/или имовина, почну користити или када се већ упослени ресурси почну користити на продуктивнији начин, у новим подручјима рада, под новим промијењеним условима и са новим технологијама.

У једном ужем смислу, локални економски развој подразумева процес планирања кроз партнерство локалних власти, са партнерима из јавног сектора, приватног сектора, невладиног сектора и других заинтересованих страна у сврху подстицања економског раста и развоја и квалитетнијег живота грађана локалне заједнице.

Императив локалног економског развоја је боље и рационалније коришћење локалних ресурса, укључујући и имовину. Имовина је посебан и стратешки ресурс ЈЛС, која је по својим карактеристикама дуготрајан ресурс, те тражи и дугорочни управљачки приступ.

Кроз стратегију управљања имовином треба тежити да се пронађе оптимално рјешење како дугорочно очувати и упослити имовину да доноси друштвене, економске и финансијске и друге користи за ЈЛС, пословну заједницу, невладину заједницу и грађане и да доноси квалитативно нове промјене у животима грађана локалне заједнице.

Локални економски развој и потреба његове афирмације садржана је у Стратегији развоја локалне самоуправе у Републици Српској и у Закону о локалној самоуправи Републике Српске.

⁴ О улагањима у имовину у ЈЛС Републике Српске у Извјештају ревизије учинка „Управљање некретностима у јединицама локалне самоуправе“.

⁵ Произведену сталну имовину чине: зграде и објекти, постројења и опрема, биолошка имовина, инвестициона имовина и нематеријална произведена имовина.

⁶ Непроизведену сталну имовину чине: земљиште, подземна и површинска налазишта, остала природна добра, нематеријална непроизведена имовина.

Ефикасно и ефективно управљање имовином, по правилу, проистиче из стратешко-развојних докумената ЈЛС. Управљање имовином може се стратешки дефинисати кроз Стратегију развоја ЈЛС, Стратегију локалног економског развоја или посебним стратешко-развојним документом који одређује стратешка опредјељења, циљеве и приоритете управљања имовином у функцији локалног економског развоја. Успјешно управљање имовином подразумева и постојање Плана управљања имовином, као и његово потпуно спровођење.

Један број ЈЛС посвећује посебну пажњу локалном економском развоју, доносећи посебне стратешке документе – стратегије локалног економског развоја, формирањем посебних организационих јединица или тимова за локални економски развој и једним новим иновативним приступом у развоју ЈЛС.

2. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА УСПЈЕШНО УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ

Претпоставке за успјешно управљање имовином у ЈЛС подразумевају постојање стратешког оквира на републичком и локалном нивоу са акционим планом за спровођење стратегија, комплетиран и усклађен регулаторни оквир за управљање имовином, примјерену унутрашњу организацију градских, односно општинских управа са јасним улогама, надлежностима и одговорностима за управљање имовином, довољне и одговарајуће ресурсе у локалним управама са потребним управљачким инструментима, као и развијено подстицајно окружење о значају имовине за функционисање и развој ЈЛС, јавних установа, јавних предузећа и јавних услуга и потреби успјешног управљања имовином.

2.1. Стратешко-развојни оквир за управљање имовином

Република Српска у континуитету доноси стратегије развоја локалне самоуправе у Републици Српској и на тај начин исказује своја стратешка опредјељења и циљеве у развоју локалне самоуправе у Републици Српској. Актуелна је Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017–2021. године.

Стратегијом развоја локалне самоуправе Републике Српске за период 2017–2021. године визија развоја локалне самоуправе за стратешки период 2017–2021. године утврђена је на сљедећи начин: „Локална самоуправа, са стабилним системом финансирања, кроз ефикасно извршавање надлежности, пружање јавних услуга, квалитетно управљање ресурсима и локалним развојем и активно учешће грађана у доношењу одлука, унапређује квалитет живота у јединицама локалне самоуправе и доприноси уравнотеженом развоју Републике Српске.“

Стратегија развоја локалне самоуправе Републике Српске указује на опредјељења власти Републике Српске да се квалитетно управља ресурсима, укључујући и имовину, као важан и вриједан ресурс са којима располажу ЈЛС. Стратегијом развоја локалне самоуправе у Републици Српској утврђено је шест стратешких циљева и 28 оперативних циљева.

Један од стратешких циљева је стабилност финансирања ЈЛС. У оквиру овог стратешког циља утврђен је оперативни циљ – унапређење управљања имовином ЈЛС, да би се смањили трошкови одржавања имовине и унаприједиле могућности њеног продуктивног коришћења (промјена намјене, издавање у закуп, стављање у функцију путем јавно приватног партнерства и др.).

У Акционом плану за реализацију Стратегије наводе се активности чијим спровођењем се доприноси постизању утврђених стратешких и оперативних циљева. Акционим планом планиране су 84 активности чијим спровођењем се постижу утврђени стратешки и оперативни циљеви.

Једна од активности која је предвиђена у функцији реализације овог циља је да се изврши попис имовине и креирају базе података о имовини и ресурсима ЈЛС, те стављање имовине у функцију локалног развоја. Стратегијом и Акционим планом као кључни носиоци ових активности препознате су ЈЛС, али и институције Републике као што су Министарство финансија, Министарство управе и локалне самоуправе, друга ресорна

министарства и Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове.

Период у којем су предвиђене ове активности за реализацију су од 2018. године па надаље до 2021. године.

Током 2021. године спроведена је екстерна евалуација Стратегије развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017–2021. године, а којом је, између осталог, утврђено да је реализовано укупно 35 пројеката, односно мјера (41,67% од укупног броја пројеката/мјера), те да је започета реализација 29 пројеката и мјера (35,52%). С друге стране, нису забиљежене активности у реализацији 15 предвиђених пројеката и мјера које се, између осталог, односе на успостављање више типског концепта локалне самоуправе, утврђивање концепта функционалне децентрализације и редефинисање надлежности ЈЛС и фискалну децентрализацију. Неки од основних разлога за умањен проценат примјене у односу на планирани су недовољан ниво укључености свих актера за примјену Стратегије, недостатак људских ресурса ангажованих на примјени и недостатак средстава за реализацију пројеката предвиђених Стратегијом.⁷ Једна од активности која је планирана Акционим планом за спровођење Стратегије, а није реализована, јесте и активност на попису имовине и креирању базе података о имовини и ресурсима ЈЛС, те стављање имовине у функцију локалног развоја.

Влада Републике Српске је разматрала информацију о реализацији Стратегије развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017–2021. године, усвојила је усвојила и обавезала Министарство управе и локалне самоуправе да припреми нову Стратегију развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2022–2028. године.⁸

Република Српска дужи период нема Стратегију развоја Републике као основног стратешког и развојног документа који би био основа за израду свих других стратешких и развојних докумената. Посебна стратегија која се односи на Управљање имовином у Републици Српској није донесена, а у Стратегији управљања јавним финансијама Републике Српске 2021–2025. године питање имовине присутно је у дијелу који се односи на рачуноводство и финансијско извјештавање.

ЈЛС нису доносиле посебне стратешке документе који се односе на управљање имовином. ЈЛС углавном имају стратегије развоја или друге стратешко-развојне документе у којима су наведени основни стратешки и развојни правци, приоритети и циљеви. Стратешке документе не прате спроведбени документи, попут акционих планова који би требало да представљају конкретизацију мјера и активности на спровођењу стратешких докумената и постизања стратешких циљева и приоритета.

С обзиром на врсту, бројност, разноврсност и вриједност имовине са којом управљају ЈЛС као и значај имовине за локални економски развој, функционисање јавних служби и јавних услуга у надлежности градских, односно општинских управа, јавних установа и јавних предузећа, питање управљања имовином није довољно присутно у стратешко-развојним документима ЈЛС у јасно исказним стратешким правцима, стратешким циљевима, развојним потребама и приоритетима.

У ЈЛС које у стратешким документима имају утврђене стратешке правце, приоритете и циљеве у управљању имовином и имају спроведбене

⁷ Информација о спровођењу Стратегије развоја локалне самоуправе Републике Српске за период 2017–2021. године.

⁸ Одлука о изради Стратегије развоја локалне самоуправе за период 2022–2028. године („Службени гласник Републике Српске“, број 14/22).

документе, није присутно континуирано праћење спровођења стратешких и спроведбених докумената и периодично извјештавање органа ЈЛС.

2.2. Правни оквир за управљање имовином

Правни положај, овлашћења и одговорности ЈЛС у управљању имовином уређени су: Уставом Републике Српске, Законом о локалној самоуправи Републике Српске, Законом о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе, Законом о стварним правима и другим законима којима се уређују посебне категорије имовине и надлежности других институција.

Уставом Републике Српске као најважнијим политичко-правним актом, у дијелу који се односи на територијалну организацију, прописује се да општине (ЈЛС) у складу са законом извршавају надлежности – послове који се непосредно или посредно могу повезати са управљањем имовином:

- доносе програм развоја, урбанистички план, буџет и завршни рачун;
- брину се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева, улица и других јавних објеката од општинског значаја;
- уређују и обезбјеђују обављање комуналних дјелатности;
- уређују и обезбјеђују коришћење градског грађевинског земљишта и пословног простора;
- брину се о задовољавању потреба грађана у култури, образовању, здравственој и социјалној заштити, физичкој култури, информисању, занатству.

Уставом Републике Српске прописано је да се законом уређује заштита, коришћење, унапређивање и управљање добрима од општег интереса, као и плаћање накнаде за коришћење добара од општег интереса и градског грађевинског земљишта. Устав даје веома широке могућности да се законима и другим актима уреде надлежности ЈЛС у управљању имовином.

Закон о локалној самоуправи Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 97/16, 36/19 и 61/21) је основни закон којим се уређује организовање, функционисање и финансирање ЈЛС, укључујући и питања управљања имовином. Законом је утврђено да ЈЛС имају своју имовину и да имовином ЈЛС управљају органи ЈЛС, у складу са законом.⁹

Имовина ЈЛС су све покретне и непокретне ствари које припадају ЈЛС. Оне управљају, користе и располажу својом имовином у складу са законом, са пажњом доброг домаћина и интересима локалног становништва. Ова законска одредба упућује на то да се имовином ЈЛС управља у складу са принципима законитости, економичности, ефикасности, ефективности, одговорности и транспарентности. Потребу за примјеном ових принципа у управљању имовином ЈЛС појачава и чињеница да приходи и примитке ЈЛС укључују и приходи и примици од имовине (приходи од закупа и приходи од продаје имовине чија продаја не угрожава извршавање надлежности ЈЛС)¹⁰ и који у потпуности припадају ЈЛС.

Законом о локалној самоуправи Републике Српске уређују се послови у надлежности ЈЛС. У самосталне послове у надлежности ЈЛС спадају и послови који се односе на управљање и располагање имовином ЈЛС. Ова законска одредба упућује на то да ЈЛС могу слободно и самостално

⁹ Члан 7. Закона о локалној самоуправи.

¹⁰ Члан 74. Закона о локалној самоуправи.

да управљају имовином која им припада. Поред ове надлежности, у надлежности ЈЛС су и други послови који се могу повезати са управљањем имовином:¹¹

- усвајање стратегије, односно програма развоја ЈЛС;
- усвајање стратешких и спроведбених докумената просторног уређења;
- доношење буџета;
- организовање послова локалног економског развоја;
- вршење имовинско-правних послова у складу са законом;
- уређење и обезбјеђење изградње, одржавања и коришћења јавних објеката и комуналне инфраструктуре;
- уређење и обезбјеђење коришћења грађевинског земљишта и пословних простора;
- наплата, контрола наплате и принудна наплата прихода ЈЛС у складу са законом.

Од 2006. до 2019. године у примјени је био и Закон о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе којим су се уређивала питања имовине ЈЛС, пренос права располагања на непокретностима ЈЛС, поступак укњижавања права располагања имовином и друга питања битна за управљање имовином ЈЛС. Крајем 2019. године Измјенама и допунама Закона о стварним правима престаје важење Закона о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе.

Поред наведених закона, управљање имовином у ЈЛС регулишу и други закони:

1. Закон о премјеру и катастру Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 6/12, 110/16 и 62/18);
2. Закон о правобранилаштву Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 7/18);
3. Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, бр. 115/18, 111/21 и 15/22);
4. Закон о закупу пословних зграда и просторија („Службени лист СР БиХ“, бр. 33/77, 12/87, 30/90 и 7/92);
5. Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 63/21);
6. Закон о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 91/16).

Статутима ЈЛС се дефинише и да су ЈЛС дужне да управљају имовином ЈЛС у општем и заједничком интересу грађана и локалне заједнице као цјелине, са пажњом доброг домаћина, а у складу са законом и статутом. Статутима ЈЛС прописано је да Скупштина града, односно општине доноси одлуке о прибављању и располагању имовином, те се наведене одлуке објављују у службеним гласницима ЈЛС.

ЈЛС располажу одређеним бројем интерних регулаторних докумената за управљање имовином – некретнинама. То су углавном одлуке о пословним зградама, пословним просторима и гаражама у њиховом власништву, одлуке о овлашћењима од скупштина града, односно општине за градоначелнике, односно начелнике општина за прибављање и располагање некретнинама

¹¹ Члан 18. Закона о локалној самоуправи.

и друга интерна документа о поступцима, критеријумима и мјерилима издавања у закуп некретнина у власништву ЈЛС. Интерним регулаторним документима најчешће се утврђују појмови управљања, прибављања и располагања, начин прибављања и располагања некретнинама, као и услови, основе и органи за давање у закуп или на коришћење некретнина у њиховом власништву.

У недостатку подзаконских прописа и упутстава којима се регулише питање управљања имовином на нивоу Републике Српске, ЈЛС су на различите начине тражиле рјешења у погледу управљања имовином.

Резултати ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“ показују да ЈЛС у Републици Српској имају различит приступ у припреми, изради и примјени интерних регулаторних докумената (одлука, правилника, упутстава и других докумената) којима се регулише управљање некретнинама, односно њихово прибављање, располагање и коришћење.

Табела број 1 – Преглед интерних регулаторних аката за управљање имовином у 15 ЈЛС у Републици Српској¹²

Опис	Ниво обухвата и адекватности расположивих регулаторних докумената				
ЈЛС	Недовољан	Дјелимичан	Дјелимичан са адекватним садржајем	Потпун	Потпун са адекватним садржајем
Бања Лука				x	x
Бијељина				x	x
Билећа	x				
Гацко		x			
Градишка				x	x
Дервента	x				
Добој		x	x		
Зворник				x	x
Источна Илиџа	x				
Источно Ново Сарајево		x			
Котор Варош	x				
Милићи	x				
Модрича		x			
Приједор		x	x		
Требиње		x	x		
Укупно	5	6	3	4	4
%	33%	40%	20%	27%	27%

Претходна табела показује постојање и адекватност интерних регулаторних аката у ЈЛС, чија примјена у пракси обезбјеђује успјешност у управљању

¹² Извјештај ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2021. година.

имовином ЈЛС. Презентовани подаци показују да мање од 1/3 ЈЛС има потпуне и одговарајуће интерне регулаторне акате, а нешто више од 2/3 ЈЛС нема потпуне и одговарајуће интерне регулаторне акте за успјешно управљање имовином.

Као основни регулаторни проблеми, поред непостојања интерних регулаторних аката, идентификовано је да нису јасно регулисане интерне улоге, надлежности и одговорности у управљању имовином, нејасна регулација односа у управљању имовином између ЈЛС, јавних установа и јавних предузећа које пружају јавне услуге, питања идентификације, класификације, процјене и евидентирања имовине, а посебно питања располагања имовином намијењеној комерцијалној употреби.

2.3. Ресурси за управљање имовином

Успјешно управљање имовином ЈЛС претпоставља и постојање довољних и одговарајућих ресурса у градским, односно општинским управама, оптималну комбинацију ресурса, управљање ресурсима и јасне надлежности и одговорности у управљању имовином.

Извјештај ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“ показује да постоје изражене разлике у управљању имовином ЈЛС у организационим и управљачким надлежностима, као и капацитетима који се баве управљању имовином. Посебно је наглашено да су у управљању имовином укључене скоро све организационе јединице у градској, односно општинској управи, али са недовољно јасним надлежностима и одговорностима, непотпуном координацијом, размјеном података и информација потребних за успјешно управљање имовином.

Подаци приказани у Табели број 2. показују да у ЈЛС надлежности и одговорности за управљање имовином – некретнинама има од четири до шест организационих јединица градске, односно општинске управе. Карактеристично је да у свакој ЈЛС одређене надлежности у управљању имовином имају организациона јединица надлежна за финансије и организациона јединица надлежна за привреду и друштвене дјелатности. У оквиру градских, односно општинских управа нису организоване посебне организационе јединице или посебна радна мјеста која би се искључиво бавила пословима управљања имовином. Изузетак су градске управе Бање Луке и Бијељине.

У ове двије градске управе су успостављене организационе јединице или у оквиру њих организована радна мјеста и запослени извршиоци којима је основна надлежност управљање имовином. У градској управи Бања Лука, у оквиру Одјељења за локални економски развој и стратешко планирање формиран је Одсјек за управљање имовином града са 11 извршилаца. У градској управи Бијељина, у оквиру Одсјека за имовинско-правне послове постоји радно мјесто са два извршиоца за управљање имовином.

Табела број 2 – Преглед надлежности организационих јединица у градским, односно општинским управама у 15 ЈЛС у Републици Српској¹³

ЈЛС	Кабинет/ стручна служба градоначел. односно начелника општине	Одјељење/ одсјек за привреду и друштвене дјелатности (обухвата образовање, култура, спорт, здравствена и социјална заштита	Одјељење за финансије	Одјељење/ одсјек за стамбено комуналне послове	Одјељење/ одсјек за просторно планирање и урбанизам	Одјељење/ одсјек/ служба за локални економски развој и стратешко планирање
Бања Лука	x	x	x	x		x
Бијељина	x	x	x	x		x
Билећа		x	x	x	x	
Гацко	x	x	x		x	
Градишка	x	x	x	x	x	x
Дервента	x	x	x	x	x	
Добој	x	x	x	x		x
Зворник	x	x	x	x		x
Источна Илиџа	x	x	x	x	x	
Источно Ново Сарајево	x	x	x		x	
Котор Варош	x	x	x	x		x
Милићи		x	x	x	x	
Модрича	x	x	x	x	x	
Приједор	x	x	x	x		x
Требиње	x	x	x		x	x

У оквиру организационих јединица градске, односно општинске управе, које имају одређене надлежности у управљању имовином, послови управљања имовином нису у опису послова једног радног мјеста, на начин да они представљају основни посао тог радног мјеста, односно извршилаца на тим радним мјестима. Анализирајући описе послова на појединим радним мјестима може се примијетити да су послови на управљању имовином само једна од радних активности у оквиру описа послова, те се поставља питање колико извршиоци могу бити посвећени пословима управљања имовином поред других радних активности. Извршиоци који се ангажују на пословима који се односе на имовину углавном се ангажују на пословима издавања у закуп пословних простора и других некретнина намијењених комерцијалној употреби и наплати прихода по основу издавања у закуп.

Појединачни послови и активности које се односе на имовину, као што су

¹³ Извјештај ревизије учинка „Управљање некретностима у јединицама локалне самоуправе“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2021. година.

јавне набавке имовине, изградња некретнина, реконструкција некретнина, промјена намјене некретнине, одржавање имовине, рјешавање имовинско-правних односа, процјена вриједности повјеравају се у надлежност неколико организационих јединица зависно о којој врсти и намјени имовине се ради (нпр. послови у вези са имовином намијењеном друштвеним дјелатностима – ангажује се организациона јединица надлежна за друштвене дјелатности, имовина намијењена привредним дјелатностима – ангажује се организациона јединица надлежна за привреду, имовина намијењена комуналним дјелатностима – ангажује се организациона јединица надлежна за комуналне послове и/или организациона јединица надлежна за привреду) и који конкретни послови и активности су предмет појединачних послова и активности (нпр. јавне набавке – ангажује се организациона јединица надлежна за финансије и правне послове уколико не постоји посебна организациона јединица за јавне набавке или рјешавање процјене вриједности имовине – ангажује се организациона јединица надлежна за финансије и организационе јединице које користе имовину која је предмет процјене).

Пракса показује да најизраженији ангажман у управљању имовином има организациона јединица надлежна за финансије (планирање финансијских средстава за имовину, јавне набавке, финансирање појединачних послова и активности који се односе на имовину, попис имовине, рачуноводство имовине, извјештавање о имовини итд.). Непостојање јасних улога, надлежности и одговорности организационих јединица у управљању имовином, неефективна координација, комуникација, размјена података и информација и расположивост ресурса указују на постојање ризика који доводе у питање ефикасно и ефективно управљање имовином.

Основне карактеристике управљања имовином у ЈЛС, које се односе на потребне ресурсе и њихово ангажовање:

- Надлежности и одговорности над управљањем имовином подијељени су између неколико организационих јединица са нејасним примарним надлежностима и одговорностима;
- Градске, односно општинске управе немају довољне и одговарајуће ресурсе – капацитете за управљање имовином – овај проблем је посебно изражен у мањим и неразвијенијим ЈЛС;
- Постојећи ресурси – капацитети у већим и развијенијим ЈЛС су недовољно упослени и искоришћени;
- Организационе јединице градске, односно општинске управе баве се имовином из оквира својих основних надлежности (организациона јединица надлежна за привреду – имовином јавних предузећа, организациона јединица надлежна за друштвене дјелатности – имовином јавних установа, односно имовином за функционисање друштвених дјелатности, организациона јединица надлежна за комуналне послове – имовином за комерцијалну употребу и комуналном инфраструктуром, организациона јединица надлежна за просторно планирање и урбанизам – градским грађевинским земљиштем и другом имовином за грађење, организациона јединица надлежна за финансије – имовином за административне потребе и рачуноводственим праћењем имовине);
- Послове и активности на управљању имовином не прати одговарајућа информатичка подршка, а посебно софтверска рјешења;
- Организационе јединице углавном посједују парцијалне, непотпуне и

- непоуздане евиденције за имовину из оквира своје основне дјелатности;
- Размјена података и информација између организационих јединица је неблаговремена и ограничена, а у појединим ЈЛС и не постоји;
 - Размјена пракси и искустава у управљању имовином између ЈЛС нема организован карактер и своди се на појединачне и повремене размјене управљачких пракси и искустава;
 - Едукација кадрова који су ангажовани на пословима управљања имовином је недовољна и неодговарајућа;
 - Градске, односно општинске управе не располажу са приручницима или упутствима чија би примјена од едукованих и мотивисаних извршилаца омогућила успјешно управљање имовином;
 - Контрола над имовином је повремена, извјештавање о управљању имовином није садржајно и не омогућава доносиоцима одлука (скупштина и градоначелник, односно начелник општине) поуздане информације за доношење управљачких одлука.

3. УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ – СТАЊЕ, РИЗИЦИ И ПРАКСЕ

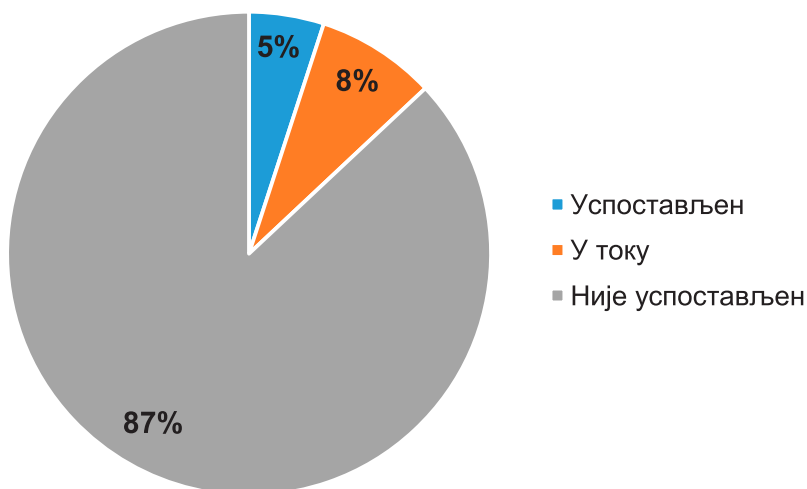
3.1. Евиденције, базе података и регистри некретнина

Стратегијом развоја локалне самоуправе Републике Српске за период 2017–2021. године један од стратешких циљева је остварити стабилност финансирања ЈЛС. У оквиру овог стратешког циља један од оперативних циљева је унапређење управљања имовином ЈЛС да би се смањили трошкови одржавања имовине и унаприједиле могућности њеног продуктивног коришћења (промјена намјене, давање у закуп, стављање у функцију путем јавно-приватног партнерства и др.). У Акционом плану за реализацију овог оперативног циља једна од активности је попис имовине и креирање базе података о имовини и ресурсима ЈЛС, те стављање имовине у функцију локалног развоја.

Подаци и информације о имовини ЈЛС налазе се у већем броју неповезаних, неусклађених, несистематизованих и неажурних евиденција ЈЛС, што указује на то да нису успостављене јединствене и функционалне евиденције, базе података и регистри са свим подацима и информацијама неопходним за управљање имовином.

Графикон број 1 – Успостављеност регистра некретнина у ЈЛС на дан 31. децембар 2020. године¹⁴

Успостављеност регистра некретнина у 63 ЈЛС



На крају периода на који се односи Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017–2021. године, регистар некретнина успостављен је у три ЈЛС. У пет ЈЛС су у току активности на успостављању регистра некретнина, а у 55 ЈЛС није успостављен регистар некретнина. Постоји општа сагласност и определијељеност ЈЛС да је потребно успостављати функционалне евиденције, базе података и регистре некретнина, јер постојеће евиденције не обезбјеђују потпуне и поуздане податке и информације потребне за успјешно управљање имовином. Успостављање евиденција, база података и регистара је дуготрајан, комплексан, компликован

¹⁴ Извјештај ревизије учинка „Управљање некретностима у јединицама локалне самоуправе“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2021. година.

и финансијски захтјеван посао који прате разноврсне потешкоће, препреке и ризике, од којих су најизраженији:

- неријешени имовинско-правни односи и спорост у њиховом рјешавању;
- неефикасна и неефективна размјена података и информација између надлежних институција Републике Српске и ЈЛС, између ЈЛС и других ентитета јавног сектора (јавне установе и јавна предузећа);
- недовољно разграничене надлежности и одговорности у управљању имовином у оквиру градских, односно општинских управа;
- недовољни и неодговарајући ресурси – капацитети (људски, материјални, финансијски) градских, односно општинских управа;
- неодговарајућа информатичка подршка, укључујући и одговарајућа софтверска рјешења;
- недовољна помоћ и подршка институција Републике Српске;
- некоординисане активности, поступци и процедуре које претходе успостављању евиденција, база података и регистара некретнина. ЈЛС у којима је успостављен регистар некретнина предузимале су различите активности, поступке и процедуре, које су у основи подразумевале:
- идентификацију и попис имовине која претходно није биле идентификована и пописана;
- класификацију идентификоване и пописане имовине;
- процјену вриједности идентификоване и пописане имовине;
- припремање интерних регулаторних аката;
- рјешавање имовинско-правних односа и утврђивање власништва;
- организовање ресурса и капацитета у оквиру градске, односно општинске управе за успостављање и функционисање регистра имовине;
- утврђивање неопходних административних процедура;
- набавку, инсталирање информатичке опреме и информатичку подршку;
- едукацију особља и увођење у процес рада.

У ЈЛС у којима је успостављен регистар некретнина уписано је до краја 2020. године 19.200 јединица имовине, односно 2.006 јединица некретнина, што на неки начин указује да успостављање регистра имовине још увијек није окончано. Упоређујући податке о имовини, односно некретнинама у регистру имовине и финансијским извјештајима може се утврдити да су они неусклађени и да у регистрима до краја 2020. године није уписана сва имовина наведених ЈЛС, али и да се у регистрима налази одређена имовина која није уписана у рачуноводственим књигама и евиденцијама и која није приказана у финансијским извјештајима.

Регистар имовине није јаван и интерно је доступан одређеним организационим јединицама и одређеном броју запослених лица у тим организационим јединицама који су у функцији вођења и ажурирања регистра. Осталим организационим јединицама и запосленим лицима у организационим јединицама регистар некретнина доступан је по потреби. Подаци о имовини који су уписани у регистру имовине систематизовани су по областима и састоје се од портфеља: земљишта, пословних зграда и објеката, стамбених зграда и станова, пословних простора и гаража намијењених комерцијалној употреби, некретнина које користе јавне установе за васпитање и образовање, за науку и културу, за здравствену и социјалну заштиту, за спортско-рекреативне активности, као и портфељ покретне имовине и портфељ права.

Регистри имовине који су успостављени садрже, односно могу да садрже, податке о имовини: врста имовине, имовинско-правни статус, катастарске и земљишно-књижне податке о имовини, вриједност, површину (непокретности) – количину (покретности), начин прибављања, намјену, локацију, функционалност, кориснике, податке о одговорним лицима, податке о улагањима у имовину, податке о приходима и примицима од имовине, податке о теретима и судским споровима на имовини, користи које доноси упошљавање имовине и друге податке.

У ЈЛС у којима је успостављање регистра имовине у току, углавном је у почетној фази, која подразумијева активности на формирању комисија – радних група, устројавању потребних интерних аката, попису имовине, организовању унутрашњих капацитета и успостављању информатичке подршке.

У оквиру преосталих 55 ЈЛС у којима није успостављен регистар некретнина успостављене су одређене помоћне евиденције о некретнинама. То су најчешће евиденције о некретнинама, тј. о земљишту, пословним зградама, пословним просторима и гаражама намијењеним за комерцијалну употребу. У управљању имовином углавном се користе подаци и информације из рачуноводственог система ЈЛС – рачуноводствених књига и евиденција. Коришћење података и информација из рачуноводствених књига и евиденција не обезбјеђује потпуну и поуздану информациону основу за управљање имовином из неколико разлога:

- Рачуноводствене књиге и евиденције углавном нуде ограничен број података и информација који су углавном финансијског карактера, а успјешно управљање имовином подразумијева употребу финансијских и нефинансијских података и информација;
- Финансијски подаци и информације нису у потпуности истинити, јер рачуноводствено није обухваћена сва имовина ЈЛС, дио имовине ЈЛС је обухваћен у рачуноводственим књигама и евиденцијама ЈЛС, а дио у рачуноводственим књигама и евиденцијама јавних установа и јавних предузећа;
- Вриједност имовине у рачуноводственим књигама и евиденцијама није приказана по фер вриједности.

Иако постоје евидентни недостаци у рачуноводственом систему ЈЛС, рачуноводствене књиге и евиденције су најпоузданији извор података и информација о имовини и може бити полазна основа у успостављању других евиденција, база података и регистра некретнина.

Информације из већих и развијених ЈЛС, са развијенијом организационом и управљачком структуром, ресурсима и потенцијалима показују да је идентификација, попис, процјена и евидентирање имовине изузетно значајан, комплексан, финансијски захтјеван и временски дуготрајан процес. Од 2017. до 2020. године у 33 ЈЛС, односно у нешто више од пола ЈЛС ради се континуирано идентификација и процјена вриједности имовине, док у 30 ЈЛС није било процјене вриједности имовине осим појединачних случајева, најчешће за потребе продаје. Око 10% ЈЛС су планирале масовну идентификацију и процјену вриједности некретнина за наредни период.

3.2. Транспарентност управљања имовином

Транспарентност је једна веома важна карактеристика доброг и успјешног управљања. Транспарентност управљања имовином је вишедимензионална и подразумијева јавност, јасност и доступност података и информација релевантних за управљање имовином, као и јавност и доступност података и информација о активностима које се односе на имовину.

Транспарентност управљања имовином огледа се у јавности и доступности одређених стратешких, регулаторних, планских и програмских докумената који се односе на имовину као и потребну јасноћу и разумљивост тих документа.

Транспарентност подразумијева и доступност одређених података и информација неопходних за управљање имовином унутар органа градске, односно општинске управе, као и јавност и доступност података и информација изван градске, односно општинске управе заинтересованим странама као што су друге јавне институције, јавне установе и јавна предузећа која пружају јавне услуге, послодавци – предузетници, потенцијални инвеститори, ревизори, удружења грађана и грађани. Јавност и доступност података и информација о имовини треба да омогући стицање увида у укупно стање имовине, промјенама на имовини, омогућавање њеног ефикасног коришћења за потребе градске, односно општинске управе, јавних установа, јавних предузећа, других институција, удружења грађана и грађана, као и ефикасно и ефективно упошљавање имовине.

За потпуну транспарентност управљања имовином битна је јавност и доступност података и информација о активностима које се односе на имовину, као што су активности јавних набавки на прибављању – набавци имовине, јавне набавке на избору извођача радова и добављача на одржавању имовине, јавни позиви за продају имовине, јавни позиви за издавање имовине у закуп или издавање без накнаде, као и других података који су повезани са активностима на управљању имовином (настали расходи, остварени приходи, закупопримици, вријеме – период на који се некретнине издају у закуп, услови под којима се некретнине издају у закуп, уговорене и остварене закупнине и др.).

Начин на који ће се обезбиједити транспарентност у управљању имовином у надлежности је органа ЈЛС. Број, врста, потпуност, благовременост објављивања информација о имовини показују да у већем броју ЈЛС није постигнут потребан ниво транспарентности у управљању имовином.

Транспарентност рада ЈЛС с једне стране доприноси додатном повјерењу у рад органа ЈЛС, а с друге стране доприноси успјешности у управљању имовином кроз остваривање додатне конкурентности у поступцима јавних набавки, продаје, закупа и других поступака повезаних са имовином.

Као илустрација достигнутог нивоа транспарентности у управљању имовином приказује се начин издавања пословних простора у закуп. Током 2020. године у 60% посматраних ЈЛС које располажу са већим бројем некретнина које су намијењене комерцијалној употреби, изнајмљивање пословних простора је вршено путем јавног огласа или јавним надметањем – лицитацијом. У 40% ЈЛС које располажу са мањим бројем некретнина које су намијењене комерцијалној употреби, пословни простори су најчешће изнајмљивани путем непосредне погодбе.

У наставку је приказан преглед начина изнајмљивања некретнина намијењених комерцијалној употреби – пословних простора (Преузето

из Извјештаја ревизије учинка „Управљање некретностима у јединицама локалне самоуправе“) као показатељ достигнутог нивоа транспарентности. Подаци презентовани у табели потврђују да се градске и поједине општинске некретности намијењене комерцијалној употреби издају транспарентно путем јавног огласа или путем јавне лицитације, дио градских, односно општинских управа путем јавног огласа, али и путем непосредне погодбе,¹⁵ а дио општинских управа путем непосредне погодбе. Поступке издавања некретнина у комерцијалну употребу углавном спроводе посебно формиране Комисије за издавање у закуп пословних простора.

Табела број 3 – Преглед начина издавања у закуп некретнина у ЈЛС Републике Српске

ЈЛС	Начин изнајмљивања некретнина	Надлежност за спровођење поступка изнајмљивања и одлучивање о додјели	Градonaчелник
Бања Лука	Путем јавног огласа, прикупљањем писмених понуда и под посебним условима на основу одлуке Скупштине града	Комисија за давање у закуп пословних простора, а под посебним условима Скупштина града доноси одлуку	Градonaчелник
Бијељина	Путем јавног огласа, јавним надметањем, односно лицитацијом или прибављањем писмених понуда	Комисија за давање у закуп пословних простора	Градonaчелник
Билећа	Непосредном погодбом	Непосредном погодбом	Градonaчелник
Гацко	Непосредном погодбом	Непосредном погодбом	Градonaчелник
Градишка	Путем јавног огласа, прикупљањем писмених понуда, непосредном погодбом и непосредном погодбом по почетној цијени закупнине	Комисија за давање у закуп пословних простора	Градonaчелник
Дервента	Путем јавног огласа, јавним надметањем, односно лицитацијом или прибављањем писмених понуда	Комисија за давање у закуп пословних простора	Градonaчелник
Добој	Путем јавног огласа, јавним надметањем, односно лицитацијом и непосредном погодбом за одређене кориснике (удружења)	Комисија за давање у закуп пословних простора	Градonaчелник
Зворник	Путем јавног огласа, јавним надметањем, односно лицитацијом или прибављањем писмених понуда	Комисија за давање у закуп пословних простора	Градonaчелник

¹⁵ Извјештај ревизије учинка „Управљање некретностима у јединицама локалне самоуправе“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2021. година.

Источна Илица	Непосредном погодбом	Непосредном погодбом	Начелник
Источно Ново Сарајево	Путем јавног огласа, прикупљањем писмених понуда или путем непосредне погодбе	Комисија за давање у закуп пословних простора	Начелник
Котор Варош	Непосредном погодбом	Непосредном погодбом	Начелник
Милићи	Непосредном погодбом	Непосредном погодбом	Начелник
Модрича	Путем јавног огласа	Комисија за давање у закуп пословних простора	Начелник
Приједор	Путем јавног огласа, усменом лицитацијом	Комисија за давање у закуп пословних простора	Градоначелник
Требиње	На писмени захтјев физичких или правних лица или непосредном погодбом	Стручна служба градоначелника	Градоначелник

3.3. Имовинско-правни односи

Посебно питање у управљању имовином је питање власништва над имовином која се налази и користи у ЈЛС. Питање власништва отвара многа друга питања као што су питање надлежности и одговорности у управљању имовином, питање права и обавеза која проистичу из власништва над имовином, питање остваривања одређених користи које производи употреба имовине и улагања у имовину, па све до питања рачуноводственог праћења и извјештавања о имовини. Данас постоје одређени дијелови или предмети имовине који услед неријешених питања власништва над имовином нису обухваћени рачуноводственим праћењем и нису приказани у финансијским извјештајима, тако да постоји изражен ризик да имовина није под контролом и да постоји могућност злоупотреба.

У погледу власништва, управљања и коришћења имовине постоје различити приступи и праксе у ЈЛС:

- имовина је у власништву ЈЛС и оне са њом управљају и користе је;
- имовина је у власништву ЈЛС, а дата је на управљање и коришћење другим јавним ентитетима (јавне установе и јавна предузећа);
- имовина није у власништву ЈЛС, у власништву је других јавних ентитета и они са њом управљају и користе је, а ЈЛС улажу у ту имовину.

Поред изражених проблема и потешкоћа у утврђивању власништва над имовином ЈЛС, постоје су и други проблеми који се односе на потпуност, поузданост и усаглашеност евиденција између ЈЛС и других републичких институција које имају податке о њима. Власништво над имовином опредјељује и рачуноводствено праћење имовине:

- У посједовним листовима некретнине су у посједу градске, односно општинске управе, а у земљишно-књижним евиденцијама у власништву јавних установа, а рачуноводствено се евидентирају у евиденцијама градске, односно општинске управе или јавних установа;
- Различити су власници земљишта и зграда и објеката на том земљишту.

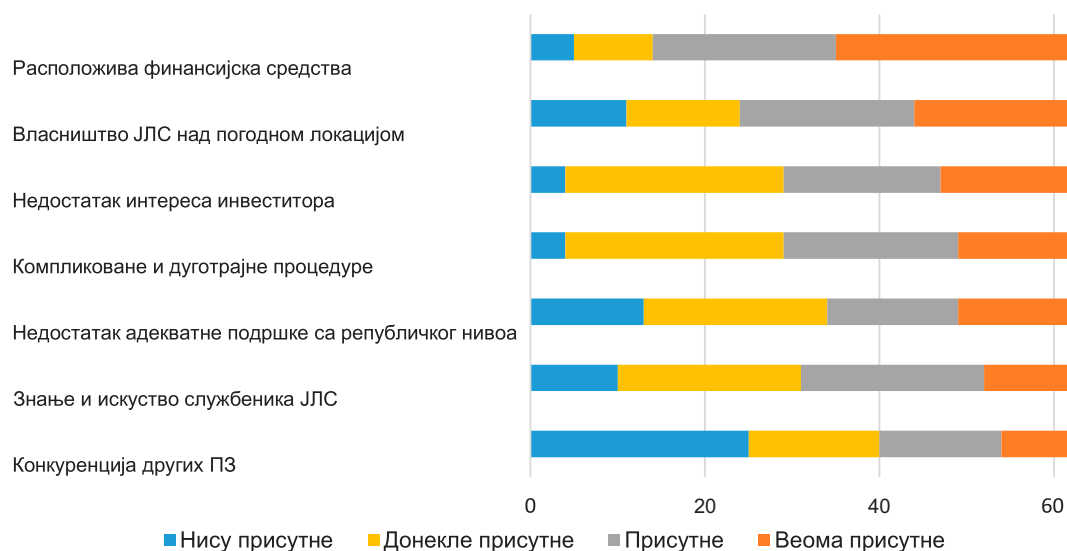
Земљиште је власништво једног јавног ентитета, а зграде и објекти на земљишту власништво другог јавног ентитета. У рачуноводственим евиденцијама се евидентирају одвојено, и то земљиште у евиденцијама једног јавног ентитета, а зграда у евиденцијама другог јавног ентитета или обједињено у евиденцијама једног ентитета без обзира на различитог власника земљишта и зграде.

У недостатку подзаконских прописа и одређених инструкција и упутстава од Владе Републике Српске и министарстава, ЈЛС су заједно са надлежним републичким институцијама на различите начине поступале и утврђивале власништво и рачуноводствено праћење имовине које користе јавне установе и јавна предузећа.

Управљање имовином поред изражених ризика и потешкоћа у ЈЛС прате и ризици и проблеми на које ЈЛС имају ограничен утицај као што су неријешени имовинско-правни односи, дуготрајност и неизвјесност поступака уписа власништва, судски спорови, неријешени односи између ЈЛС и других ентитета јавног сектора (јавне установе и јавна предузећа) у погледу управљања имовином.

У Извјештају ревизије учинка „Успостављање пословних зона у Републици Српској“¹⁶ идентификовани су одређени ризици и препреке у успостављању пословних зона. Једна од изражених препрека су и неријешени имовинско-правни односи на земљишту које је потенцијална локација за пословну зону.

Графикон број 2 – Препреке за успостављање пословних зона у ЈЛС



Графикон показује да 38 ЈЛС, односно више од половине ЈЛС у Републици Српској сматра да постоје присутне и веома присутне препреке у виду неријешених имовинско-правних односа на земљишту које је потенцијална локација за успостављање пословне зоне, а само десет ЈЛС сматра да те препреке нису присутне у успостављању пословних зона. Наведене констатације указују на то да неријешени имовинско-правни односи утичу на ангажовање имовине и остваривање користи од имовине, утичу на привредни развој, предузетништво и пословање.

3.4. Коришћење имовине и функционисање јавних институција и јавних услуга

Сва имовина у власништву и под контролом ЈЛС може се класификовати по АБЦ класификацији. Примјена АБЦ класификације подразумијева да се имовина класификује на:

- А – имовину за потребе функционисања градске, односно општинске управе;
- Б – имовину за потребе функционисања јавних установа;
- Ц – имовину намијењену комерцијалној употреби (имовина која доноси приход).

Примјена АБЦ класификације сва имовина ЈЛС Републике Српске, из перспективе друштвених, економских, финансијских и других користи од имовине, може се класификовати као:

1. Имовина која је власништво и под контролом ЈЛС и која се користи за потребе извршавања јавних функција, потребе ЈЛС, потребе јавних установа и јавних предузећа. Ова имовина се може посматрати као:
 - Имовина која се користи за потребе функционисања градске, односно општинске управе;
 - Имовина која се користи за потребе функционисања дјелатности у надлежности јавних установа, као што су: предшколско васпитање и образовање, основно васпитање и образовање, средње образовање и васпитање, здравствена заштита, социјална заштита, наука, култура, спорт;
 - Имовина која се користи за потребе функционисања јавних предузећа, као што су: јавна комунална предузећа, водоводна предузећа и друга јавна предузећа чији је оснивач ЈЛС.
2. Имовина која је власништво и под контролом ЈЛС и намијењена је комерцијалној употреби.

У већини посматраних ЈЛС нису јасно уређени односи о питању управљања, коришћења и одржавања имовине која је у њиховом власништву, а коју користе јавне установе за предшколско, основно и средње васпитање и образовање, науку и културу, здравствену и социјалну заштиту, спортско-рекреативне и друге активности. Дјелимично, услови коришћења и одржавања некретнина које користе јавне установе су регулисани одлукама о оснивању јавних установа, али нису јасно регулисана питања улога, надлежности и одговорности у управљању предметном имовином.

У оквиру имовине посебно је изражено питање коришћена некретнина, као што су зграде и објекти. На наредном Графикону приказана је структура корисника некретнина које користе градске, односно општинске управе и јавне установе за своје потребе. Структура корисника некретнина које су у власништву ЈЛС је приказана по површини у квадратним метрима.

Графикон број 3 – Структура корисника некретнина које користе градске, односно општинске управе и јавне установе на дан 31. децембар 2020. године¹⁷

Структура корисника некретнина



Показатељи о некретнинама које су у власништву и под контролом ЈЛС и налазе се у њиховим рачуноводственим књигама и евиденцијама, а које се користе за потребе градских, односно општинских управа и јавних установа показују да се око 2/3 укупног простора у квадратним метрима користи за потребе предшколског, основног и средњег васпитања и образовања. Остала 1/3 простора се користи за потребе градских, односно општинских управа и за потребе науке, културе, здравствене и социјалне заштите и спортско-рекреативне активности.

Подаци и информације о некретнинама показују да ЈЛС, са једне стране, имају потребу за додатним простором, а са друге стране у истим ЈЛС има некоришћених или недовољно коришћених просторних капацитета. У недостатку потпуних и поузданих података и информација о имовини – некретнинама отежана је идентификација објеката – простора који се не користе или се не користе у пуном капацитету и идентификација потреба за додатним објектима – просторима.

У ЈЛС је посебно изражен проблем недостатака одговарајућих просторних капацитета за потребе предшколског васпитања и образовања, а у појединим ЈЛС и недостатак просторних капацитета за потребе средњег образовања и васпитања, науке, културе, здравствене и социјалне заштите. Карактеристични су просторни капацитети за потребе основног образовања и васпитања којих има неискоришћених, али и појава да је неискоришћени простор углавном у руралним подручјима, а да у урбаним подручјима постоје додатне потребе за просторним капацитетима за основно образовање и васпитање, а посебно у већим, развијенијим и урбанијим ЈЛС. Налази ревизије учинка показују да поједине ЈЛС не располажу простором за функционисање локалних управа или има неодговарајући простор.¹⁸

У појединим ЈЛС недостатак просторних капацитета за потребе предшколског васпитања и образовања рјешаван је промјеном намјене неискоришћених просторних капацитета основног образовања и васпитања. На исти начин поједине ЈЛС обезбјеђују потребан простор за потребе науке и културе.

¹⁷ Извјештај ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2021. година.

¹⁸ Општина Источна Илиџа унајмљује комплетан простор потребан за функционисање општинске управе, Град Градишка унајмљује дио простора потребног за функционисање градске управе.

ЈЛС често поред прибављања нових и реконструкције постојећих, врше и адаптацију и опремање постојећих некретнина ради промјене намјене, док један мањи дио некоришћених некретнина изнајмљују а које су раније користиле јавне установе за своје потребе.

Коришћење некретнина – зграда и објеката за потребе функционисања градске, односно општинске управе и јавних установа у потпуности манифестује услужно –сервисни потенцијал имовине. Обезбјеђење довољних и одговарајућих просторних капацитета градским, односно општинским управама, јавним установама и јавним предузећима треба да резултира бољим условима рада запослених у тим јавним ентитетима, а бољи услови рада економичнијим, ефикаснијим и ефектнијим радом јавне администрације, квалитетнијим и кориснички оријентисаним јавним услугама који ће утицати на виши ниво задовољства грађана и других корисника услуга, укључујући и побољшање њиховог животног стандарда. ЈЛС нису спроводиле испитивања грађана и других корисника јавних услуга о њиховом задовољству са радом јавних служби и јавних сервиса у погледу пружања јавних услуга.

Адекватно управљање имовином и другим ресурсима којима располажу ЈЛС, као и њихова адекватна комбинација може довести до побољшања животног стандарда грађана (квалитетнија здравствена и социјална заштита, боље образовање, благовремене и јефтине административне услуге, ниже цијене комуналних услуга, виши ниво комуналног реда итд.).

Ови подаци указују на то да управљање некретнинама треба да прати општи друштвени развој ЈЛС и развој одређених јавних дјелатности и јавних служби и уважава њихове потребе за ресурсима, укључујући и потребе за некретнинама, а посебно у приоритету и начину обезбјеђења потребних некретнина.

3.5. Располагање имовином која је намијењена комерцијалној употреби

Приликом давања у закуп пословних простора, комисија именована од градоначелника, односно начелника општине је доносила одлуке о давању у закуп, а на основу којих је градоначелник, односно начелник општине са корисницима закључивао уговор о закупу.

Поједини пословни простори су давани у закуп без потписивања уговора, само на основу закључка градоначелника, односно начелника општине. Пракса издавања некретнина у закуп показује да се уговори о закупу не усклађују путем анекса након доношења нових или измјене постојећих регулаторних аката или промјене услова и околности под којима се користе пословни простори.

У претходном периоду се повећава површина у квадратним метрима пословних простора која је изнајмљена корисницима, односно мање је пословних простора који се не користе, што може представљати добру управљачку праксу.

Посматрајући уговарање закупнине за пословне просторе може се примијетити да се у континуитету повећавају пословни простори који су уговорени закупнином, али истовремено и пословни простори за које је уговорена закупнина под посебним условима.

У ЈЛС у зависности од начина уговарања закупа, корисници некретнина намијењених комерцијалној употреби, односно пословних простора су са

уговореном закупнином, са уговореном закупнином под посебним условима¹⁹ и/или без уговорене закупнине,²⁰ а мањи дио је бесправних корисника.²¹

Графикон број 4 – Корисници пословних простора посматрано по површини у квадратним метрима у зависности од начина уговарања за период 2017–2020. године²²



У ЈЛС нешто више од 1/2 пословних простора је коришћено без уговорене закупнине и са уговореном закупнином под посебним условима, око 1/3 је коришћена са уговореном закупнином и око 1/10 пословних простора је некоришћено.

Корисници некретнина намијењених комерцијалној употреби су углавном јавне установе и јавна предузећа чији је оснивач ЈЛС, републичке институције, јавне установе и јавна предузећа, привредна друштва која нису из јавног сектора, удружења грађана и хуманитарне организације. Нешто више од 1/3 корисника пословних простора су удружења грађана и хуманитарне организације, око 1/4 корисника пословних простора су републичке институције и предузећа, локалне јавне установе и предузећа и 1/4 корисника пословних простора су привредни субјекти.

Поред некретнина намијењених комерцијалној употреби које се издају другим корисницима у закуп, у ЈЛС постоје и некретнине које се не користе нити се изнајмљују у закуп, не доносе друштвене, економске и финансијске користи, не доносе приходе, а с друге стране изискују трошкове њиховог одржавања. Одређени подаци указују на то да је таквих око 14% од укупног броја некретнина.

¹⁹ Некретнине, односно пословни простори који се дају у закуп са уговореном закупнином под посебним условима подразумева да се утврђена закупнина умањује, у појединим ЈЛС и до 90% од утврђене закупнине.

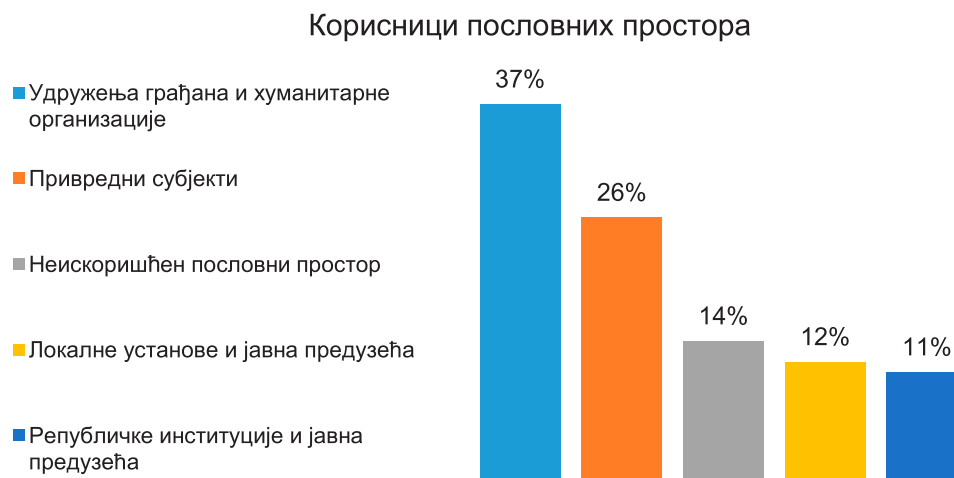
²⁰ Некретнине које се дају на коришћење без уговорене закупнине подразумевају да се за коришћење закупнине не плаћа закупнина, а на основу одлука скупштине града, односно општине по основу којих градоначелник, односно начелник општине уговором или закључком уређује односе о коришћењу са корисником некретнине.

²¹ Некретнине које се користе без одлуке и/или закључка надлежног органа ЈЛС о додјели на коришћење путем закупа.

²² Извјештај ревизије учинка „Управљање некретностима у јединицама локалне самоуправе“ Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске.

Посматрано по наведеним групама корисника, на сљедећем графикону је приказана структура корисника некретнина намијењених комерцијалној употреби на дан 31. децембар 2020. године.

Графикон број 5 – Структура корисника пословних простора у ЈЛС на дан 31. децембар 2020. године²³



Анализа начина уговарања закупа некретнина намијењених комерцијалној употреби се разликује између ЈЛС, али и у оквиру једне ЈЛС, а посебно у погледу уговарања закупнина као накнаде за закуп и плаћања закупнине. Присутне су три праксе:

- Пракса по којој се са свим корисницима закупа закупнина уговара на јединствен начин (са свим закупцима се уговара плаћање закупнине);
- Пракса по којој се са свим корисницима закупа уговара закуп без плаћања закупнине или плаћање закупнине под посебним условима;
- Пракса по којој се са једним корисником закупа уговора закупнина, а са другим не уговара без постојања критеријума са којим закупцима ће се уговорати плаћање закупнине, а са којим неће. Карактеристика ове праксе је нејединствен третман закупаца.

Посматрајући закупце некретнина намијењених комерцијалној употреби примјетан је различит третман истих категорија закупаца у погледу уговарања и плаћања закупнине.

Јавне установе и јавна предузећа чији је оснивач ЈЛС, као и хуманитарна и друга удружења грађана углавном немају обавезу да плаћају закупнину или имају обавезу да плаћају закупнину под посебним условима. Јавне установе, јавна предузећа и друге јавне институције чији је оснивач Република имају различит третман у ЈЛС, око 60% њих имају обавезу да плаћају закупнину, а око 40% њих немају обавезу да плаћају закупнину или је плаћају под посебним условима. Привредна друштва – предузећа која нису из јавног сектора углавном имају обавезу да плаћају закупнину.

Имовина – некретнине које су намијењене комерцијалној употреби разликују се од остале имовине – некретнина, оне поред расхода доносе и приходе. Како се издавање некретнина намијењених комерцијалној употреби

²³ Извјештај ревизије учинка „Управљање некретностима у јединицама локалне самоуправе“ Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске.

одражава на приходе ЈЛС?

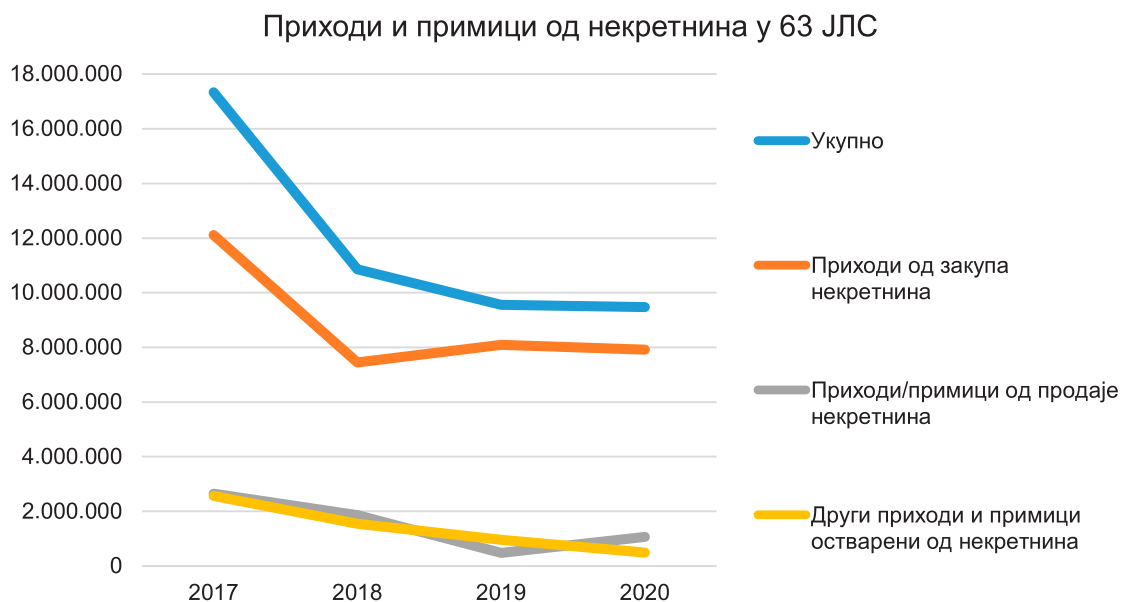
Укупни приходи од финансијске и нефинансијске имовине у ЈЛС у 2020. години су износили 25.900.000 КМ и у периоду 2017–2020. године имају тренд раста, и то за око 10% у 2020. години у односу на 2017. годину.

У структури укупних прихода од финансијске и нефинансијске имовине најзначајнији су приходи од закупа и ренте, који су у 2020. години износили 25.700.000 КМ и од тога 30% се односи на приходе од закупа некретнина, а остало су приходи од ренте. У посматраном периоду укупни приходи од закупа и ренте у ЈЛС имају благи тренд раста, и то за 10% у 2020. години у односу на 2017. годину.

Приходи од закупа некретнина као репрезентанта имовине ЈЛС у периоду 2017–2020. године имају тренд пада и у 2020. години су за око 35% мањи у односу на 2017. годину. Како објаснити чињеницу да је површина простора који се издаје у закуп повећана, а приходи од закупа смањени. Одговор је да је у посматраном периоду дошло да промјена у начину уговарања закупа, утврђивању и плаћању закупнине:

- површина простора који се издају без обавезе плаћања закупнине се повећала за 16% у 2020 у односу на 2017. годину;
- површина простора која се издаје са обавезом плаћања закупнине под посебним условима повећала се за 140% у 2020 годину у односу на 2017. годину;
- површина простора која се издаје са обавезом плаћања закупнине повећала се за 25% у 2020 години у односу на 2017. годину.

Графикон број 6 – Приходи и примици од некретнина у ЈЛС Републике Српске у периоду 2017–2020. године



До повећања прихода од закупа некретнина у ЈЛС није дошло иако је повећан број квадратних метара пословних простора који се изнајмљује из разлога повећања квадратних метара пословних простора који се издају без обавезе плаћања закупнине или плаћања закупнине под посебним условима.

Иако постоји несклад између расхода и прихода од некретнина намијењених комерцијалној употреби, градске, односно општинске управе нису посебно

пратиле начине располагања овим некретнинама, нису пратиле начин уговарања закупа, спровођење уговора о закупу, а посебно наплату закупнина. Нису анализирани користи и ефекти које доноси комерцијална употреба некретнина.

3.6. Рачуноводствено праћење имовине

Имовина као рачуноводствена категорија рачуноводствено се прати у складу са релевантним рачуноводственим стандардима, општеприхваћеним рачуноводственим принципима и рачуноводственим политикама. Примјеном наведених стандарда, принципа и политика осигурава се истинито приказивање имовинског положаја ЈЛС. Објективне информације о рачуноводственим аспектима имовине дају извјештаји Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске.

Спроведене ревизије финансијских извјештаја ЈЛС показују неусклађености рачуноводственог третмана имовине са рачуноводственим стандардима, рачуноводственим принципима и политикама, а најизраженији су:

- Имовина није обухваћена пописом имовине и није евидентирана у рачуноводственим књигама и евиденцијама;
- Имовина је дијелом приказана у рачуноводственим књигама и евиденцијама ЈЛС, а дијелом у рачуноводственим књигама и евиденцијама јавних установа и јавних предузећа, што утиче на приказивање имовинског положаја ЈЛС, јавних установа и јавних предузећа;
- Имовина се рачуноводствено евидентира на основу неодговарајуће рачуноводствене документације;
- Рачуноводствени третман имовине у припреми није одговарајући;
- Активирање имовине у припреми се рачуноводствено не евидентира благовремено, што доводи до потцјењивања вриједности имовине;
- Неодговарајући рачуноводствени третман инвестиционог одржавања некретнина;
- Неправилан рачуноводствени третман улагања у туђу имовину (имовину која није власништво ЈЛС);
- Учешћа у капиталу и оснивачки улози нису рачуноводствено евидентирани или нису правилно рачуноводствено евидентирани;
- Није извршена процјена вриједности имовине.

Извјештаји о ревизији финансијских извјештаја ЈЛС указују и на проблеме и потешкоће у спровођењу пописа имовине, јер попис имовине има посебно битан утицај на формирање евиденција, база податка и регистара некретнина. Најизраженије неусклађености које се односе на попис имовине су:

- Пописом није обухваћена комплетна имовина ЈЛС;
- Пописна документација не садржи упоредни преглед стварног и књиговодственог стања имовине;
- У пописној документацији није наведен степен довршености објеката у припреми;
- Пописом није обухваћена туђа имовина на коришћењу у ЈЛС;
- У потпуности се не спроводе препоруке о попису које су дате у претходним ревизијским ангажманима.

Квалификације и описи квалификација у извјештајима о ревизији финансијских извјештаја су од посебног материјалног значаја, па су и

основа за изражавање негативног мишљења или мишљења са резервом за финансијске извјештаје ЈЛС.

Извјештај ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе” такође презентује материју рачуноводства имовине. Резултати ревизије су показали да постоје значајне разлике између ЈЛС, али и у оквиру ЈЛС у рачуноводственом третману имовине која се користи у јавним установама и јавним предузећима:

- некретнине су у власништву и рачуноводственим евиденцијама градских, односно општинских управа;
- некретнине су у власништву и рачуноводственим евиденцијама јавних установа, односно јавних предузећа;
- некретнине су у власништву градских, односно општинских управа, а у рачуноводственим евиденцијама јавних установа, односно јавних предузећа;
- некретнине су у власништву јавних установа, односно јавних предузећа, а у рачуноводственим евиденцијама градских, односно општинских управа;
- дио некретнина је у власништву и рачуноводственим евиденцијама градских, односно општинских управа, а дио некретнина је у власништву и рачуноводственим евиденцијама јавних установа, односно јавних предузећа.

У Извјештају о накнадном прегледу спровођења препорука из Извјештаја ревизије учинка Управљање водоводним системима²⁴ указује се да власништво над водоводним (комуналним) објектима и инфраструктуром још увијек није ријешено између ЈЛС и водоводних (комуналних) предузећа. Неријешено власништво резултира различитим праксама у рачуноводственом праћењу водоводних (комуналних) објеката и инфраструктуре.

Различити приступи и праксе рачуноводственом праћењу имовине у ЈЛС, јавним установама и јавним предузећима рефлектују се на различит имовински и финансијски положај наведених јавних ентитета, обрачун и приказивање амортизације, осигурање финансијских средстава за одржавање и обнављање имовине, као и на утврђивање цијена јавних услуга (услуге које пружају домови здравља, установе предшколског васпитања и образовања, комунална предузећа итд.) које се директно одражавају на животни стандард грађана.

У недостатку подзаконских прописа и упутства од Владе Републике Српске и министарстава, ЈЛС су на различите начине приступиле рјешавању питања власништва и рачуноводственог праћења имовине, што је резултирало и различитим праксама.

3.7. Улога ревизије у управљању имовином

Посебно је наглашена улога ревизије и њен допринос усправљању имовином у ЈЛС. Допринос ревизије управљању имовином у ЈЛС можемо посматрати из угла екстерне и интерне ревизије.

Веома је важна и наглашена улога врховне ревизијске институције (Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске) која спроводећи ангажмане, финансијске ревизије и ревизије учинка, као значајне процесе у ЈЛС ревидира управљање имовином, укључујући и попис имовине. Налази

финансијске ревизије презентовани у извјештајима ревизије указују на значајне, а понекад и прожимајуће погрешке које се односе на попис и рачуноводствени третман имовине које понекад утичу и на формирање и изражавање мишљења ревизора о финансијским извјештајима ЈЛС.

Тематика имовине и управљања имовином присутна је у неколико ревизијских ангажмана ревизије учинка²⁵ у којима се указује на проблеме, потешкоће, препреке и ризике у управљању имовином и утицај на друге пословне процесе и активности у јавном сектору Републике Српске. За успјешно управљање имовином посебно је значајна ревизија учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“ која на један професионалан, систематичан и објективан начин приказује управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе.

У извјештајима Главне службе за ревизију садржане су препоруке органима ЈЛС чијим спровођењем је могуће унаприједити управљање имовином. ЈЛС имају обавезу да у складу са Законом о ревизију јавног сектора Републике Српске у року од 60 дана од дана коначности Извјештаја ревизије сачине одговор о предузетим мјерама и активностима у финансијској ревизији и акциони план за спровођење препорука ревизије учинка.

Један од циљева Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске као врховне ревизијске институције Републике Српске јесте да кроз ревизијске ангажмане, посебно кроз ревизијске ангажмане ревизије учинка утиче на развој интерних капацитета за контролу, ревизију и евалуацију и да подстиче и афирмише улогу и развој функције интерне ревизије у ЈЛС. За успјешно управљање имовином ЈЛС посебно је битно успостављање и развој финансијског управљања и контроле у ЈЛС. Према подацима Министарства финансија Републике Српске²⁶ у 52 ЈЛС (седам градова и 45 општина) отпочело се са успостављањем финансијског управљања и контроле, именовањем лица одговорног за финансијско управљање и контролу.

Према подацима Министарства финансија,²⁷ функција интерне ревизије је успостављена у 17 ЈЛС (седам градова и десет општина) са 26 интерних ревизора. У седам ЈЛС функција интерне ревизије је организована у организационој форми Јединице интерне ревизије како је то прописано Законом о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске, а десет ЈЛС као ревизор појединац. Јединице интерне ревизије у ЈЛС у својим стратешким и годишњим плановима планирају ревизијске ангажмане које се односе на управљање имовином. Међутим, ревизијски ангажмани интерне ревизије углавном су ангажмани који се односе на рачуноводствени третман имовине. Изостали су ангажмани који се односе на управљање имовином из перспективе ревизије учинка, перспективе примјене добрих управљачких пракси и управљачких принципа. Успјешно управљање имовином подразумијева развијен и функционалан систем интерних контрола и функцију интерне ревизије. Функционалан систем интерних контрола треба да омогући да се имовином управља

²⁵ Ревизија учинка „Функционисање система социјалног становања“, Ревизија учинка „Успостављање пословних зона у Републици Српској“, Ревизија учинка „Располагање пољопривредним земљиштем путем закупа“, Ревизија учинка „Управљање водоводним системима“.

²⁶ Регистар лица задужених за финансијско управљање и контролу у ЈЛС коју води Централна јединица за хармонизацију финансијског управљања, контроле и интерне ревизије Министарства финансија Републике Српске.

²⁷ Регистар интерних ревизора у ЈЛС који води Централна јединица за хармонизацију финансијског управљања, контроле и интерне ревизије Министарства финансија Републике Српске.

у складу са релевантним законским и подзаконским прописима, да се управља на економичан, ефикасан и ефективан начин и да се имовина заштити од свих могућих злоупотреба. Функција интерне ревизије треба да кроз своје ревизијске ангажмане дјелује у правцу унапређења система интерних контрола.

Наведени подаци показују да је финансијско управљање и контрола у почетној фази развоја са недовољно развијеном институционалним контролним механизмима, а да ресурси – капацитети интерне ревизије нису одговарајући да би били у функцији нове додатне вриједности.

4. Управљање имовином – принципи, претпоставке и препоруке

Успјешно управљање имовином у ЈЛС прате разноврсни ризици и потешкоће. Посебно си изражени ризици попут:

- Политичког ризика;
- Правног – регулаторног ризика;
- Управљачког ризика;
- Финансијског ризика;
- Ризика неекономичности;
- Ризика неефикасности;
- Ризика неефективности;
- Ризика нетранспарентности.

Успјешно управљање имовином, између осталог, подразумева да органи ЈЛС у управљачком процесу утичу на отклањање или минимизовање утицаја наведених ризика на имовину. Примјеном основних управљачких принципа – принципа доброг управљања, дизајнирањем, планирањем, спровођењем мјера и активности као и њиховим континуираним мониторингом могуће је успоставити успјешно управљање имовином.

Увидом у Регистар препорука ревизије учинка Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске²⁸ само 16 ЈЛС је Главној служби за ревизију јавног сектора Републике Српске доставило акционе планове спровођења препорука из Извјештаја ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе”. Ова информација указује на то да је ЈЛС потребна помоћ и подршка у креирању мјера и активности на спровођењу препорука ревизије учинка и унапређења управљања имовином у ЈЛС.

4.1. Основни принципи и управљачке праксе

Управљање у ЈЛС, односно управљање програмима, пројектима, процесима и активностима у ЈЛС, укључујући и управљање имовином почива на принципима доброг управљања (енгл. good governance). Добро управљање имовином подразумева комбинацију примјене неколико управљачких принципа:

- Принцип законитости;
- Принцип одговорности;
- Принцип економичности;
- Принцип ефикасности;

²⁸ www.gsr-rs.org

- Принцип ефективности;
- Принцип транспарентности;
- Принцип партиципације.

Принцип законитости подразумејева да су правни акти који се односе на управљање имовином у складу са општим правним актима. Активности на управљању имовином без изузетка морају се спроводити у складу са општим правним актима.

Принцип одговорности подразумејева да су јасно утврђене и разграничене надлежности и одговорности између организационих јединица и овлашћења и одговорности између појединаца извршилаца у управљању имовином, као и поступање у складу са утврђеним надлежностима и одговорностима. Поступање изван утврђених овлашћења и одговорности може произвести јавну, материјалну, дисциплинску, прекршајну или кривичну одговорност. Принцип економичности подразумејева да се активности на управљању имовином спровode уз што мање ангажованих ресурса (људских, материјалних, финансијских), односно уз што мање трошкове, а да при томе резултати тих активности у квантитету и квалитету нису упитни.

Принцип ефикасности подразумејева најбоље могуће коришћење ангажованих ресурса у процесу управљања имовином, односно да се са ангажованим ресурсима добије резултат већег квантитета и бољег квалитета. Принцип ефективности подразумејева да се активности које се односе на управљању имовином спровode на начин да остварени резултати доприносе остваривању постављених циљева, односно омогућавају функционалност локалних управа, јавних установа, јавних предузећа и јавних служби, да се обезбјеђује квалитет и корисничка оријентација јавних услуга из одређене друштвене, економске, финансијске и друге користи.

Принцип транспарентности подразумејева јавност, јасност и доступност стратешких, регулаторних и планских аката који се односе на управљање имовином, јавну доступност података и информација о имовини, као и јавност поступака и процедура који се односе на имовину.

Принцип партиципације претпоставља укљученост заинтересованих страна, прије свих грађана и удружења грађана у одређене активности повезане са имовином. Учешће заинтересованих страна подразумејева поштовање утврђених надлежности, овлашћења и одговорности органа ЈЛС и органа градских, односно општинских управа.

У управљању имовином у ЈЛС примјењив је и ПРЛС модел управљања имовином.²⁹ Основни принципи овог управљачког модела су:

- Успостављање потпуне и поуздане евиденције непокретности и израда функционалне базе података:
 - идентификовање и попис имовине – непокретности којима располаже ЈЛС, њени органи и организације;
 - прибављање правног основа за упис права власништва на свим непокретностима којима располаже ЈЛС, њени органи и организације;
 - упис непокретности на име ЈЛС у катастар непокретности за евиденцију права на непокретностима;
 - одржавање успостављене базе података (редовно ажурирање података).
- Процјена вриједности непокретности:

²⁹ Овај модел управљања имовином развијен је у оквиру Програма USAID у Републици Хрватској који је трајао од 2002. до 2007. године, а развијен је од консултанта Urban Institute Washington D.C. Основне принципе овог модела усвојиле су и бројне ЈЛС у Републици Србији.

- утврђивање набавне, тржишне и књиговодствене вриједности непокретности;
- праћење физичког и функционалног стања непокретности.
- Класификација непокретности по функцији на:
 - непокретности намијењене и потребне за вршење послова и надлежности ЈЛС, њених органа и организација;
 - непокретности намијењене комерцијалној употреби;
 - непокретности које се не користе за потребе ЈЛС, њених органа и организација.
- Консолидовано управљање цјелокупном имовином ЈЛС:
 - повјеравање процеса управљања цјелокупном имовином ЈЛС једној организационој јединици градске, односно општинске управе, или консолидовање уз помоћ јединственог софтвера који омогућава повезивање свих организационих јединица којима је повјерено управљање различитим врстама имовине у својини ЈЛС и вођење прописаних евиденција о имовини;
 - успостављање координације између организационих јединица надлежних за управљање имовином и континуирана размјена података о промјенама и кретању имовине, процјена вриједности имовине и усклађивање књиговодственог и стварног стања имовине.
- Управљање финансијским учинком имовине:
 - праћење прихода и расхода од имовине;
 - израда планова управљања имовином;
 - доношење сврсисходних одлука у вези имовине ЈЛС.

ЈЛС треба да буде власник непокретности само уколико та имовина служи остваривању основних функција ЈЛС или уколико је ЈЛС способна да од те непокретности у свом власништву увећа приходе или да оствари корист од те имовине на други начин.³⁰

Уколико ЈЛС од имовине, која није неопходна за обављање њених послова и надлежности или надлежности органа и организација чији је оснивач, има углавном расходе, треба да донесе најсврсисходнију могућу одлуку у том случају – одлуку о отуђењу, односно продаји непокретности које генеришу само трошкове за ЈЛС.

4.2. Претпоставке за успјешно управљање имовином

Народна скупштина Републике Српске усвојила је неколико закона који могу бити добра формално-правна претпоставка за успостављање и организовање успјешног управљања имовином у ЈЛС. Посебно се издвајају Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 63/21) и Закон о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 91/16).

Законом о стратешком планирању и управљањем развојем у Републици Српској уређује се систем стратешког планирања и управљања развојем, начела на којима се заснива стратешко планирање, институционални оквир, стратешки и спроведбени документи, извори финансирања и друга питања од значаја за стратешко планирање и управљање развојем у Републици

³⁰ Приручник за управљање имовином јединица локалне самоуправе у Републици Србији, Стална конференција градова и општина Србије, Београд, 2021. године.

Српској. Овај закон предвиђа и доношење подзаконских акат³¹ и на тај начин се комплетира регулатива која се односи на стратешко планирање и управљање развојем у Републици Српској. На овај начин се стварају формално-правне претпоставке за успјешно, јединствено и једнообразно стратешко планирање, укључујући и стратешко планирање у ЈЛС, као и стратешко планирање које се односи на управљање имовином.

Законом о систему интерних финансијских контрола у јавном сектору Републике Српске уређује се систем финансијског управљања, контроле и интерне ревизије као битни управљачки инструменти за управљање јавним сектором, укључујући и управљање програмима, пројектима, процесима и активностима у ЈЛС.

ЈЛС кроз стратешко планирање треба да јасно утврде своја стратешка опредјељења, циљева и приоритете у управљању имовином. Исказивање стратешких опредјељења и циљева и наглашавање стратешких приоритета у управљању имовином може бити у Стратегији развоја јединица локалне самоуправе као општем стратешком документу или посебној Стратегији управљања имовином као посебном стратешком документу.

Без обзира на који начин су се ЈЛС определијели да искажу своја опредјељења, циљеве и приоритете, они треба да буду јасни, конзистентни, разумљиви и да стратегију прати спроведбени документ – акциони план који ће укључивати мјере и активности у функцији стратешких опредјељења и циљева, носиоце мјера и активности, рокове за спровођење мјера и активности, ресурсе потребне да се спроведу мјере и активности, начине потребне координације и комуникације, очекиване резултате спроведених мјера и активности и по могућности начине вредновања и извјештавања спровођења стратешких и спроведбених докумената.

У процесу стратешког планирања на нивоу ЈЛС треба имати у виду Стратегију развоја локалне самоуправе Републике Српске коју припрема и предлаже Министарство управе и локалне самоуправе, а доноси Влада Републике Српске. Опредјељења, циљеви, приоритети ЈЛС требало би да буду конзистентни са опредјељењима, циљевима и приоритетима Владе Републике Српске, а уважавајући специфичности ЈЛС, специфичности локалног економског развоја, као и специфичности имовине којом располажу и управљају ЈЛС (врсту, вриједност, статус у погледу имовинско-правних односа, функционално стање имовине, намјену, потребе јавне управе, јавних установа и јавних предузећа, као и функционалност јавних услуга). Битна претпоставка успјешног управљања имовином у ЈЛС су јасна и конзистентна стратешка опредјељења, циљеви и приоритети Републике у погледу развоја локалне самоуправе и управљања имовином. Исказивање јасних и конзистентних стратешких опредјељења, циљева и приоритета је могуће кроз стратешке документе као што су Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској и/или Стратегија управљања имовином Републике Српске.

Постојање стратешких докумената на нивоу Републике је битно јер су они основа за припрему стратешких и развојних докумената у ЈЛС. Министарство управе и локалне самоуправе, на основу Одлуке Владе Републике Српске, припрема нову Стратегију развоја локалне самоуправе за период 2022–2028. године.

³¹ Уредба којом се уређују процедуре израде стратешких докумената, усклађеност стратешког планирања са буџетским планирањем, праћење, извјештавање и вредновање стратешких докумената. Уредба којом се уређују процедуре израде спроведбених докумената, усклађеност са буџетским планирањем, праћење, извјештавање и вредновање стратешких докумената.

Комплетност, усклађеност и спроводљивост правног оквира је претпоставка која одређује успјешност управљања имовином. Сprovedена ревизија учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“ показује да су, поред постојећих закона који се односе на функционисање ЈЛС и управљање имовином, потребни и додатни подзаконски акти, упутства и инструкције Владе Републике Српске, министарства, републичких управа и других институција ради јединственог и једнообразног поступања органа ЈЛС у управљању имовином. Посебно су битне додатне упуте у формирању и функционисању евиденција, база података и регистара некретнина, рјешавања имовинско-правних односа и рачуноводственог третмана имовине.

Координисаним активностима министарства, републичких управа и других институција Републике потребно је пружати помоћ и подршку ЈЛС, а посебно оним мањим, неразвијеним и са оскудном организационом и управљачком структуром. Помоћ може подразумевати размјену података и информација, помоћ у примјени правне регулативе, организовану размјену управљачких пракси у управљању имовином, размјену идеја и иницијатива, едуковање лица која раде на пословима управљања имовином, учешће у заједничким пројектима укључујући и организован приступ додатним ресурсима, посебно финансијским, разни облици материјалне и финансијске подршке.

4.3. Активности на успјешном управљању имовином

Овај приручник нуди мјере и активности чијим је спровођењем могуће унаприједити управљање имовином у ЈЛС, очувати имовинску позицију ЈЛС, продуктивније упошљавање имовине, бољу функционалност јавних служби и јавних услуга. Активности су дизајниране на начин да их је у већем броју ЈЛС могуће спровести без минималног ангажовања додатних ресурса или са минималним ангажовањем додатних ресурса, односно бољим организовањем постојећих ресурса и капацитета и оптималним комбиновањем различитих ресурса, знањем и додатном мотивацијом запослених.

Имајући у виду стање и статус имовине у ЈЛС представљено у претходном поглављу Приручника, присутне управљачке праксе, израженим ризицима по имовину, као и потребу унапређења управљања имовином у ЈЛС, пред органима ЈЛС је мноштво активности које је потребно предузимати да би се унаприједило управљање имовином и оствариле одређене друштвене, економске, финансијске и друге користи за ЈЛС и грађане. У наставку је преглед општих и појединачних активности у надлежности ЈЛС:

1. Питање имовине у ЈЛС третирају стратешким и развојним документима ЈЛС у којима су исказана стратешка одређења, циљеви и приоритети у управљању имовином. Обезбиједити плански приступ свакој од значајнијих активности која се односи на имовину ЈЛС.
- Стратегијом развоја ЈЛС или посебном стратегијом која се односи на имовину утврдити основна стратешка одређења, циљеве и приоритете који се односе на имовину ЈЛС, у складу са стратешким одређењима у стратешко-развојним документима Републике Српске да би се постигла компатибилност циљева и приоритета. Приликом утврђивања стратешких циљева и приоритета имати у виду специфичности услова и околности у ЈЛС као и њене имовине;
- У складу са Законом о стратешком планирању и управљањем развојем

у Републици Српској, израдити спроведбени документ у форми акционог плана са конкретним мјерама и активностима које ће се предузимати у управљању имовином да би се остварила стратешка опредјељења, постигли стратешки циљеви и спровели стратешки приоритети;

- Градске, односно општинске управе ће успоставити систем праћења спровођења мјера и активности из акционог плана, периодично извјештавати органе ЈЛС (градоначелнике, односно начелнике општина и скупштине градова, односно општина). Извјештавање треба бити оријентисано на постигнуте резултате и остварене циљеве са приједлогом нових мјера и активности;
- Да би се остварио плански приступ управљању имовином све значајније активности које се односе на имовину треба да буду садржане у планским документима ЈЛС, као што су:
 - Годишњи план управљања имовином;
 - План недостајуће имовине и начини њеног обезбјеђења;
 - План неискоришћене имовине и начини њеног упошљавања;
 - План капиталних улагања – капитални буџет;
 - План одржавања непокретности и друге имовине;
 - План јавних набавки.

Плански документи треба да буду међусобно усклађени и усклађени са буџетом ЈЛС као битна претпоставка успјешног спровођења планираних активности.

Поред ових, могу се доносити и други планови или се наведени планови по потреби могу обједињавати у мањи број планских документа који се односи на имовину (у мањим и неразвијенијим ЈЛС са мањим бројем активности које се односе на имовину). Плански документи треба да буду усклађени са садржајем активности, динамиком реализације активности и обезбјеђењем потребних ресурса како би се постигли планирани резултати.

Планови треба да садрже податке о активностима, рокове и временску динамику спровођења активности, носиоце активности, потребне ресурсе, а посебно финансијске за спровођење активности, изворе и начин финансирања, праћење и контролу спровођења активности, резултате који треба да се постигну, ефекте за ЈЛС и грађане, начине и рокове извјештавања, као и друга битна питања за реализацију планова.

Постојање и спровођење стратешких, спроведбених и планских докумената показује опредјељеност органа ЈЛС да управљању имовином прилазе на један одговоран, системски, плански и домаћински начин који доприноси додатном повјерењу грађана и других заинтересованих страна у органе ЈЛС.

2. Успостављање функционалне и флексибилне унутрашње организационе структуре градских, односно општинских управа, са јасном подјелом улога, надлежности и одговорности, која ће омогућити успјешно (ефикасно и ефективно) управљање имовином.
- Градоначелници, односно начелници општина ће по потреби анализирати унутрашњу организацију градске, односно општинске управе, а посебно постојеће надлежности и одговорности у погледу управљања имовином. На основу резултата спроведене анализе успоставити унутрашњу организацију и утврдити које организационе јединице су надлежне и одговорне за послове

- управљања имовином, те то јасно назначити у Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста;
- У Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији систематизовати радна мјеста са потребним бројем извршилаца и јасним описом послова и радних задатака који ће се бавити питањима управљања имовином. Лица – извршиоце који ће се бавити питањима управљања имовином првенствено бирати из реда запослених у градској, односно општинској управи по могућности без нових запошљавања. На ова радна мјеста распоређивати лица различитих струка и профила (правна, економска, техничка струка) како би могли да одговоре захтјевима послова управљања имовином;
 - У мањим, неразвијеним ЈЛС, са мањим бројем и мањом вриједности имовине гдје се не може одредити посебно лице за послове управљања имовином, послове управљања имовином повјерити лицима која ће послове управљања имовином обављати заједно са другим пословима;
 - Запосленима којима су повјерени послови управљања имовином треба обезбиједити одговарајућу техничку и административну подршку у обезбјеђењу рачунарске и друге пратеће опреме и одговарајућу софтверску подршку;
 - Годишњим планом обука запослених у градској, односно општинској управи планирати и спроводити обуке у погледу управљања имовином ради стицања нових знања, способности и вјештина, те подизања нивоа компетентности и квалификованости за послове управљања имовином;
 - Путем редовних активности у ЈЛС афирмисати и подстицати значај управљања имовином за ЈЛС и грађане. Подстицати координацију и комуникацију између ЈЛС, јавних предузећа, јавних установа и других корисника имовине.
3. Комплетирање и усклађивање интерног регулаторног оквира ЈЛС, у складу са законским и подзаконским прописима Републике Српске, уважавајући специфичности сваке ЈЛС и специфичности имовине у њеној надлежности. Интерни регулаторни оквир и његова примјена треба да обезбиједе успјешност у управљању имовином.
- У Статуту града, односно општине, као највишем акту ЈЛС, укомпоновати одредбе о имовини ЈЛС да би се кроз регулативу нагласили основни принципи и опредјељења у управљању имовином;
 - Органи градске, односно општинске управе ће пратити доношење нових законских и подзаконских прописа, измјене и допуне постојећих и интерну регулативу по потреби усклађивати са њима;
 - Органи градске, односно општинске управе ће анализирати комплетност и адекватност интерне регулативе ЈЛС, као и њихову примјену, те на основу резултата анализе доносити недостајућа акта и усклађивати постојећа;
 - Органи ЈЛС ће посебно обезбиједити постојање интерних регулаторних аката у располагању и коришћењу имовине намијењене комерцијалној употреби која се издаје у закуп или продаје, да би се примјеном интерне регулативе обезбиједила законитост, ефикасност, ефективност и транспарентност закупа или продаје имовине;
 - Органи ЈЛС треба да у континуитету прате примјену интерних регулаторних аката и предузимају мјере на њиховој потпуној примјени. Они ће, такође, по потреби преиспитивати интерна регулаторна акта и прилагођавати је конкретним условима и околностима.

4. Успостављање и афирмација нових управљачких пракси и приступа у функцији успјешног управљања имовином путем:
 - Израде и досљедне примјене приручника или упутства који ће омогућити законито, усклађено, ефикасно, ефективно и транспарентно управљање имовином;
 - Ефективне координације и комуникације између ентитета јавног сектора и унутар ентитета јавног сектора, као и организована и потпуна размјена података и информација о имовини;
 - Организоване размјене искустава, пракси и приступа у управљању имовином између ЈЛС и са другим институцијама Републике Српске;
 - Развијања система интерних финансијских контрола који ће омогућити заштиту имовине од свих видова злоупотреба;
 - Подстицање интерне ревизије да планира и спроводи ревизијске ангажмане који се односе на имовину и управљање имовином из перспективе финансијске ревизије, ревизије усклађености и ревизије учинка;
 - Спровођења препорука из извјештаја Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске и извјештаја интерне ревизије;
 - Унапређења начина уступања некретнина на коришћење путем закупа, унапређење уговарања закупа, праћења спровођења закупа и наплате закупнина;
 - Спровођења интерних анализа и евалуација управљања имовином посебно у погледу очувања реалне вриједности имовине и остваривања користи од имовине.
5. Успостављање потпуних, поузданих и функционалних евиденција, база података и регистара некретнина са подацима и информацијама потребним за управљање.
 - Органи ЈЛС треба да донесу посебан акт којим се уређују питања успостављања и функционисања евиденција, база података и регистара некретнина. Акт у основи треба да садржи надлежности и одговорности за успостављање и функционисање евиденција о имовини;
 - Надлежни орган општинске, односно градске управе на основу одлуке органа ЈЛС доноси Упутство о функционисању евиденција, база података и регистара некретнина, који треба да садржи: садржај регистраи садржај портфеља, начин успоставе, начин ажурирања, размјену података и информација, контролу и извјештавање и друга релевантна питања;
 - Успостављању евиденција претходи више активности и радњи, као што су идентификација имовине у власништву и коришћењу имовине, попис имовине (или коришћење резултата редовног годишњег пописа), усклађивање са другим књигама и евиденцијама првенствено рачуноводственим књигама и евиденцијама, класификација имовине и комплетирање потребне документације. С обзиром на обим и комплексност наведених активности предлаже се органима ЈЛС да донесу посебно упутство;
 - База података може бити организована по портфељима (основни, посебни и појединачни портфељи). Основни портфељи могу бити организовани по различитим критеријумима, нпр. портфељ имовине у власништву ЈЛС која се користи за потребе функционисања градске, односно општинске управе, портфељ имовине у власништву

- ЈЛС коју користе јавне установе, јавна предузећа и други јавни ентитети и портфељ имовине која је намијењена комерцијалној употреби;
- Посебни портфељи могу бити организовани у оквиру сваког основног портфеља по критеријуму врсте имовине (земљиште, зграде и објекти, инфраструктурни објекти, имовина у припреми, постројења и опрема, имовина намијењена продаји, портфељ права, остала имовина);
 - Појединачни портфељи могу бити организовани у оквиру посебних портфеља по критеријуму намјене (земљиште као грађевинско, пољопривредно и остало или зграде и објекти као пословни објекти, стамбени објекти, пословни простори, гараже итд.);
 - База података о имовини би могла садржавати податке и информације потребне за управљање имовином. Све податке би могли подијелити на оне који су обавезни и оне који су пожељни да су садржани у базама података:
 - Обавезни подаци (врста, вриједност, начин прибављања, имовинско-правни статус – власник, корисник, намјена, локација – адреса, подаци из катастарских књига и евиденција, функционалност, површина, улагања у имовини, приходи и расходи повезани са имовином, одговорно лице, терети на имовини, вријеме ажурирања, лице које је извршило ажурирање);
 - Факултативни подаци (положај, околина, инфраструктура, начин градње и материјал, енергија која се користи, слика и др.).
6. Имовинско-правне односе и питање власништва рјешавати у складу са важећим законским прописима уз интензивну комуникацију и координацију са Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове.
- Идентификовати и пописати имовину – некретнине које су у посједу и под контролом ЈЛС, али нису у власништву ЈЛС;
 - Имовину – некретнине које нису власништво ЈЛС, а налазе се у посједу и под контролом ЈЛС треба евидентирати у евиденцији / бази података некретнина у оквиру посебног портфеља;
 - Прибављање документације, правног основа за покретање поступка утврђивања власништва над имовином – некретнинама;
 - Обезбиједити размјену података и информација о имовини између ЈЛС и Републичке управе за геодетске и имовинско-правне послове;
 - Са јавним установама, јавним предузећима и другим јавним ентитетима закључити споразуме о условима и начинима коришћења, одржавања и рачуноводственог праћења имовине.
7. Рачуноводствено праћење имовине спроводити у складу са релевантним рачуноводственим стандардима (Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор), рачуноводственим принципима и рачуноводственим политикама (Правилник о рачуноводству, рачуноводственим политикама и рачуноводственим процјенама за буџетске кориснике). Примјена наведених правних и професионалних стандарда постиже се:
- Пописом имовине на начин и у складу са Правилником о начину и роковима вршења пописа и усклађивања стварног стања са књиговодственим стањем имовине и обавеза, као основом за утврђивање стварног стања имовине;

- Годишњи редовни попис имовине искористити да се поред података који су потребни за попис прикупе и други подаци који могу бити основа за формирање евиденција, база података и регистара некретнина;
 - Утврдити међусобне односе између ЈЛС и других ентитета јавног сектора (јавне установе, јавна предузећа и друге јавне институције) у погледу коришћења и одржавања имовине коју користе други јавни ентитети;
8. Транспарентност података о имовини и транспарентност поступака и процедура повезаних са имовином. Транспарентност рада градских, односно општинских управа и послова и активности која се односе на имовину постиже се:
- Јавно доступним стратешким документима ЈЛС који се односе на имовину како би јавност, укључујући и грађане имала увид у опредјељења ЈЛС у управљању имовином;
 - Јавно доступним Регистром имовине како би јавност имала увид у укупно стање и вриједност имовине са којом управља ЈЛС. Јавности треба учинити доступним податке о имовини која може бити на располагању потенцијалним инвеститорима и под којим условима, што би био начин привлачења инвеститора и продуктивног упошљавања имовине;
 - Јавним поступцима набавки који се односе на набавку – куповину покретне и непокретне имовине, инвестиционо и текуће одржавање имовине и друге активности које се односе на имовину, као и јавним објављивањем исхода поступака јавних набавки;
 - Јавним поступцима и процедурама које се односе на продају непотребне и неперспективне имовине и издавања у закуп, као и јавним објављивањем исхода продаје и издавања у закуп.

Транспарентност наведених активности, поступака и процедура доводи да повећања укупне транспарентности рада градске, односно општинске управе, као и додатног повјерења у органе ЈЛС, али истовремено до потребне конкуренције у поступцима набавки, продаје и закупа које ће резултирати већим економским и финансијским користима за ЈЛС.

Које користи се постижу спровођењем ових активности за ЈЛС, друге ентитете јавног сектора и грађане?

- Систематичнији и квалитетнији приступ управљању имовином и рационалније коришћење ресурса који се ангажују на управљању имовином;
- Остваривање и постизање стратешких опредјељења, циљева и приоритета у ЈЛС;
- Подршка локалном економском развоју;
- Позитиван утицај на успјешност других процеса и активности у надлежности ЈЛС и других ентитета јавног сектора;
- Боље и продуктивније упошљавање и коришћење имовине;
- Повећање прихода и примитака од имовине;
- Контрола расхода и издатака за имовину;
- Очување употребне вриједности имовине и њене функционалности;
- Остваривање друштвених, економских и финансијских користи од имовине;
- Успјешнији рад јавних служби и јавних сервиса, квалитетније јавне услуге и виши ниво задовољства грађана и других корисника услуга.

Препоручује се органима ЈЛС, да у складу са надлежностима и одговорностима, уз претходно испуњене основне управљачке претпоставке, израде и презентују акциони план за управљање имовином на основу овог приручника, Извјештаја ревизије учинка „Управљање некретнинама у јединицама локалне самоуправе“ и интерно спроведених анализа и евалуација.

Потребно је да акциони план садржи преглед мјера и активности на унапређењу управљања имовином, носиоце спровођења мјера и активности, рокове и динамику спровођења мјера и активности, потребне ресурсе за спровођење мјера и активности, планиране резултате који се постижу спровођењем мјера и активности, праћење (мониторинг) спровођења акционог плана, начине и рокове извјештавања о спровођењу акционог плана.

