



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА**

*Давање у закуп пословног простора у својини  
јединица локалне самоуправе*



Број: 400-1096/2019-04/39  
Београд, 3. децембар 2019. године



## Град Београд и градови Нови Сад и Ниш би могли значајно да увећају приходе од закупа пословног простора стратешким управљањем, успостављањем свеобухватне евиденције, предузимањем ефикасних мера приликом давања у закуп пословног простора и адекватном контролом

Јединице локалне самоуправе располажу са најмање 16 хиљада јединица пословног простора (укупне површине 1,8 милиона  $m^2$ ) које представљају потенцијални извор прихода од давања у закуп. Државна ревизорска институција је у претходним ревизијама утврдила да нису успостављене потпуне евиденције пословног простора и адекватне контролне активности приликом давања у закуп пословног простора. Из наведеног разлога Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему давања у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе, и дошла до закључака да Град Београд и градови Нови Сад и Ниш:

1) Нису успоставили свеобухватну евиденцију пословног простора. Због дугогодишњих и још увек нерешених имовинско - правних односа, у јавним књигама је уписано право јавне својине на 33% пословног простора (посебних делова објеката) од укупне површине пословног простора којим располажу;

2) Нису документовали начин процене почетне висине закупнине и предузели довољно ефикасне мере приликом давања у закуп пословног простора применом

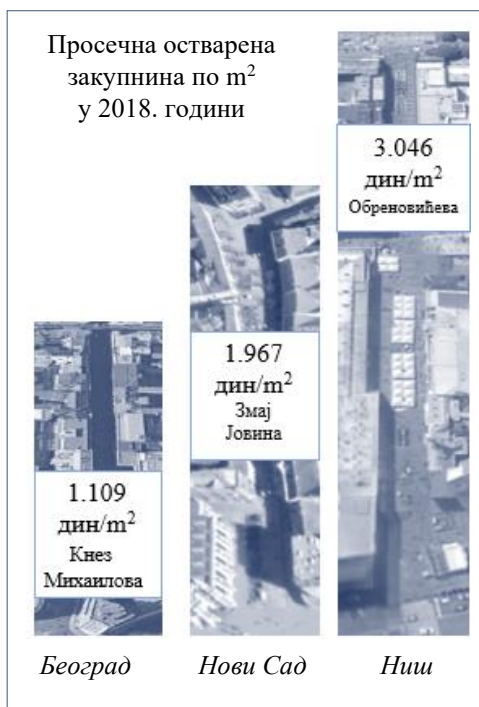
одговарајућег маркетинга како би се постигло давање у закуп по најбољој закупнини, и нису предузимали мере за ефикаснију наплату потраживања. Укупан износ потраживања од купаца пословног простора у порасту је за 15% у периоду 2016-2018. године и износи 8,2 милијарде динара на дан 31. 12. 2018. године (73% потраживања су старија од три године);

3) Немају планове за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање пословним простором, уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе. Градови Београд и Нови Сад нису успоставили адекватну контролу коришћења пословног простора од стране купаца.

### Препоруке

Државна ревизорска институција је Граду Београду и градовима Новом Саду и Нишу дала следеће препоруке:

1. Да успоставе свеобухватну евиденцију пословног простора, и предузму радње за упис права јавне својине у јавну књигу о непокретностима и правима на њима;
2. Да изврше процену почетне висине закупнине, да примењују одговарајући маркетинг како би се постигло давање у закуп по најбољој закупнини и да предузимају мере за ефикаснију наплату потраживања закупнине;
3. Да донесу план управљања пословним простором и успоставе ефикасан систем интерне контроле.





## Садржај

Извештај о ревизији сврсисходности пословања	1
Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	8
1. Проблем	8
2. Циљ ревизије	8
3. Ревизорска питања	9
4. Обим и ограничења ревизије	9
5. Методологија у поступку рада	10
III Опис предмета ревизије	12
1. Законодавни и институционални оквир	12
2. Приходи од давања у закуп	14
IV Закључци	17
ЗАКЉУЧАК 1: Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора и нису у потпуности успоставили право својине у јавним књигама о непокретностима и правима на њима	18
Налаз 1.1: Различите су евиденције о броју и површини пословног простора евидентираног у пословним књигама субјеката ревизије, бази података о закупцима пословног простора субјеката ревизије, евиденцији РДИ и РГЗ	19
ЗАКЉУЧАК 2: Град Београд и град Нови Сад нису предузели довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора	26
Налаз 2.1: Субјекти ревизије нису документовали начин процене почетне висине закупнине	27
Налаз 2.2. Нису предузете ефикасне мере приликом давања у закуп пословног простора	30
Налаз 2.3. Нису у потпуности остварени очекивани ефекти наплате потраживања закупнине и поред предузетих мера од стране субјеката ревизије	39
ЗАКЉУЧАК 3: Град Београд и градови Нови Сад и Ниш немају планове за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином и немају	



успостављену адекватну контролу коришћења пословног простора од стране закупаца	45
Налаз 3.1. Није донет план за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе	45
Налаз 3.2. Није успостављена адекватна контрола коришћења пословног простора од стране закупаца	48
<hr/>	
V Мере предузете у току ревизије	55
VI Захтев за доставу одазивног извештаја	56
<hr/>	
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	58
Прилог 2 – Приказ начина процене почетне висине закупнине код 145 ЈЛС	64
Прилог 3 – Случајеви када се непокретности у јавној својини могу дати у закуп у поступку непосредне погодбе	65
Прилог 4 – Приказ примењене врсте поступка доделе уговора о закупу од 145 ЈЛС по годинама	66
Прилог 5 – Умањења закупнине	67
Прилог 6 – Приказ статуса јавних предузећа која су давала у закуп пословни простор (септембар 2019. године)	68
Прилог 7 – Приказ највећих потраживања од закупаца пословног простора по субјектима ревизије	69



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Републичка дирекција за имовину Републике Србије	РДИ
Републички геодетски завод	РГЗ
Градска општина	ГО
Пословни простор	ПП
Агенција за привредне регистре	АПР
Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда	Уредба

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Значење	Израз
Град Београд – Екстра зона Град Нови Сад – Екстра А, Б, Ц зона Град Ниш – Централна зона, Екстра зона	Екстра зона
Пешачка зона је део пута, улице или део насеља који је првенствено намењен саобраћају пешака.	Пешачка зона
Тржишна зона је подручје у коме постоје сличне релевантне промене цена у задатом временском периоду.	Тржишна зона
Процењен износ закупнине за коју би непокретност могла да се изда у закуп на датум процене вредности између вољног закуподавца и вољног закупца, под условима стварног или претпостављеног уговора о закупу, између независних и неповезаних страна, уз адекватан маркетинг, при чему су стране поседовале довољно сазнања, поступале разборито и нису биле под принудом.	Тржишна закупнина
Почетна закупнина код утврђивања висине закупнине путем јавног надметања, односно прикупљања писаних понуда.	Почетна висина закупнине
Непокретност би требало да буде изложена тржишту на најадекватнији начин како би се постигло њено издавање у закуп по најбољој закупнини која се разумно може остварити на тржишту у складу са дефиницијом тржишне закупнине.	Адекватан маркетинг
Катастар непокретности је основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима.	Катастар непокретности
Посебан део објекта може бити стан, пословни простор или гаража, односно гаражно место.	Посебан део објекта



## ***I Резиме и препоруке***

Јединице локалне самоуправе располажу са најмање 16 хиљада јединица пословног простора (укупне површине 1,8 милиона m<sup>2</sup>) које представљају потенцијални извор прихода од давања у закуп. Државна ревизорска институција је у претходним ревизијама утврдила да нису успостављене потпуне евиденције пословног простора и адекватне контролне активности приликом давања у закуп пословног простора.

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе” и утврдила је да:

**Град Београд и градови Нови Сад и Ниш би могли значајно да увећају приходе од закупа пословног простора стратешким управљањем, успостављањем свеобухватне евиденције, предузимањем ефикасних мера приликом давања у закуп пословног простора и адекватном контролом.**

Наведено је засновано на следећим налазима и закључцима:

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора јер се разликују подаци о броју и површини пословног простора евидентираног у пословним књигама са подацима из базе података за обрачун и наплату накнада закупцима пословног простора. У пословним књигама један део пословног простора није евидентиран као посебан део објекта, већ су евидентирани целе зграде односно објекти, и из тог разлога није могуће утврдити књиговодствену вредност за сваку појединачну јединицу пословног простора. Иако је рок за достављање евиденције непокретности Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије и упис права јавне својине 31. 12. 2020. године, Град Београд и градови Нови Сад и Ниш су уписали право јавне својине у јавним књигама на 33% укупне површине посебних делова објекта - пословног простора којим располажу и управљају.

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису документовали начин процене почетне висине закупнине, која се знатно разликује међу градовима. Највиша почетна цена закупнине у Граду Београду је 2.097 динара, у Граду Новом Саду је 3.740 динара и у Граду Нишу је 4.165 динара. Градови нису спроводили одговарајући маркетинг како би се постигло давање у закуп по најбољој закупнини. Огласи за давање у закуп пословног простора су објављивани и за време празника и годишњих одмора. На 78% укупно оглашаваних јединица пословног простора у 2018. години није било заинтересованих купаца. У пешачкој зони, остварене просечне закупнине су за Град Београд 1.109 динара по m<sup>2</sup>, Град Нови Сад 1.967 динара по m<sup>2</sup> и Град Ниш 3.046 динара по m<sup>2</sup>. Износ потраживања од купаца пословног простора порасла су за 15% у периоду 2016-2018. године и на дан 31. 12. 2018. године износе 8,2 милијарде динара. Градови су предузимали мере за наплату потраживања закупнине али нису остварени очекивани ефекти наплате потраживања. Износ потраживања од купаца пословног простора старија од три године је 73% укупног износа потраживања.

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш немају планове за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином, уважавајући привредне и развојне интересе јединице локалне самоуправе. Није успостављена адекватна контрола и праћење поступака давања у закуп пословног простора и коришћења пословног простора од



стране закупаца. На основу спроведене инспекције физичких објеката у сва три града, у најмање 7% (Град Београд) и 2% (Град Нови Сад) од укупног броја узоркованог пословног простора се нисмо уверили да се на локацији налази закуп са којим је закључен уговор.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“, даје следеће препоруке:

***Градовима Београду, Новом Саду и Нишу да:***

1. Успоставе свеобухватну евиденцију пословног простора како би се омогућило добијање упоредивих података о броју и површини пословног простора и предузму радње за упис права јавне својине у јавну књигу о непокретностима и правима на њима (приоритет 2)<sup>2</sup>;
2. Примењују одговарајући маркетинг како би пословни простор био изложен тржишту на најадекватнији начин и постигло давање у закуп по најбољој закупници која се разумно може остварити на тржишту у циљу остваривања оптималног нивоа прихода (приоритет 1)<sup>1</sup>;
3. Предузимају мере за ефикаснију наплату потраживања, праћењем стања дуга, слањем опомена и подизањем тужбе или неком другом радњом предузетом против дужника ради прекида застаревања (приоритет 1);
4. Донесу план управљања пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином, уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе (приоритет 2).

***Градовима Београду и Новом Саду да:***

1. На основу истраживања тржишта изврше процену почетне висине закупнице и изврше анализу постојећих критеријума за разврставање локација по зонама и делатностима у циљу давања у закуп пословног простора по најбољој закупници (приоритет 2);
2. Успоставе ефикасан систем интерне контроле доношењем интерних аката којима би уредили вршење контроле пословног простора који је дат у закуп (приоритет 1).

**Генерални државни ревизор**

**Др Душко Пејовић**

**Државна ревизорска институција**

**Макензијева 41**

**11000 Београд, Србија**

**3. децембар 2019. године**

<sup>2</sup> Приоритет 2 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана

<sup>1</sup> Приоритет 1 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року од 90 дана.



## II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе” у периоду април-новембар 2019. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији,<sup>1</sup> Пословником Државне ревизорске институције<sup>2</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину<sup>3</sup> и Изменама и допунама Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину<sup>4</sup>.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ИССАИ).

### 1. Проблем

Јединице локалне самоуправе располажу са најмање 16 хиљада јединица пословног простора, књиговодствене вредности најмање 151 милијарду динара на дан 31. 12. 2018. године, које представљају потенцијални извор прихода од давања у закуп. У 2018. години остварени приходи од давања у закуп износе 4,3 милијарде динара. На основу достављених података 145 ЈЛС, у фази планирања ревизије, потраживања на дан 31. 12. 2018. године износе најмање 5,4 милијарде динара. Ефикасно управљање пословним простором треба да омогући веће изворне приходе јединица локалне самоуправе. Извештаји о ревизији Државне ревизорске институције објављени у претходном периоду указују да јединице локалне самоуправе нису успоставиле потпуне евиденције пословног простора и адекватне контролне активности приликом давања у закуп пословног простора, као и да се закупци не придржавају одредби уговора о закупу у погледу коришћења пословног простора.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности пословања „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“.

### 2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се испита да ли се приходи од закупа пословног простора могу увећати успостављањем свеобухватне и ажурне евиденције, ефикаснијим активностима у поступку давања у закуп пословног простора, стратешким управљањем и адекватном контролом.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09.

<sup>3</sup> Број 06-5961/2018-02/1 од 26. децембра 2018. године.

<sup>4</sup> Број 06-1074/2019-02/1 од 5. априла 2019. године.





### 3. Ревизорска питања

Главно ревизорско питање је да ли се приходи од давања у закуп могу повећати свеобухватном и ажурном евиденцијом пословног простора, ефикаснијим активностима у поступку давања у закуп пословног простора, стратешким планирањем и адекватном контролом.

Да бисмо одговорили на главно питање, испитивали смо:

- 1) Да ли су јединице локалне самоуправе успоставиле потпуну, тачну и благовремену евиденцију пословног простора којим располажу?
- 2) Да ли јединице локалне самоуправе адекватно утврђују висину закупнине и наплаћују оптимални износ закупнине?
- 3) Да ли јединице локалне самоуправе имају усвојен план управљања и располагања непокретностима и да ли врше адекватно праћење поступка давања у закуп пословног простора?

### 4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватили активности и надлежности свих јединица локалне самоуправе (са посебним освртом на субјекте ревизије: Град Београд, Град Нови Сад и Град Ниш) у периоду 2016-2018. године. Одређени подаци тражени су и за 2019. годину за потребе давања оцене о ефикасности начина давања у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе.

Предмет испитивања су биле активности ЈЛС:

- У вођењу пословних књига о целокупној имовини којом располажу, и то кроз дневник, главну књигу, помоћне књиге и евиденције, као врсте пословних књига;
- У вођењу евиденције о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини коју користи;
- Приликом достављања евиденције непокретности – пословног простора Републичкој дирекцији за имовину;
- Приликом уписа посебних делова објеката који чине грађевинску целину (пословни простор) у катастар непокретности;
- У поступку давања у закуп пословног простора у својини јединице локалне самоуправе путем јавног надметања, прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања или непосредном погодбом;
- У вези са наплатом потраживања од купаца пословног простора;
- У вези за надзором над реализацијом уговора о закупу.



У ревизији нисмо испитивали:

- Да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- Финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- Давање у закуп пословног простора који је актом надлежног органа дат на управљање корисницима ствари у јавној својини (државним органима и организацијама, органима и организацијама јединице локалне самоуправе, јавним предузећима, друштвима капитала чији је оснивач јединица локалне самоуправе).

Ограничења ове ревизије су:

- Различито физичко стање јединица пословног простора у погледу комуналне опремљености, ентеријера и положаја на улици;
- Непостојање званично доступних података о висини тржишне закупнине за пословни простор на целој територији Републике Србије и
- Ризик да подаци које смо прикупили од јединица локалне самоуправе нису потпуни, упоредиви и тачни.

## **5. Методологија у поступку рада**

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо законске и подзаконске прописе који уређују давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе. Такође, анализирали смо податке у вези са давањем у закуп пословног простора за период 2016–2018. године добијене од субјеката ревизије (Град Београд, Град Нови Сад и Град Ниш) и 142 јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), док је потврда и провера одређених података тражена од Републичког геодетског завода (у даљем тексту: РГЗ) и Републичке дирекције за имовину Републике Србије (у даљем тексту: РДИ).

Како бисмо утврдили да ли ЈЛС успостављају свеобухватну и ажурну евиденцију пословног простора упоредили смо податке о евидентираном пословном простору у пословним књигама са базом података о закупцима пословног простора. Анализирали смо и податке катастра непокретности коју води РГЗ и податке из регистра непокретности у јавној својини РДИ.

ЈЛС дају у закуп пословни простор у јавној својини ради стицања прихода. Како бисмо утврдили да ли ЈЛС адекватно утврђују висину закупнине и наплаћују оптимални износ закупнине анализирали смо општа акта (општина, градова, а посебно Града Београда и градова Новог Сада и Ниша) којима се уређује почетна висина закупнине пословног простора и разврставање локација по зонама и делатностима, спроведене поступке давања у закуп и остварене приходе од закупа.

У вези са управљањем имовином и успостављеном контролом праћења поступка давања у закуп пословног простора у својини ЈЛС анализирали смо донета акта субјеката ревизије, организациону структуру и успостављену контролу.



У циљу потврђивања информација из документације, обавили смо интервјуе и упутили упитнике и анкете. Обављени су интервјуи са представницима Града Београда, Града Новог Сада, Града Ниша, РДИ и РГЗ. Закупцима пословног простора код три субјекта ревизије упућена је анкета о задовољству закупаца.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у Прилогу број 1.



### III Опис предмета ревизије

#### 1. Законодавни и институционални оквир

Уставом Републике Србије уређено је да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе.<sup>5</sup> Законом о јавној својини прописано је да јавну својину чини право својине Републике Србије – државна својина, право својине аутономне покрајине – покрајинска својина и право својине јединице локалне самоуправе – општинска, односно градска својина.<sup>6</sup>

Слика 1: Приказ облика јавне својине



(Извор: ДРИ)

Располагање стварима у јавној својини, између осталог, подразумева и давање ствари у закуп. Надлежни орган јединице локалне самоуправе одлучује о давању у закуп и на коришћење ствари у својини јединице локалне самоуправе. Актом којим ЈЛС даје начелну сагласност да се ствар да у закуп, опредељује се намена ствари за време трајања закупа, али не и будући купац и услови закупа. Коришћење, одржавање и управљање стварима у јавној својини које користе органи јединице локалне самоуправе ближе се уређује прописом надлежног органа јединице локалне самоуправе.<sup>7</sup>

Ствари у јавној својини које користе органи јединице локалне самоуправе за вршење њихових права и дужности обухватају непокретне и покретне ствари. Службене зграде и пословне просторије представљају непокретне ствари. Службене зграде и пословне просторије су:<sup>8</sup>

- зграде,
- делови зграда и
- просторије изграђене, купљене и на други начин прибављене од стране јединице локалне самоуправе.

Распоред службених зграда и пословних просторија у својини јединице локалне самоуправе врши надлежни орган јединице локалне самоуправе.

<sup>5</sup> Члан 86 Устава Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006).

<sup>6</sup> Члан 2 Закона о јавној својини („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018).

<sup>7</sup> Члан 26, 27 и 49 Закона о јавној својини.

<sup>8</sup> Члан 52 и 53 Закона о јавној својини.



Јединице локалне самоуправе користе непокретне и покретне ствари у јавној својини које су намењене извршавању њихових надлежности. Изузетно, непокретности које користе јединице локалне самоуправе, сматрају се и непокретности у јавној својини које непосредно не служе извршавању надлежности тих органа и организација, већ за остваривање прихода путем давања у закуп, односно на коришћење (тзв. комерцијалне непокретности-пословни простор, станови, гараже, гаражна места и др.)<sup>9</sup>

Давање у закуп пословног простора у својини ЈЛС уређено је Законом о јавној својини, док је приход од давања у закуп уређен Законом о финансирању локалне самоуправе<sup>10</sup>.

ЈЛС припадају изворни приходи остварени на њеној територији, међу којима су приходи од давања у закуп, односно од коришћења непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе. Локални орган управе надлежан за финансије води евиденцију о приходима оствареним од закупа по корисницима.<sup>11</sup>

Органи јединице локалне самоуправе воде евиденцију о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини које користе. Они су дужни да податке из евиденције непокретности достављају РДИ, која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини.<sup>12</sup>

РДИ води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини, као јавну и електронску базу података, осим за непокретности за посебне намене. РГЗ обезбеђује РДИ, на упит, приступ бази података из своје надлежности неопходних за вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини, у складу са законом којим се уређује електронска управа. РДИ подноси Влади годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини, најкасније до 31. маја текуће године за претходну годину.<sup>13</sup>

РГЗ води регистар непокретности (катастар непокретности) и регистар цена непокретности за потребе масовне процене вредности непокретности, који садржи податке о непокретности преузете из уговора о закупу непокретности, из базе података катастра непокретности у моменту промета. Катастар непокретности је основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима.<sup>14</sup> РГЗ образован за територију општине, града, односно градске општине – служба за катастар непокретности обавља послове државне управе који се односе на катастар непокретности. РГЗ води регистар цена непокретности који садржи податке о непокретности преузете из уговора о закупу непокретности. Јавни бележник је дужан да унесе у регистар цена непокретности податке уговора о закупу и друге податке о непокретности прописане подзаконским актом, као и да достави скениране уговоре.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Члан 20 Закона о јавној својини.

<sup>10</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, ... 89/2018 - усклађени дин. изн. и 95/2018 - др. закон.

<sup>11</sup> Члан 6 и 32 Закона о финансирању локалне самоуправе.

<sup>12</sup> Члан 64 Закона о јавној својини.

<sup>13</sup> Члан 64 и 71 Закона о јавној својини.

<sup>14</sup> Члан 1, 4, 8 и 152 Закона о државном премеру и катастру („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - одлука УС, 96/2015, 47/2017 - аутентично тумачење, 113/2017 - др. закон, 27/2018 - др. закон и 41/2018 - др. закон).

<sup>15</sup> Члан 152 Закона о државном премеру и катастру.



Слика 2: Приказ надлежности и вођења евиденције средстава у својини ЈЛС



(Извор: ДРИ)

Надзор над примењивањем одредаба Закона о јавној својини и на основу њега донетих подзаконских прописа о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима у својини јединице локалне самоуправе, врши орган утврђен прописом јединице локалне самоуправе. О утврђеном стању органи имају право и дужност да обавесте Владу и да предложи мере за отклањање утврђених неправилности или незаконитости.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему усвојеним крајем 2015. године измењена је дефиниција индиректних буџетских корисника. Из нове дефиниције индиректних буџетских корисника изостављена су јавна предузећа која су финансирана из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законима.<sup>16</sup> Ова измена довела је до промене организационог уређења, тако да се свака ЈЛС одлучила за одговарајућа организациона решења сходно својим специфичним ситуационим условима и тиме ускладила пословање својих јавних предузећа која управљају пословним простором до 1. 12. 2016. године.<sup>17</sup>

## 2. Приходи од давања у закуп

Законом о финансирању локалне самоуправе уређује се начин обезбеђивања средстава општинама, градовима и граду Београду за обављање изворних и поверених послова. Овим законом прописани су изворни приходи који припадају ЈЛС, остварени на њеној територији, између осталих, и приход од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе. Сходно томе, ЈЛС су дужне да воде евиденцију о приходима оствареним од закупа по корисницима.<sup>18</sup>

На дан 31. 12. 2018. године, удео пословног простора који није дат у закуп је најмањи у Новом Саду (8%), затим у Београду (12%) док је највећи у Нишу (41%). По образложењу одговорних лица Града Ниша, пословни простор који није дат у закуп

<sup>16</sup> Члан 1 и 2 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон и 103/2015).

<sup>17</sup> Члан 17(с7) Закона о буџетском систему.

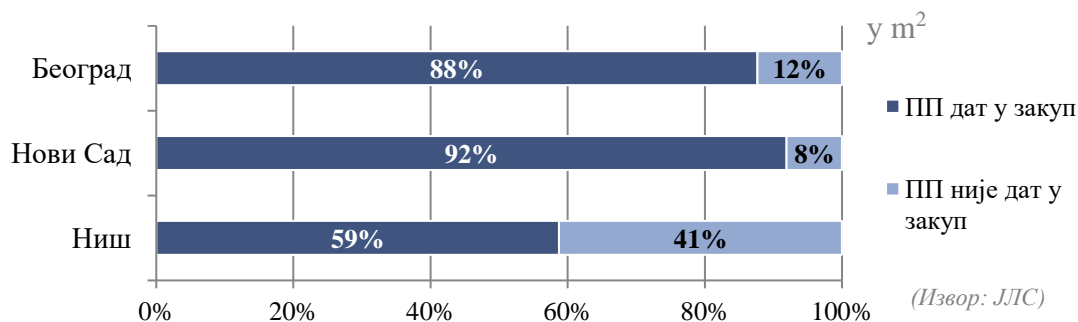
<sup>18</sup> Члан 1, 6 и 32 Закона о финансирању локалне самоуправе.



односи се на простор који је национализован, или је у поступку реституције за који су донета правоснажна делимична решења Агенције за реституцију и за које правни следбеници нису дали сагласност за давање у закуп пословног простора. Такође, у овај број улази и руиниран пословни простор.

Упоредни приказ пословног простора који није дат у закуп у односу на укупан пословни простор (исказан у  $m^2$ ) којим субјекти ревизије располажу на дан 31. 12. 2018. године дат је на следећем графикаону.

Графикон 1: Пословни простор који није дат у закуп на дан 31. 12. 2018. године



На дан 31. 12. 2018. године, у Граду Београду 88% укупне површине пословног простора је под закупом ( $405.922 m^2$ ), у Граду Новом Саду 92% укупне површине пословног простора је под закупом ( $195.177 m^2$ ) и у Граду Нишу 59% укупне површине пословног простора је под закупом ( $13.641 m^2$ ).

Остварени приходи од закупа Града Београда и градова Новог Сада и Ниша у периоду 2016–2018. године су приказани у табели испод.

Табела број 1: Приход од закупа пословног простора по годинама

(у динарима)

Град	Период		
	1.1-31.12.2016.	1.1-31.12.2017.	1.1-31.12.2018.
Београд	2.766.520.930	2.432.405.730	2.450.169.865
Градска управа Града Београда	1.069.221.468	2.335.844.532	2.389.573.819
Градске општине Града Београда*	1.697.299.462	96.561.198	60.596.046
Нови Сад	615.811.776	766.789.568	744.329.939
Ниш	118.683.915	106.915.795	117.722.634
<b>Укупно</b>	<b>3.501.016.621</b>	<b>3.306.111.093</b>	<b>3.312.222.438</b>

(Извор: ЈЛС) \* Градске општине Вождовац, Врачар, Земун, Звездара, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица

У периоду 2016–2018. године, приметан је тренд опадања прихода од давања у закуп пословног простора (5% мање остварених прихода у 2018. години у односу на 2016. годину).

Остварени приходи од давања у закуп пословног простора Града Београда у 2016. години износе 2,8 милијарди динара и састоје се од:

- 1,1 милијарду динара прихода од давања у закуп  $265.380 m^2$  пословног простора које је остварила Градска управа града Београда, Секретаријат за имовинске и правне послове и
- 1,7 милијарди динара прихода од давања у закуп  $267.569 m^2$  пословног простора које су оствариле градске општине Вождовац, Врачар, Земун, Звездара, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица.



Град Београд је дана 1. 12. 2016. године преузео управљање и давање у закуп пословног простора од наведених градских општина. У 2017. години је дошло до смањења остварених прихода у односу на 2016. годину за 12%, док су у 2018. години остварени приходи од закупа пословног простора на приближно истом нивоу у односу на 2017. годину (2,4 милијарде динара).

Остварени приходи од закупа пословног простора Града Новог Сада у 2016. години износе 616 милиона динара, а у 2017. години 768 милиона динара. Град Нови Сад, Градска управа за имовину и имовинско правне послове је 1. 12. 2016. године преузела управљање и давање у закуп пословног простора од Јавног предузећа „Пословни простор“ Нови Сад. Остварени приходи од закупа пословног простора у 2017. години, обухватају и остварене приходе за децембар 2016. године. По образложењу одговорних лица, фактурисање закупнине за децембар 2016. године је извршено у 2017. години. Остварени приходи од закупа пословног простора у 2018. години износе 744 милиона динара.

Град Ниш је у 2018. години остварио приближно исти ниво прихода од давања у закуп као и 2016. године (118 милиона динара). Послове управљања и давања у закуп пословног простора врши Градска управа града Ниша, Секретаријат за имовинско – правне послове.





## *IV Закључци*

На основу анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије, као и обављених интервјуа, упитника и анкета на које су одговориле јединице локалне самоуправе, донели смо следеће закључке:

1. Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора и нису у потпуности успоставили право својине у јавним књигама о непокретностима и правима на њима;
2. Град Београд и Град Нови Сад нису предузели довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора;
3. Град Београд и градови Нови Сад и Ниш немају план управљања пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином и нису успоставили адекватну контролу коришћења пословног простора од стране закупаца.

У наставку, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



## ЗАКЉУЧАК 1: Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора и нису у потпуности успоставили право својине у јавним књигама о непокретностима и правима на њима

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли су ЈЛС успоставиле потпуну, тачну и свеобухватну евиденцију пословног простора којим располажу и управљају.

Да бисмо остварили циљ, извршили смо увид у постојеће евиденције пословног простора којим располажу јединице локалне самоуправе и да ли су доставиле надлежним државним органима податке из евиденције пословног простора. На основу увида утврђено је да ли је евиденција пословног простора потпуна, тачна и ажурна.

Закључак темељимо на следећем налазу:

Уредбом о буџетском рачуноводству уређено је да буџетски корисници треба да воде пословне књиге (дневник, главну књигу и помоћне књиге) на начин да обезбеде преглед свеобухватне имовине којом располажу. Помоћна књига основних средстава је детаљна аналитичка евиденција имовине исказана у количинама и новчаним износима. ЈЛС воде евиденцију о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини које користе и дужне су да податке достављају РДИ, која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини. У складу са Законом о јавној својини, надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да поднесе РГЗ захтев за упис права јавне својине јединице локалне самоуправе.

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора, нису доставиле податке из евиденције о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини РДИ и нису у потпуности уписале право јавне својине за сав пословни простор којим располажу и управљају.

У пословним књигама део пословног простора није евидентиран као посебан део, већ су евидентирани зграде, односно објекти и из тог разлога није могуће утврдити књиговодствену вредност за сваку појединачну јединицу пословног простора.

Законом о изменама и допунама Закона о јавној својини продужавани су рокови за упис права јавне својине. Први рок је био октобар 2014. године, а по последњим изменама је 31. 12. 2020. године. ЈЛС из објективних и субјективних разлога, нису спровеле поступак уписа права својине на непокретностима које користе, те је извршено продужење рока.

Несвеобухватна евиденција пословног простора и неуспостављање права јавне својине на посебним деловима објекта - пословним простором доводи до ризика од неостваривања прихода од закупа и отуђења имовине.



## Налаз 1.1: Различите су евиденције о броју и површини пословног простора евидентираног у пословним књигама субјеката ревизије, бази података о закупцима пословног простора субјеката ревизије, евиденцији РДИ и РГЗ

Уредбом о буџетском рачуноводству<sup>19</sup> уређено је да су пословне књиге свеобухватне евиденције о финансијским трансакцијама корисника буџетских средстава, укључујући стање и промене на имовини, потраживањима, обавезама, изворима финансирања, расходима, издацима, приходима и примањима. Из овога произилази да ЈЛС као буџетски корисници треба да имају свеобухватну евиденцију о целокупној имовини којом располажу, и то кроз дневник, главну књигу, помоћне књиге и евиденције, као врсте пословних књига. Помоћна књига основних средстава обезбеђује детаљне податке о свим основним средствима.

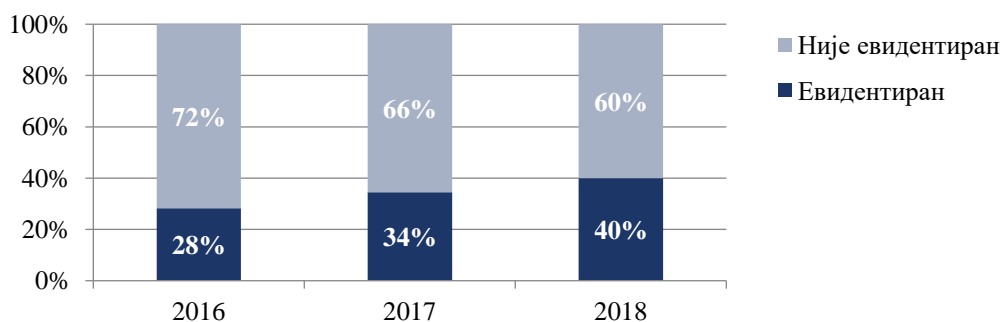
Органи ЈЛС воде евиденцију о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини које користе, као и посебну евиденцију непокретности. Органи ЈЛС дужни су да податке из евиденције непокретности достављају РДИ, која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини.<sup>20</sup>

Право јавне својине ЈЛС на непокретностима стиче се уписом права јавне својине у јавну књигу о непокретностима и правима на њима. Надлежни орган јединице локалне самоуправе подноси РГЗ захтев за упис права јавне својине јединице локалне самоуправе.

### Евиденција пословног простора

Прикупљени су подаци о евиденцији пословног простора од 145 ЈЛС за период 2016-2018. године. Анализом података уочен је тренд раста евидентираног пословног простора у пословним књигама у 2018. години у односу на 2016. годину у износу од 12%. У 2018. години 40% ЈЛС су евидентирале сав пословни простор у пословним књигама.

Графикон 2: Приказ учешћа евиденције пословног простора у пословним књигама ЈЛС



(Извор: ЈЛС)

<sup>19</sup> Члан 9, 10 и 14 Уредбе о буџетском рачуноводству („Сл. гласник РС“, бр. 125/2003 и 12/2006).

<sup>20</sup> Члан 64 Закона о јавној својини („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018).



У поступку ревизије прикупили смо податке о евиденцији пословног простора од ЈЛС, РДИ и РГЗ како бисмо утврдили ажурност и потпуност евиденције. Број и површина јединица пословног простора приказана је у табели испод.

Табела број 2: Евиденција посебних делова објеката (пословног простора)

Извор евиденције	Посебни делови објекта (пословни простор)					
	Београд		Нови Сад		Ниш	
	Број јединица	Површина (m <sup>2</sup> )	Број јединица	Површина (m <sup>2</sup> )	Број јединица	Површина (m <sup>2</sup> )
База података купаца ПП (ЈЛС)	6.198	463.093	1.593	212.401	295	23.226
Пословне књиге (ЈЛС)	5.012	427.443	988 објеката		269	20.857
РГЗ	750	101.228	792	115.896	96	16.898
РДИ	-	-	317	92.020	-	-

Град Београд је евидентирао 5.012 јединица пословног простора у пословним књигама, што се разликује од броја јединица пословног простора у бази података апликације за обрачун и наплату накнада купцима пословног простора. По образложењу одговорних лица, због техничких разлога није могуће упоредити ове две евиденције и утврдити евентуална неслагања. Град Београд је поднео 300 захтева за упис права јавне својине РГЗ која још увек нису решена. Надлежном органу јединице локалне самоуправе је поднето 262 захтева за легализацију посебног дела објеката - пословног простора. Град Београд је доставио РДИ у писаној форми 1.376 образаца са подацима о непокретностима у јавној својини и кориснику, односно носиоцу права коришћења за пословни простор.

Град Нови Сад је у пословним књигама евидентирао 988 објеката. По образложењу одговорних лица, помоћна књига основних средстава се води само по објектима, а не по посебним деловима објеката (пословним просторима). Надлежном органу јединице локалне самоуправе је поднето 570 захтева за легализацију посебног дела објеката - пословног простора.

Град Ниш је евидентирао у пословним књигама 269 јединица пословног простора, што се разликује од броја јединица пословног простора у бази података купаца пословног простора. Према образложењу одговорних лица, разлика између броја јединица пословног простора постоји из разлога што се подаци приказани у пословним књигама односе на пословне зграде, а не посебне делове зграда (пословне просторе), односно један део од укупне површине објекта се користи за давање у закуп. Град Ниш је поднео надлежном органу јединице локалне самоуправе 121 захтев за легализацију односно озакоњење делова објеката (пословног простора).

У катастру непокретности Град Београд је уписао право јавне својине на 750 посебних делова објеката - пословног простора, Град Нови Сад је уписао право јавне својине на 792 посебних делова објеката - пословног простора и Град Ниш је уписао право јавне својине на 96 посебних делова објеката - пословног простора.

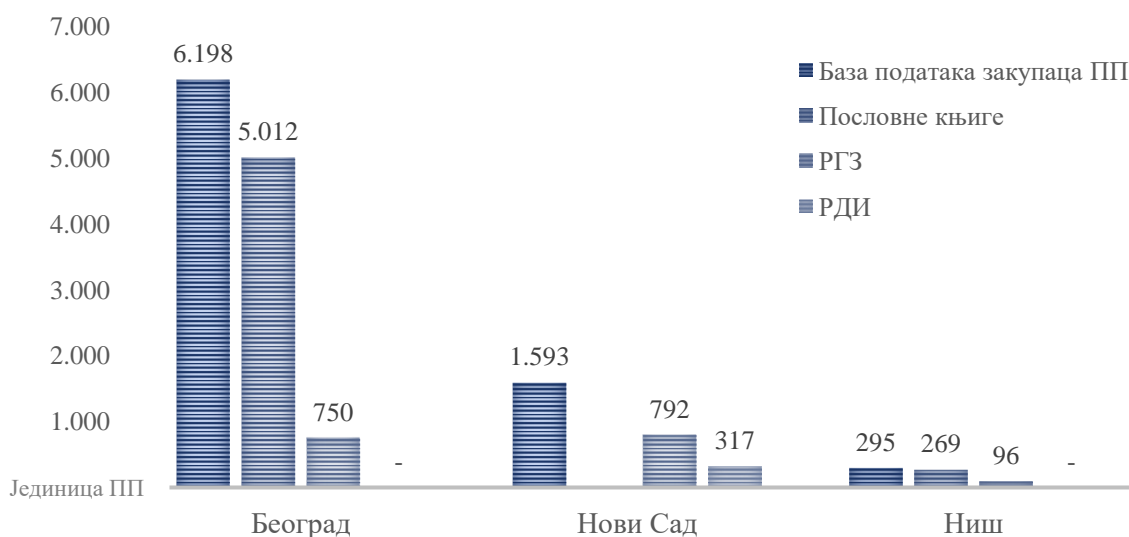
У евиденцији РДИ се налазе подаци за 317 јединица пословног простора Града Новог Сада. Град Београд није доставио податке из евиденције пословног простора



РДИ. Град Ниш је доставио податке из евиденције РДИ, али они нису уписани у регистар.

По образложењу одговорних лица, Одсек за управљање непокретностима у јавној својини Града Ниша започео је 2016. године са поступком уноса података о непокретности у јавној својини и кориснику, односно носиоцу права коришћења<sup>21</sup> у веб апликацију „Регистар непокретности у јавној својини“. Град Ниш је доставио РДИ у писаној и електронској форми 47 образаца са подацима о непокретностима у јавној својини и кориснику, односно носиоцу права коришћења за пословни простор. По образложењу одговорних лица, приликом коришћења апликације уочени су извесни технички проблеми који онемогућавају и претрагу података о чему је писменим путем обавештен и РДИ.

Графикон 3: Упоредни приказ из извора евиденција пословног простора



Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора, нису доставиле податке из евиденције о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини РДИ и нису у потпуности уписали право јавне својине за сав пословни простор којим располажу и управљају.

### Врсте и носиоци права јавне својине на пословном простору

Физичка и правна лица могу имати право својине на стамбеним зградама, становима, пословним зградама, пословним просторијама, пољопривредном земљишту и другим непокретностима, осим на природним богатствима која су у државној својини.<sup>22</sup>

Право својине стиче се по самом закону, на основу правног посла и наслеђивањем. Право својине стиче се и одлуком државног органа, на начин и под условима одређеним законом. По самом закону право својине се стиче стварањем нове ствари, спајањем, мешањем, грађењем на туђем земљишту, одвајањем плодова,

<sup>21</sup> Образац НЕП-ЈС.

<sup>22</sup> Члан 9 Закона о основама својинскоправних односа („Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/96 и „Сл. гласник РС“, бр. 115/2005-др.закон).



одржајем, стицањем својине од невласника, окупацијом и у другим случајевима одређеним законом.<sup>23</sup>

Кад су ствари које припадају разним власницима тако спојене или помешане да се више не могу раздвојити без знатне штете или без несразмерних трошкова, на новој ствари настаје право сусвојине у корист дотадашњих власника, и то сразмерно вредности коју су поједине ствари имале у тренутку спајања или мешања.<sup>24</sup>

Савестан и законит држалац непокретне ствари, на коју други има право својине, стиче право својине на ту ствар одржајем протеком десет година. Савестан држалац непокретне ствари, на коју други има право својине, стиче право својине на ту ствар одржајем протеком 20 година.<sup>25</sup>

Јавну својину чини право својине Републике Србије-државна својина, право својине аутономне покрајине-покрајинска својина и право својине јединице локалне самоуправе-општинска, односно градска својина.<sup>26</sup>

Право јавне својине јединице локалне самоуправе на непокретностима стиче се уписом права јавне својине у јавну књигу о непокретностима и правима на њима. Надлежни орган јединице локалне самоуправе подноси РГЗ захтев за упис права јавне својине јединице локалне самоуправе.<sup>27</sup>

Анализирали смо податке из евиденције катастра непокретности и утврдили да је:

- Град Београд уписао право јавне својине на 750 посебних делова објеката (пословног простора), што чини 12% укупног броја пословног простора, односно 22% укупне површине пословног простора којим Град располаже;
- Град Нови Сад уписао право јавне својине на 792 посебна дела објекта (пословног простора), што чини 50% укупног броја пословног простора, односно 55% укупне површине пословног простора којим Град располаже;
- Град Ниш уписао право јавне својине на 96 посебних делова објеката (пословног простора) што чини 33% укупног броја пословног простора, односно 73% укупне површине пословног простора којим Град располаже.

Извршили смо претрагу базе података катастра непокретности<sup>28</sup> ради анализе података о упису права јавне својине у јавну књигу о непокретностима и правима на њима за пословни простор који се налази у екстра зони у сва три града.

На пословном простору који Град Београд даје у закуп у екстра зони, као носилац права својине уписан је Град Београд на 4% посебних делова објеката - пословном простору, а на осталом:

- Република Србија на 42% пословног простора;
- Физичка лица на 20% пословног простора;
- Правна лица на 6% пословног простора;
- Заједнички носиоци на 24% пословног простора;
- Није утврђен власник, односно држалац 4% пословног простора и
- Друштвена својина на мање од 1% пословног простора.

<sup>23</sup> Члан 20 и 21 Закона о основама својинскоправних односа.

<sup>24</sup> Члан 23 Закона о основама својинскоправних односа.

<sup>25</sup> Члан 28 Закона о основама својинскоправних односа.

<sup>26</sup> Члан 2 Закона о јавној својини.

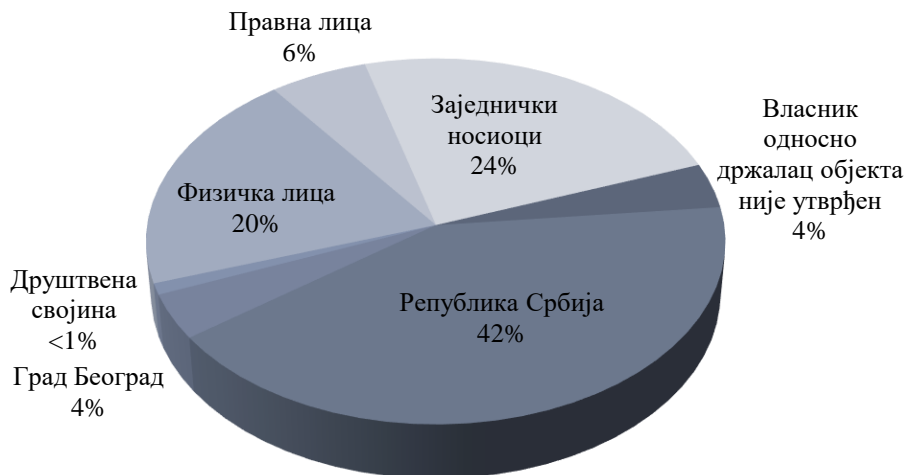
<sup>27</sup> Члан 76 Закона о јавној својини.

<sup>28</sup> <http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/Default.aspx>.



На графикону испод илустровани су различити носиоци својине уписане на посебним деловима објекта - пословном простору којима располаже и које даје у закуп Град Београд на дан 1. 8. 2019. године.

Графикон 4: Носиоци права својине на пословном простору у пешачкој зони Града Београда

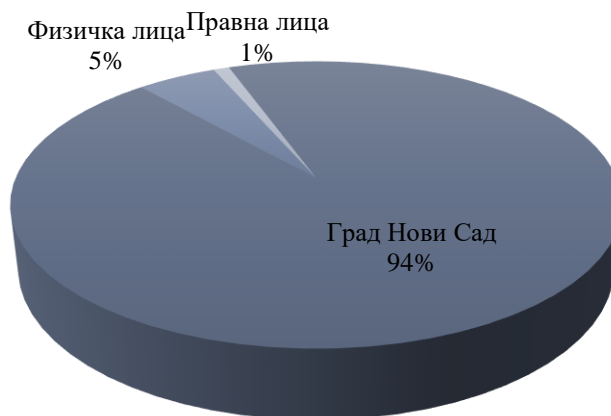


(Извор: РГЗ)

По образложењу одговорних лица Града Београда, за одређени број посебних делова објеката (пословног простора) није уписано право својине, или је уписано на правна лица која су градила објекат. У одређеном броју случајева, у катастру непокретности су укњижене стамбене целине у укупној површини, без укњижбе посебних делова, тј. пословних простора. За већи број пословног простора на коме су физичка лица носиоци права својине су по донетим Решењима Агенције за реституцију уписани нови власници.

На пословном простору у екстра зони Града Новог Сада који даје у закуп, Град је уписао право својине на 94% посебних делова објеката (пословног простора), а на осталом: физичка лица на 5% пословног простора и правна лица на 1% пословног простора.

Графикон 5: Носиоци права својине на пословном простору у пешачкој зони Града Новог Сада



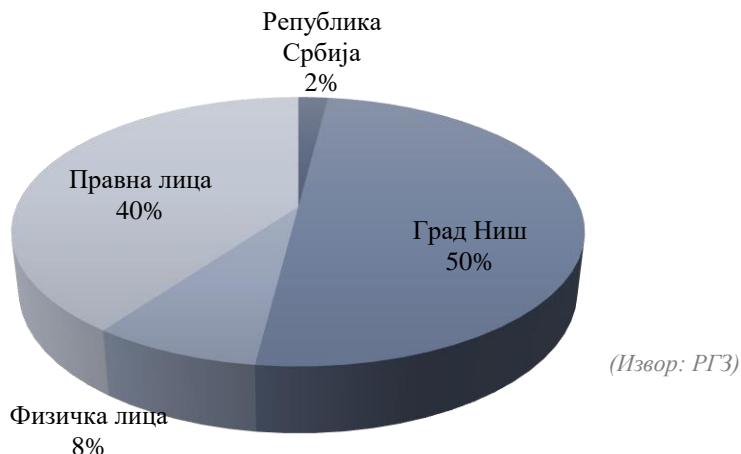
(Извор: РГЗ)



На пословном простору у екстра зони Града Ниша који даје у закуп на, Град је уписао право својине на 50% посебних делова објеката (пословног простора), а на осталом:

- Физичка лица на 8% пословног простора,
- Правна лица на 40% пословног простора и
- Република Србија на 2% пословног простора.

Графикон 6: Носиоци права својине на пословном простору у пешачкој зони Града Ниша



Град Београд и градови Ниш и Нови Сад нису уписали право јавне својине на свим посебним деловима објеката - пословним просторима, већ је као власник уписано физичко односно правно лице. На одређеним посебним деловима објекта више власника је уписано као носилац објекта, или власник односно држалац објекта није утврђен.<sup>29</sup>

По образложењу одговорних лица субјеката ревизије, разлози за неустостављање права јавне својине су:

- Померање рокова за упис права јавне својине;
- Незаконито изграђени објекти;
- Нерешено имовинско-правни односи;
- Поднети захтеви за враћање одузете имовине.

Законом о јавној својини<sup>30</sup> уређено је да је рок за упис права јавне својине 6. 10. 2014. године. Законима о изменама и изменама и допунама Закона о јавној својини,<sup>31 32</sup> рокови за упис права јавне својине су продужавани за 6. 10. 2016. године,<sup>33</sup> 31. 12. 2017. године, односно за 31. 12. 2020. године. У Образложењу Предлога Закона о изменама и допунама Закона о јавној својини наведено је да се врши измена члана 82а Закона тако што се продужава рок за подношење накнадног захтева за упис права јавне својине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно права својине јавног предузећа и друштва капитала до 31. 12. 2020. године. Наиме, и поред тога што је наведени рок неколико пута продужаван, аутономна покрајина, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, друштва капитала и њихова зависна друштва, из

<sup>29</sup> Извор података <http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/Default.aspx>.

<sup>30</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011.

<sup>31</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 105/2014.

<sup>32</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 108/2016.

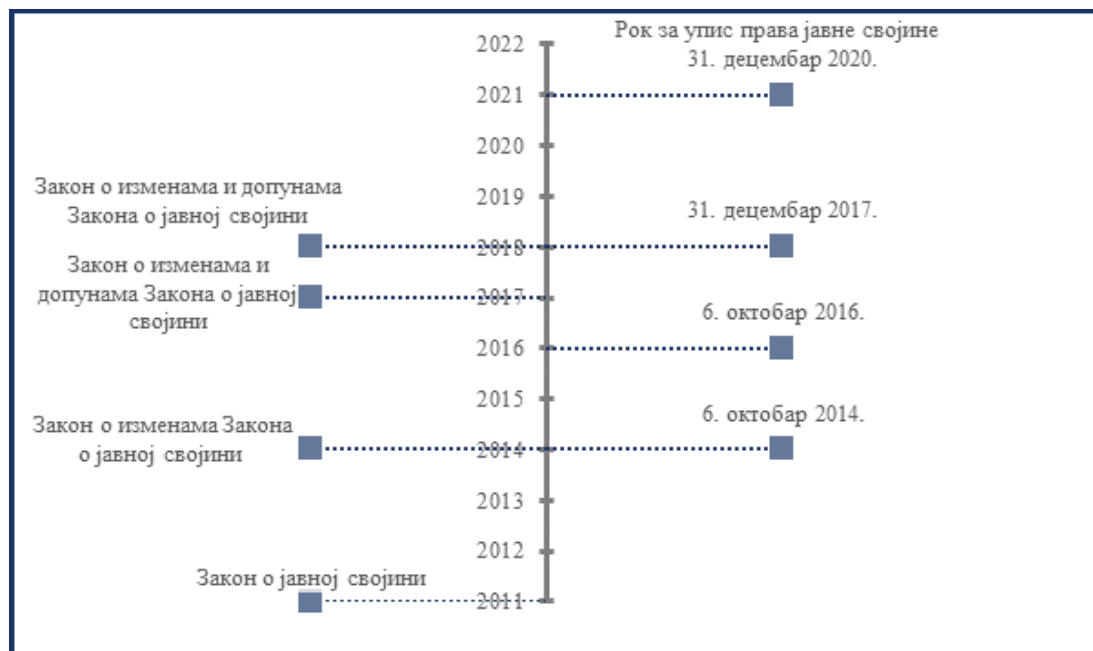
<sup>33</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017.





објективних и субјективних разлога, нису спровеле поступак уписа права својине на непокретностима које користе, те је неопходно продужење овог рока да би се омогућило овим субјектима да поднесу накнадни захтев до 31. 12. 2020. године.

Слика 3: Продужење рокова за упис права јавне својине



(Извор: ДРИ)

Предмет озакоњења су објекти, односно делови објеката изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу. Решење о озакоњењу објекта издаје министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, по спроведеном поступку, када утврди да незаконито изграђени објекат испуњава прописане услове за коришћење и друге услове прописане овим законом. Даном правноснажности решења о озакоњењу стичу се услови за упис права својине у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима.

У ситуацији кад су ствари које припадају разним власницима тако спојене да се више не могу раздвојити без знатне штете или без несразмерних трошкова, на новој ствари настаје право сусвојине у корист дотадашњих власника, и то сразмерно вредности коју су поједине ствари имале у тренутку спајања или мешања. На пословном простору који је у поступцима реституције и где су донета делимична решења Агенције за реституцију која су постала правоснажна, субјекти ревизије су сувласници са одређеним уделом.

Захтев за упис права јавне својине јединице локалне самоуправе на непокретностима усвојиће се ако је уз захтев достављена потврда Агенције за реституцију да за ту непокретност није поднет захтев за враћање одузете имовине.<sup>34</sup>

Неуспостављање права јавне својине на посебним деловима објекта - пословним простором, доводи до ризика од неостваривања прихода од закупа и отуђења имовине.

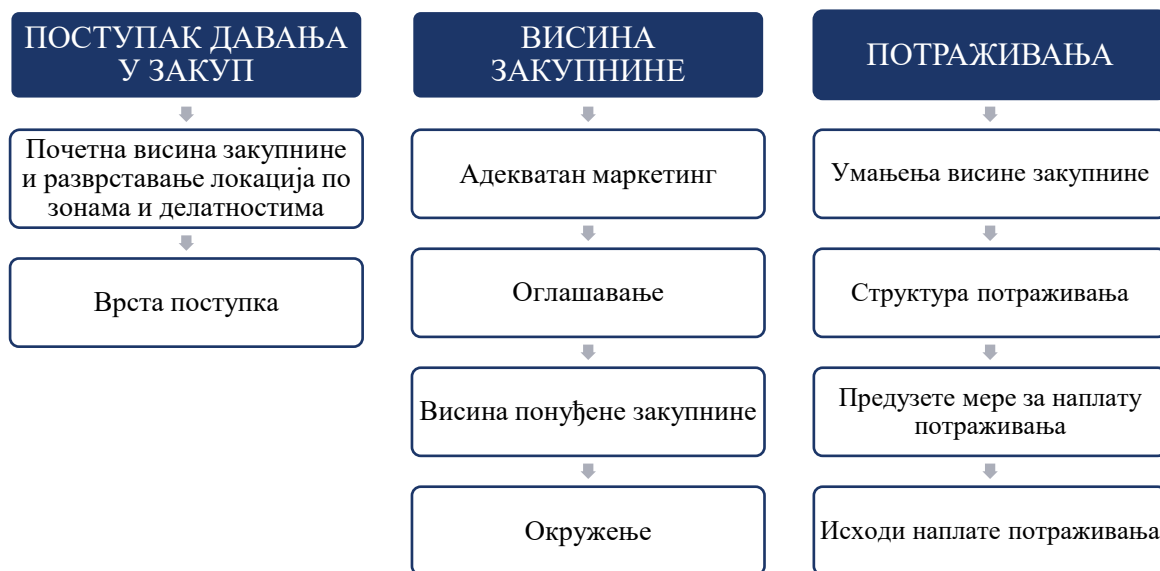
<sup>34</sup> Члан 78 Закона о јавној својини.



## ЗАКЉУЧАК 2: Град Београд и Град Нови Сад нису предузели довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су ЈЛС адекватно утврдиле висину закупнине и наплатиле оптимални износ закупнине. Да бисмо постигли циљ, истражили смо да ли су ЈЛС на ефикасан начин утврдиле висину закупнине, да ли су успоставиле ефикасан начин остваривања прихода од давања у закуп пословног простора. Активности и ризике смо систематизовали на следећи начин:

Слика 4: Фактори који утичу на висину и наплату закупнине



Закључак темељимо на следећим налазима:

Уредбом о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда уређено је да се пословни простор у јавној својини даје у закуп ради стицања прихода, полазећи од процењене тржишне висине закупнине утврђене на основу општих аката јединица локалне самоуправе (општина, градова и града Београда) којима се уређује закупнина за пословни простор, а према локацији пословног простора, како у погледу утврђивања почетне висине закупнине, тако и у погледу разврставања локација по зонама и делатностима.

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш немају документован начин процене почетне висине закупнине, која се знатно разликује међу градовима. Највиша почетна цена закупнине у Граду Београду је 2.097 динара, у Граду Новом Саду је 3.730 динара и у Граду Нишу је 4.165 динара.

Градови нису спроводили одговарајући маркетинг како би се постигло давање у закуп по најбољој закупнини. Огласи за давање у закуп пословног простора су објављивани и за време празника и годишњих одмора. На 78% укупно оглашаваних јединица пословног простора у 2018. години није било заинтересованих купаца. На



основу резултата анкете, 77% закупаца пословног простора у градовима Београду, Новом Саду и Нишу није упознато са расположивим пословним простором који није дат у закуп.

У пешачкој зони, остварене просечне закупнине су за Град Београд 1.109 динара по  $m^2$ , Град Нови Сад 1.967 динара по  $m^2$  и Град Ниш 3.046 динара по  $m^2$ .

Износ потраживања од закупаца пословног простора бележи пораст за 15% у периоду 2016-2018. године и на дан 31. 12. 2018. године износи 8,2 милијарде динара. Градови су предузимали мере за наплату потраживања закупнине али нису остварени очекивани ефекти наплате потраживања. Износ потраживања од закупаца пословног простора старија од три године је 73% укупног износа потраживања. Законом о облигационим односима уређено је да потраживање закупнине, било да се плаћа повремено, било у једном укупном износу, застарева за три године.

Непредузимањем ефикасних мера приликом давања у закуп пословног простора и наплате потраживање закупнине ствара ризик од неостваривања оптималног нивоа прихода од закупа пословног простора.

## Налаз 2.1: Субјекти ревизије нису документовали начин процене почетне висине закупнине

Пословни простор у јавној својини се даје у закуп ради стицања прихода, полазећи од процењене тржишне висине закупнине утврђене на основу општих аката јединица локалне самоуправе (општина, градова и града Београда) којима се уређује закупнина за пословни простор, а према локацији пословног простора, како у погледу утврђивања почетне висине закупнине, тако и у погледу разврставања локација по зонама и делатностима. У случају да није донет општи акт јединице локалне самоуправе, процену тржишне висине закупнине утврдиће надлежни порески орган, лиценцирани проценитељ, односно вештак.<sup>35</sup>

Анализом података 145 ЈЛС добијених путем упитника послатог од стране ДРИ у вези са начином утврђивања почетне висине закупнине утврђено је да је 60% ЈЛС почетну висину закупнине утврдило помоћу општег акта у 2018. години, док 13% ЈЛС немају општи акт о утврђивању почетне висине закупнине. (Детаљније у Прилогу број 2).

Анализом општих аката Града Београда и градова Нови Сад и Ниш утврђено је да се разликује начин утврђивања почетне висине закупнине, као и разврставање локација по зонама и делатностима. Упоредни приказ критеријума из општих аката за утврђивање процењене почетне цене закупнине приказани су у табели испод.

<sup>35</sup> Чл. 12 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда „Сл.гласник РС“, бр.16/2018).



Табела број 3: Упоредни приказ анализе опитних аката градова Београд, Нови Сад и Ниш

	Град Београд	Град Нови Сад	Град Ниш
Подела пословног простора по површинама (до 100 m <sup>2</sup> и преко 100 m <sup>2</sup> )	Нема поделе	Има поделе	Има поделе
Подела пословног простора по зонама	5 зона	9 зона	9 зона
Подела пословног простора по делатностима коју обављају закупци	9 делатности	11 делатности	Нема поделе
Највиша почетна висина закупнине по m <sup>2</sup>	<b>2.097 динара</b> (организовање игара на срећу – Екстра зона, са увећањем од 50%)	<b>3.730 динара</b> (организовање игара на срећу – Екстра А зона)	<b>4.165 динара</b> (Централна зона, приземље, са увећањем од 30%)
Најнижа почетна висина закупнине по m <sup>2</sup>	<b>29 динара</b> (радиодифузна делатност – Четврта зона)	<b>144 динара</b> (произвођачка делатност – Пета зона)	<b>171 динар</b> (Пета зона)
Почетне закупнине: Екстра зона Град Београд = IV зона Град Нови Сад и III зона Град Ниш			

(Извор: ЈЛС)

Град Београд је Одлуком о утврђивању закупнина за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења<sup>36</sup> уредио висину закупнине за пословни простор према врсти пословног простора, зонама и делатностима. Према врсти пословног простора извршена је подела на канцеларије, хотеле, хостеле, локале, биоскопе, учионице, магацине, атељеа, витрине, производне хале, гараже и лагуме. Према зонама је извршена подела на пет зона (екстра, прва, друга, трећа и четврта). Према делатностима је извршена подела за закупце који обављају делатности: организовање игара на срећу, банкарске послове и послове осигурања, угоститељске услуге, фармацеутску делатност, занатску делатност, делатност уметничке галерије, културне делатности, образовне делатности и радиодифузну делатност.

Највише утврђене закупнине су за локале у екстра зони за закупце који обављају организовање игара срећу – 1.398 дин/m<sup>2</sup> месечно, хотеле у екстра зони – 1.235 дин/m<sup>2</sup> месечно, локале у екстра зони за закупце који обављају банкарске послове – 1.206 дин/m<sup>2</sup> месечно, локале у екстра зони за закупце који обављају угоститељске услуге – 1.182 дин/m<sup>2</sup> месечно.

Овако утврђена висина закупнине је почетна закупнина код утврђивања висине закупнине путем јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда. У закупнину пословног простора урачунат је порез на додатну вредност. Закупнине за локале и магацине који су разврстани у екстра зону увећавају се за 50%, осим за локале

<sup>36</sup> „Службени лист града Београда“, бр.114/2016, 67/17, 64/18 и 109/18.



у којима се обавља занатска делатност, делатност уметничке галерије, као и за локале и магацине који се налазе у пасажу.

Најниже утврђене закупнине су за канцеларије у четвртој зони за закупце који обављају радиодифузну делатност, који емитују програм од интереса за Град Београд – 29 дин/ $m^2$  месечно, атеље у четвртој зони – 53 дин/ $m^2$  месечно.

Град Нови Сад је Одлуком о давању у закуп пословног простора у јавној својини града<sup>37</sup> уредио начин и поступак давања у закуп пословног простора, као и орган надлежан за: покретање поступка давања у закуп, објављивање огласа и образовању Комисије за спровођење поступка давања у закуп и одређивање лица надлежног за закључивање уговора о закупу. Висина закупнине је утврђена у месечном износу према  $m^2$  пословног простора множењем броја бодова са вредношћу бода. Број бода зависи од зоне у којој се пословни простор налази, делатности која се у пословном простору обавља и површине пословног простора. Вредност бода утврђује Градско веће (у 2018. години вредност бода износи 2,59 динара). Према зонама је извршена подела на девет зона (Екстра А, Екстра Б, Екстра Ц, Прва, Друга, Тврђава, Трећа, Четврта и Пета). Према делатностима је извршена подела за закупце који обављају делатност: произвођачка и прерађивачка, трговачка, занатство и услужне делатности, административна делатност и агенцијски послови, здравство, образовање и комунална делатност, култура и уметност, поштанске и телекомуникационе услуге, финансијско пословање, угоститељство, складиштење и игре на срећу, коцкарнице. Утврђене су и закупнине за пословно стамбени објекат у Београду, Пушкинова 15 и производне хале са припадајућим просторима у приградским зонама. Извршена је и подела пословног простора по површинама (до 100  $m^2$  и преко 100  $m^2$ ).

Највише утврђене закупнине су за пословни простор до 100  $m^2$  у Екстра А зони за закупце који обављају организовање игара на срећу – 3.730 дин/ $m^2$  месечно, пословни простор до 100  $m^2$  у Екстра А зони за закупце који обављају финансијско пословање – 3.419 дин/ $m^2$  месечно, пословни простор до 100  $m^2$  у Екстра А зони за закупце који обављају угоститељске услуге – 3.108 дин/ $m^2$  месечно.

Најниже утврђене закупнине су за пословни простор преко 100  $m^2$  у Петој зони за закупце који обављају: произвођачку делатност, занатство и услужну делатност, културу и уметност – 144 дин/ $m^2$  месечно.

У закупнину није урачунат порез на додатну вредност нити други трошкови коришћења пословног простора (електрична енергија, вода, грејање) који падају на терет закупца.

Град Ниш је Одлуком о прибављању, располагању и управљању стварима у јавној својини Града Ниша<sup>38</sup> (у даљем тексту: Одлука) уредио располагање и управљање стварима у јавној својини и зоне и почетни износ закупнине за пословни простор. Износ закупнине за пословни простор утврђује се на основу следећих критеријума и мерила:

1. Погодност локације;
2. Комунална опремљеност;
3. Врста и намена и
4. Површина пословног простора.

<sup>37</sup> „Сл. лист Града Новог Сада“, бр.69/2014, 55/2015, 60/2015, 74/2016 и 68/2017.

<sup>38</sup> „Сл. лист Града Ниша“, бр. 5/2016, 135/2016 и 139/2017.



Према погодностима које пружа локација на којој се налази пословни простор, утврђено је девет зона (Централна зона, ТПЦ „Калча“, ТПЦ „Горча“, Екстра зона, I зона, II зона, III зона, IV зона и V зона). Највиша закупнина по зонама износи 3.204 дин/м<sup>2</sup> за Централну зону, приземље, 2.130 дин/м<sup>2</sup> за Централну зону, први спрат, 1.850 дин/м<sup>2</sup> за Централну зону, други спрат. Најнижа закупнина по зонама износи 356 дин/м<sup>2</sup> за III зону, 285 дин/м<sup>2</sup> за IV зону, 171 дин/м<sup>2</sup> за V зону.

Према комуналној опремљености утврђују се три категорије пословног простора: I категорија (пословни простор у пословним и тржним центрима осим пословног простора у ТПЦ „Калча“ и ТПЦ „Горча“), II категорија (комунално опремљен пословни простор) и III категорија (пословни простор делимично комунално опремљен – без градске канализационе и водоводне мреже). Месечна закупнина по 1 м<sup>2</sup> пословног простора по зонама се за пословни простор I категорије увећава за 30%, а за пословни простор III категорије умањује за 25%.

Према врсти и намени пословни простор се сврстава у следеће групе: I група – пословни простор (канцеларијски, производни, магацински), II категорија – терасе и баште уз пословни простор које нису на површинама јавне намене, III категорија – поткровља, ходници, подруми. Закупнина за пословни простор одређује се за I групу у висини утврђеној Одлуком, за II групу 40% од висине закупнине одређене Одлуком и за III групу 30% од висине закупнине одређене Одлуком.

Према површини пословног простора закупнина по м<sup>2</sup> умањује се за пословни простор површине веће од 100 м<sup>2</sup> – за 20% и за магацински простор површине веће од 40 м<sup>2</sup> – за 30%.

На основу информација добијених путем интервјуа са представницима Града Београда и Града Новог Сада, процена почетних висина закупнина је утврђена крајем 90-их година прошлог века, када је по речима одговорних лица примаран циљ давања у закуп пословног простора био развој привреде. Након тога је вршена корекција већ утврђене почетне висине закупнине у складу са одлукама надлежних органа без писаног образложења. У току поступка ревизије није нам достављен начин на који је извршена процена почетних висина закупнина.

Поређењем почетне висине закупнине из општих аката три града утврђено је да почетна висина закупнине за екстра зону Града Београда (чине је улице: Кнез Михаилова, Булевар краља Александра и др.) одговара ценама за четврту зону града Новог Сада и трећу зону града Ниша.

## Налаз 2.2. Нису предузете ефикасне мере приликом давања у закуп пословног простора

Непокретне ствари у јавној својини дају се у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а изузетно непосредном погодбом. Поступак давања у закуп непокретности у јавној својини спроводи комисија коју образује надлежни орган ЈЛС. Избор најповољнијег понуђача врши се применом критеријума висине понуђене закупнине.<sup>39</sup> У изузетним случајевима непокретности у

<sup>39</sup> Члан 6 и 9 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Сл.гласник РС“, бр.16/2018).



јавној својини се могу дати и ван поступка јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда (Детаљније у Прилогу број 3).

Анализирали смо податке добијене од 145 ЈЛС прикупљених путем упитника послатог од стране ДРИ у вези са врстом поступка којом се пословни простор даје у закуп у 2018. години. Утврђено је да су ЈЛС пословни простор дале у закуп у 47% поступака путем непосредне погодбе, у 25% поступака путем јавног надметања, у 17% поступака путем прикупљања писаних понуда, а 11% је дат у закуп пословни простор непримењујући поступке прописане Уредбом. Приказ примењених врста поступака доделе уговора о закупу 145 ЈЛС у периоду 2016-2018. године детаљније је приказан у Прилогу број 4.

Град Београд, градови Нови Сад и Ниш су примењивали различите поступке за давање у закуп пословног простора. Градови Београд и Ниш су у периоду 2017-2018. године примењивали поступке јавног надметања а Град Нови Сад прикупљања писмених понуда. По образложењу одговорног лица, Град Нови Сад се определио за поступак прикупљања писмених понуда из разлога што је овај поступак примењивао до 2016. године ЈП „Пословни простор“ Нови Сад, и што сам поступак, по њиховом мишљењу, траје краће.

Табела број 4: Приказ закључених уговора по врсти поступка по годинама и субјектима ревизије

(број закључених уговора)

РБ	Врста поступка/ % закључених уговора	Београд		Нови Сад		Ниш	
		2017.	2018.	2017.	2018.	2017.	2018.
1	Јавно надметање	46%	44%	-	-	24%	24%
2	Прикупљања писмених понуда	-	-	10%	6%	-	-
3	Непосредне погодбе	54%	56%	90%	94%	76%	76%

(Извор: ЈЛС)

### Оглашавање

Правилником о националним стандардима, кодексу етике и правилима професионалног понашања лиценцираног проценитеља уређена је дефиниција тржишне закупнине<sup>40</sup>:

„Процењен износ закупнине за коју би непокретност могла да се изда у закуп на датум процене вредности између вољног закуподавца и вољног закупца, под условима стварног или претпостављеног уговора о закупу, између независних и неповезаних страна, уз адекватан маркетинг, при чему су стране поседовале довољно сазнања, поступале разборито и нису биле под принудом.“

Истим правилником је дефинисан појам: „...уз одговарајући маркетинг...“ – што значи да би та непокретност требало да буде изложена тржишту на најадекватнији начин како би се постигло њено издавање у закуп по најбољој закупнини која се разумно може остварити на тржишту у складу са дефиницијом тржишне закупнине. Претпоставља се да би непокретност требало да буде изложена тржишту на најадекватнији начин како би се постигло њено давање у закуп по најбољој закупнини која се разумно може остварити на тржишту у складу са дефиницијом тржишне

<sup>40</sup> „Службени гласник РС“, број 70 од 20. јула 2017. године.



закупнине. Дужина изложености тржишту може се мењати у зависности од тржишних услова, али мора бити довољна да се омогући да непокретност привуче пажњу адекватног броја могућих закупаца.<sup>41</sup>

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш након доношења акта о давању у закуп пословног простора, објављују оглас о спровођењу поступка јавног надметања или прикупљања писаних понуда за давање у закуп непокретности у јавној својини. Оглас се објављује у средствима јавног информисања.<sup>42</sup>

Како бисмо испитали да ли су непокретности биле изложене тржишту на најадекватнији начин како би се постигло њихово давање у закуп по најбољој закупнини анализирали смо огласе субјеката ревизије у 2017. и 2018. години.

Табела број 5: Број огласа код субјеката ревизије током године

Огласи	Београд		Нови Сад		Ниш	
	2017.	2018.	2017.	2018.	2017.	2018.
Број огласа	2	1	1	3	2	4

(Извор: ЈЛС)

Детаљније смо анализирали огласе у средствима јавног информисања субјеката ревизије објављене током 2018. године. Поред огласа у дневним новинама текст огласа се објављивао и на сајту града. Градови Београд и Ниш су спроводили поступке јавног надметања, док је Град Нови Сад спроводио поступак прикупљања писаних понуда за давање у закуп непокретности у јавној својини. Можемо приметити да није било заинтересованих закупаца на преко 78% оглашаваних јединица пословног простора у свим градовима, а на око 16% оглашаваних јединица пословног простора се јавио по један заинтересовани закупач. Уколико се поднесе једна пријава за пословни простор из огласа, понуђач (потенцијални закупач) прихвата почетну цену закупнине по  $m^2$  месечно. Међутим, ситуација је била другачија када се на оглас јавило више заинтересованих закупаца. Издвојићемо Град Нови Сад када се на оглас у месецу август на две локације пријавило шест односно седам заинтересованих закупаца, тако да је изабран понуђач са највишом понуђеном висином закупнине по  $m^2$ . На пример почетна висина закупнине на локацији улица Народног фронта ( $P=24,27 m^2$ ) је била 310,60 динара по  $m^2$ , а највећа понуђена 1.243,2 динара по  $m^2$  месечно (седам заинтересованих закупаца). Док је на локацији улица Рабаничка ( $P=18,18 m^2$ ) почетна висина закупнине била 466,20 динара по  $m^2$  месечно, а највећа понуђена 1.350,00 динара по  $m^2$  месечно (шест заинтересованих закупаца). У Граду Београду за пословни простор у Макензијевој улици ( $P=51 m^2$ ) се јавило три понуђача, почетна висина закупнине била је 1.575,00 динара по  $m^2$ , док је путем јавног надметања остварена 3.150,00 динара по  $m^2$ .

<sup>41</sup> Тачке 2.15, 2.16, 2.17 Правилника о Националним стандардима, кодексу етике и правилима професионалног понашања лиценцираног проценитеља („Службени гласник РС“, број 70/2017).

<sup>42</sup> Члан 7 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда.





Табела број 6: Приказ броја заинтересованих закупаца и датог у закуп пословног простора са огласа у 2018. години

Опис	Број јединица ПП који се оглашавао у Београду дана	Број јединица ПП који се оглашавао у Новом Саду дана			Број јединица ПП који се оглашавао у Нишу дана			
	7.4.	8.8.	5.9.	7.12.	30.1.	15.5.	27.9.	29.11.
Укупно оглашаваног пословног простора	191	110	9	94	54	58	51	56
<b>Број заинтересованих закупаца</b>								
0	129	82	5	76	47	53	48	55
1	51	17	1	11	6	4	2	1
2	9	5	1	7	1	1	1	
3	2	4	2					
Више од 3		2						
% издатог у односу на оглашаван ПП	32%	25%	44%	19%	11%	7%	4%	2%

(Извор: ЈЛС)

Поређењем три града, примећено је да је Град Београд током 2018. године имао само један оглас о спровођењу поступка јавног надметања у средствима јавног информисања на ком није било заинтересованих закупаца за 68% оглашаваних јединица пословног простора. У Граду Новом Саду није било заинтересованих закупаца за 77% оглашаваних јединица пословног простора на три огласа. Док у Граду Нишу није било заинтересованих закупаца за 93% оглашаваних јединица пословног простора на четири огласа.

Слика 5: Приказ огласа за давање у закуп код субјекта ревизије у 2018. години



(Извор: ДРИ)

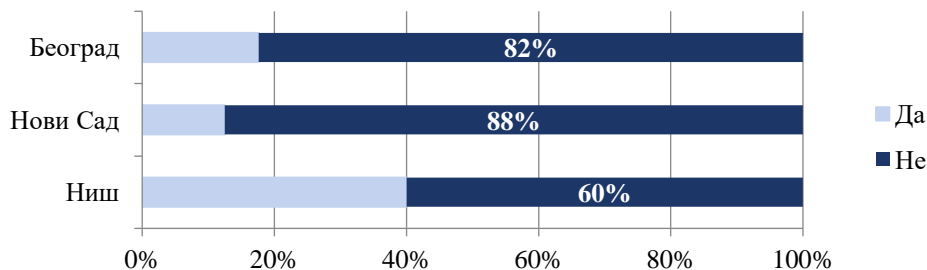
Уколико се непокретност не изда у закуп после два узастопно спроведена поступка јавног оглашавања, почетна висина закупнине по којој се непокретност даје у закуп умањиће се на 80% од почетне тржишне висине закупнине, а уколико се ни у тим условима непокретност не изда у закуп висина закупнине се умањује до 60% од почетне тржишне висине закупнине, по којој цени ће се наставити са јавним оглашавањем.

Како бисмо добили информацију да ли су закупци упознати са расположивим пословним простором јединице локалне самоуправе који није дат у закуп доставили смо анкету закупцима у Граду Београд и градовима Новом Саду и Нишу. У Новом Саду 88% закупаца је одговорило да није упознато, 82% закупаца у Београду није



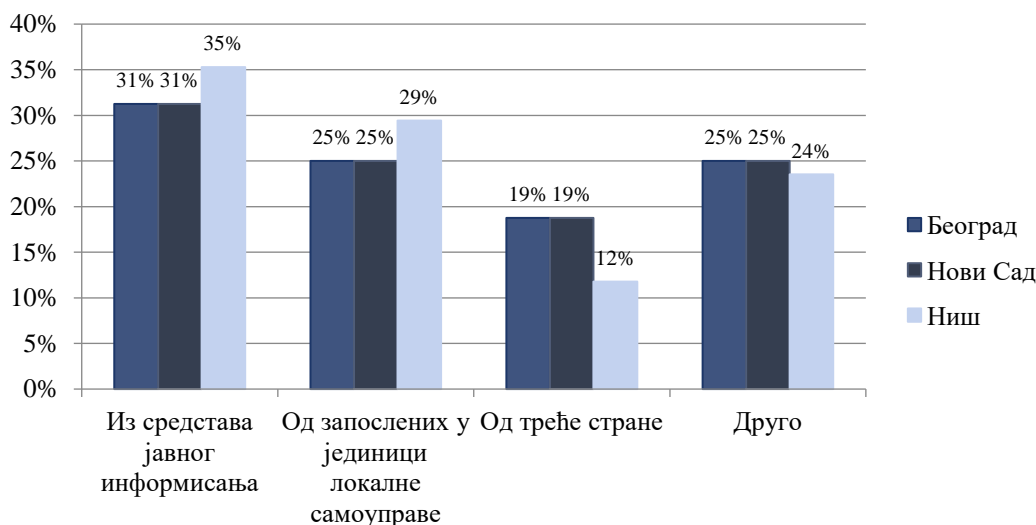
узнато и 60% закупаца у Нишу није упознат са расположивим пословним простором који није дат у закуп. То мишљене је потврђено и током интервјуа са закупцима.

Графикон 7: Процент закупаца упознат са пословним простором који није дат у закуп



Са циљем да утврдимо како су закупци сазнали да се пословни простор даје у закуп поставили смо питање како су сазнали да се пословни простор даје у закуп. У просеку 30% закупаца у сва три града је информацију о пословном простору који се даје у закуп добило из средстава јавног информисања. Резултати анкете су приказани у графикону испод.

Графикон 8: Извор информација о пословном простору који се даје у закуп



### Остварена закупнина

Анализирали смо висину закупнине остварену у истој тржишној зони – ближе посматрано у пешачкој зони. Тржишна зона је подручје у коме постоје сличне релевантне промене цена у задатом временском периоду.<sup>43</sup> Пешачка зона је део пута, улице или део насеља који је првенствено намењен саобраћају пешака.<sup>44</sup> Посматрали смо пешачку зону Кнез Михаилове улице у Београду, Змај Јовине улице у Новом Саду и Обреновићеву улицу у Нишу. Упоредили смо просечне остварене закупнине по m<sup>2</sup> у 2018. години у наведене три пешачке зоне.

<sup>43</sup> Члан 2 Правилника о процени вредности непокретности („Сл.гласник РС“, бр. 113/2014).

<sup>44</sup> Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Сл.гласник РС“, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 – др. закон, 87/2018 и 23/2019).



Према достављеним подацима јединица локалне самоуправе за пословни простор који је дат у закуп Град Београд је остварио просечну закупнину од 1.109 динара по  $m^2$ . Град Нови Сад је остварио просечну закупнину од 1.967 динара по  $m^2$ . Град Ниш је остварио просечну закупнину од 3.046 динара по  $m^2$ .

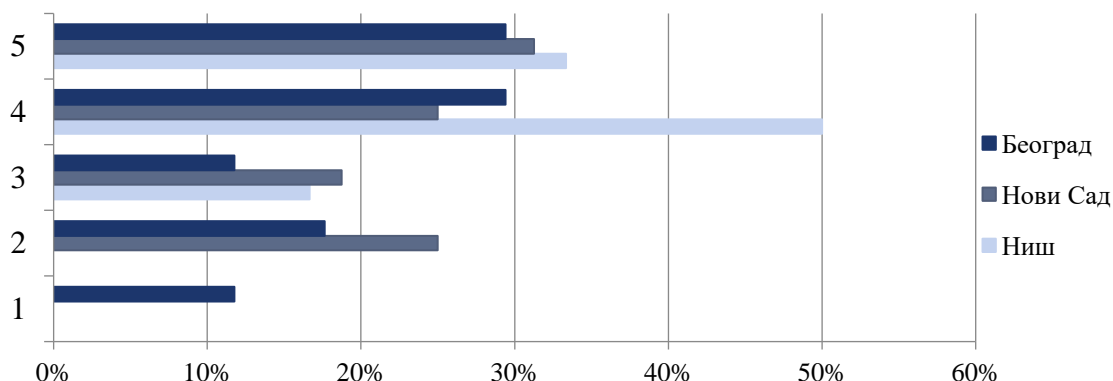
Табела број 7: Приказ остварене висине закупнине у при пешачке зоне по  $m^2$  у 2018. години

Висина закупнине / пешачка зона	Београд	Нови Сад	Ниш
	Кнез Михаилова	Змај Јовина	Обреновићева
Просечна цена закупа по $m^2$	1.109 дин/ $m^2$	1.967 дин/ $m^2$	3.046 дин/ $m^2$
Највиша цена закупа по $m^2$	2.048 дин/ $m^2$	6.537 дин/ $m^2$	5.722 дин/ $m^2$

(Извор: ЈЛС)

ДРИ је упутила упитник закупцима како би добила одговор на питање да ли су задовољни односом висине закупнине и квалитета пословног простора. Закупци су исказали мишљење са оценама од 1 до 5 (оцена 1 – Не, нисам задовољан; оцена 5 – Да, јако сам задовољан). Одговори на упитнику о задовољству купаца приказани су на графикону испод.

Графикон 9: Приказ одговора на упитник о задовољству купаца



Као што можемо приметити већина анкетираних купаца у сва три града је одговорила са оценама 4 или 5, што говори о томе да су закупци задовољни односом висине закупнине и квалитетом пословног простора. Поред исказаног задовољства, неки од разлога због чега закупци нису задовољни јесу високи заједнички трошкови или потреба за инвестиционим улагањем у пословни простор.

### Тржиште непокретности

Посматрано је тржиште непокретности у пешачкој зони у Граду Београду и градовима Нови Сад и Ниш у 2018. години. Анализирани су подаци о пословном простору из евиденције тржишних цена непокретности (односно Регистара промета непокретности) који су преузети из интерних база података РГЗ. У Регистар промета непокретности се уносе подаци из уговора о промету и уговора о закупу непокретности, подаци о непокретностима из базе података катастра непокретности, као и додатни подаци о прометованим непокретностима који се преузимају из упитника за регистровање промета непокретности.



Према подацима РГЗ, током 2018. године пословни простор у приземљу који је посебан део објекта који чини грађевинску целину (најчешће приватна својина), а који је регистрован у поменутој евиденцији, продат је у просеку за 5.808 €/m<sup>2</sup> у Кнез Михаиловој улици, 3.261 €/m<sup>2</sup> у Змај Јовиној/Дунавској улици, односно 2.541 €/m<sup>2</sup> у Обреновићевој улици. Ови подаци говоре да у пешачкој зони за 1 m<sup>2</sup> пословног простора у Београду, можемо купити 1,78 m<sup>2</sup> пословног простора у Новом Саду или 2,29 m<sup>2</sup> пословног простора у Нишу.

Поменути подаци су коришћени заједно са подацима о месечној висини закупнине пословног простора који даје у закуп јединица локалне самоуправе како би се утврдила стопа приноса на закуп. Методом капитализацијом прихода, износ оствареног прихода од закупнине у 2018. години смо ставили у однос са просечно оствареном продајном ценом у 2018. години и добили стопу капитализације<sup>45</sup>, односно стопу приноса на закуп. Град Београд остварује стопу принос на закуп 2%, Град Нови Сад 6%, а Град Ниш 12%. Истраживањем тржишта смо дошли до података да је тржишна очекивана стопа приноса на закуп непокретности од 7 до 8%. У пешачкој зони се остварује стопа приноса на закуп до 7%. У модерним тржним центрима у Београду износи 8%, а у Новом Саду и Нишу 8,25-8,5%

Хипотетички посматрано, при осталим непромењеним тржишним условима у наредним годинама, са овим стопама приноса, Град Београд има поврат инвестиције за 50 година, Град Нови Сад за 16 година, а Град Ниш за осам година.

Истраживањем тржишта дошли смо до информације да се пословни простор у приватној својини у пешачкој зони у Граду Београду даје у закуп по цени од 60-80 €/m<sup>2</sup> (ПП <150 m<sup>2</sup>), у Граду Новом Саду за 35-60 €/m<sup>2</sup> (ПП 50-100 m<sup>2</sup>) и у Граду Нишу за 30-45 €/m<sup>2</sup> (ПП <100 m<sup>2</sup>).

Табела број 8: Приказ приноса на закуп

2018. година	Београд	Нови Сад	Ниш
	Кнез Михаилова	Змај Јовина/ Дунавска	Обреновићева
Промет пословног простора (Извор: РГЗ)	5.808 €/m <sup>2</sup>	3.261 €/m <sup>2</sup>	2.541 €/m <sup>2</sup>
Просечна цена закупа по m <sup>2</sup> (ЈЛС)	9 €/m <sup>2</sup>	17 €/m <sup>2</sup>	26 €/m <sup>2</sup>
Принос на закуп (ЈЛС)	2%	6%	12%
Година за поврат инвестиције (ЈЛС)	50	16	8
Истраживање тржишта (Јединична цена закупа по m <sup>2</sup> )	60-80 € <150 m <sup>2</sup>	35-60 € 50-100 m <sup>2</sup>	30-45 € <100 m <sup>2</sup>

На наредној слици приказане су стопе приноса на закуп и просечна јединична цена закупа по m<sup>2</sup> у главним улицама градова у окружењу (Будимпешта, Београд, Софија, Истанбул, Атина, Тирана, Подгорица и Загреб).

<sup>45</sup> У приносном приступу се узима у обзир приход који ће настати коришћењем непокретности током њеног економског века, а вредност се израчунава тако што се приход од издавања непокретности капитализује применом одговарајуће стопе капитализације. То се најчешће чини капитализацијом прихода, где се тзв. „стопа приноса утврђена у односу на све ризике“ (тзв. all-risk yield) примењује на репрезентативни приход за одређени период, или дисконтовањем новчаних токова, где се дисконтна стопа примењује на низ будућих новчаних токова чиме се они сведе на садашњу вредност. (Дефиниција из тачке 5.5 – Поступак процене вредности, Правилник о Националним стандардима, кодексу етике и правилима професионалног понашања лиценцираног проценитеља).



Слика 6: Упоредни приказ стопе приноса на закуп и просечна цена закупа по  $m^2$  у главним улицама градова у окружењу на дан 30. 6. 2019. године



(Извор: Colliers)<sup>46</sup>

Када говоримо о комерцијалним некретнинама–пословном простору примећен је пораст изградње, знатно више него у претходном периоду, како у Републици Србији, тако и у земљама у региону (Словенија, Бугарска, Хрватска). Повећана градња пословног простора у Београду (Нови Београд), као и у Новом Саду је због раста потражње за модерним пословним простором. Поред изградње великих пословних зграда (у оквиру којих се издају канцеларије) градња се фокусира на тржне центре великог формата. Повећање количине доступног пословног простора условиће улазак нових брендова на тржиште и интензивирање њихових активности.

### Умањења висине закупнине

Пословни простор се може дати у закуп уз обавезу плаћања закупнине у висини од 20% од процењене тржишне висине закупнине и то хуманитарним организацијама које имају за циљ помоћ оболелој деци и лицима са инвалидитетом, удружењима грађана, парламентарним политичким странкама и др.<sup>47</sup> (детаљнији приказ организација и удружења које плаћају умањену закупнину је у Прилогу број 5).

Издвојили смо закупце којима је умањена закупнина, а који су изнајмили пословни простор у екстра зони пословања. Приказ је дат у табели испод.

<sup>46</sup>Преузето са сајта [http://www.colliers.com/media/files/EMEA/emea/research/retail/19017\\_EMEA\\_RetailRentMap\\_2019-H1.pdf?la=en-gb](http://www.colliers.com/media/files/EMEA/emea/research/retail/19017_EMEA_RetailRentMap_2019-H1.pdf?la=en-gb).

<sup>47</sup>Члан 12 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда.



Табела број 9: Приказ закупаца којима је умањена закупнина у екстра зони пословања

Закупци у екстра зони пословања	Београд		Нови Сад		Ниш	
	Површина	Број	Површина	Број	Површина	Број
Хуманитарне организације, удружења грађана, политичке странке	24.185 m <sup>2</sup>	185	466 m <sup>2</sup>	8	1.423 m <sup>2</sup>	24
Просечна цена закупа по m <sup>2</sup>	180 дин/m <sup>2</sup>		28 дин/m <sup>2</sup>		90 дин/m <sup>2</sup>	

(Извор: ЈЛС)

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису интерним актима уредили услове, мерила и критеријуме чијом применом би се вршило давање у закуп пословног простора хуманитарним организацијама, удружењима грађана и парламентарним политичким странкама.

Закуподавац може закупцу који обавезу плаћања закупнине измирује у року утврђеном уговору о закупу, по протеклу половине уговореног периода закупа, износ закупнине умањити до 10% на основу образложеног захтева закупца.<sup>48</sup>

Анализом општих аката три субјекта ревизије утврдили смо да Град Београд и Град Нови Сад примењују стопе умањења, док Град Ниш није својим интерним актом уредио умањења за закупца који обавезе измирује у року.

Табела број 10: Приказ стопе умањења утврђене закупнине за закупце који обавезу плаћања закупнине извршавају у року

Уредба	Београд	Нови Сад	Ниш
<b>Умањење</b>			
до 10% на основу образложеног захтева закупца	10% – у наредном месецу 5% – истакнута фирма, натпис или ознака делатности на ћириличном писму	20% – екстра А и Б зона 30% – екстра Ц зона, I, II, III, IV, V, Петроварадинска тврђава 10% – простор у Београду	Нема умањења

(Извор: ЈЛС)

Град Београд је уредио да за закупце пословног простора који обавезу плаћања закупнине извршавају у року, односно до дана валуте у рачуну за текући месец, износ утврђене закупнине умањује се за 10% у наредном месецу, под условом да немају неизмирених дуговања по основу закупа пословног простора. Закупци пословног простора који имају истакнуту фирму, натпис или делатности пословног простора на ћириличном писму, умањује се износ закупнине за 5%, под условом да немају неизмирених дуговања по основу закупа пословног простора.

Град Нови Сад је уредио да закупцима који закупнину плаћају унапред у валутном року, најкасније до 15-тог у месецу може да се као олакшица утврди умањени износ закупнине. Висина олакшице утврђује се у зависности од пословне зоне: Екстра А и Б зона – 20%; Екстра Ц зона, I, II, III, IV, V, Петроварадинска тврђава – 30% и пословни простор у Београду – 10%.

Анализом аката и увидом у документацију у Граду Београду поједини закупци имају укупно умањење висине закупнине од 15% применом обе врсте умањења а Град Нови Сад умањења од 20% и 30%, што је веће од умањења који је прописан Уредбом (10%).

<sup>48</sup> Члан 12 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда.



Налаз 2.3. Нису у потпуности остварени очекивани ефекти наплате потраживања закупнине и поред предузетих мера од стране субјеката ревизије

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш дужни су да издају закупцима пословног простора рачуне за закуп пословног простора.<sup>49</sup>

Анализирали смо начин и рокове издавања рачуна за закупнину закупцима пословног простора и рокове плаћања закупнина код субјеката ревизије.

Табела број 11: Приказ организације обавеза фактурисања закупнине и обавезе плаћања закупа код субјеката ревизије

Опис	Град		
	Београд	Нови Сад	Ниш
Издавање рачуна	-	Предрачун (Првог у месецу)	Предрачун (До десетог у месецу)
	Рачун (последњи дан у месецу)	Рачун (20. дан у месецу)	Рачун (последњи дан у месецу)
Рок за плаћање	15. дан у наредном месецу	15. дан у месецу	15. дан у месецу
Обрачун попушта	10%, 5%	10%, 20% и 30%	Нема

(Извор: ЈЛС)

Анализирали смо и проценат наплате закупнине код субјеката ревизије (односно фактурисане и наплаћене закупнине) код субјеката ревизије.

Табела број 12: Однос фактурисане и наплаћене закупнине код субјеката ревизије по годинама

РБ	Град	Процент наплате	
		2017.	2018.
1	Београд	80%	86%
2	Нови Сад	93%	93%
3	Ниш	84%	88%
4	Просечно	86%	89%

(Извор: ЈЛС)

Град Београд издаје рачуне за закуп пословног простора крајем месеца за разлику од градова Новог Сада и Ниша који издају предрачуне за закуп пословног простора почетком месеца. Из тог разлога, рокови плаћања код Града Београда су до 15. дана у наредном месецу а градова Новог Сада и Ниша до 15. дана у текућем месецу. Град Београд одобрава попуст од 10-15% за плаћање у року, а Град Нови Сад од 10-30% за плаћање у року. У Граду Новом Саду је просечно у 2018. години 86% издатих рачуна са попустом, што за резултат има висок проценат наплате закупнине (93%).

Услови за престанак фактурисања закупнине су истек рока на који је закључен уговор о закупу, отказ даљег коришћења пословног простора од стране закупца, отказ од стране закуподавца, поступање по правоснажним решењима Агенције за

<sup>49</sup> Закон о порезу на додату вредност („Сл. гласник РС”, бр. 84/2004, 86/2004 - испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 68/2014 - др. закон, 142/2014, 5/2015 - усклађени дин. изн., 83/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 108/2016, 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 13/2018 - усклађени дин. изн., 30/2018 и 4/2019 - усклађени дин. изн.)



реституцију о враћању одузете имовине власницима, односно њиховим наследницима и отуђење пословног простора из јавне својине (продаја).

Јединице локалне самоуправе воде помоћне књиге и евиденције купаца која обезбеђују детаљне податке о свим потраживањима од купаца пословног простора.<sup>50</sup>

Према достављеним подацима путем упитника од 145 ЈЛС на дан 31. 12. 2018. године укупна потраживања од купаца пословног простора износе 5,4 милијарде динара. Највећа потраживања од купаца имају градови Београд, Нови Сад, Ниш, Панчево.

Табела број 13: Приказ десет највећих потраживања од купаца пословног простора ЈЛС на дан 31. 12. 2018. године

РБ	Јединица локалне самоуправе	Потраживања од купаца пословног простора (у динарима)
1	Београд	3.224.411.215*
2	Нови Сад	855.075.920
3	Ниш	241.191.701
4	Панчево	220.487.880
5	Зрењанин	125.837.879
6	Крагујевац	113.490.337
7	Лесковац	65.568.668
8	Суботица	62.517.649
9	Крушевац	60.951.968
10	Пожаревац	56.436.159
11	Остале ЈЛС	387.573.811
12	Укупно потраживања	5.413.543.187

(Извор: 145 ЈЛС)

\* Без градских општина

У наредној табели дат је приказ износа потраживања купаца пословног простора код субјеката ревизије по годинама.

Табела број 14: Износ потраживања од купаца пословног простора

(у динарима)

Субјект ревизије	Износ потраживања од купаца пословног простора на дан		
	31. 12. 2016.	31. 12. 2017.	31. 12. 2018.
Београд	2.012.033.158	2.693.209.042	3.224.411.215
Градске општине града Београда	4.028.854.405	3.894.627.160	3.856.841.856
Нови Сад	798.591.684	846.480.179	855.075.920
Ниш	266.000.465	270.021.844	241.191.701
Укупно	7.105.479.712	7.704.338.225	8.177.520.691

(Извор: ЈЛС и градске општине)

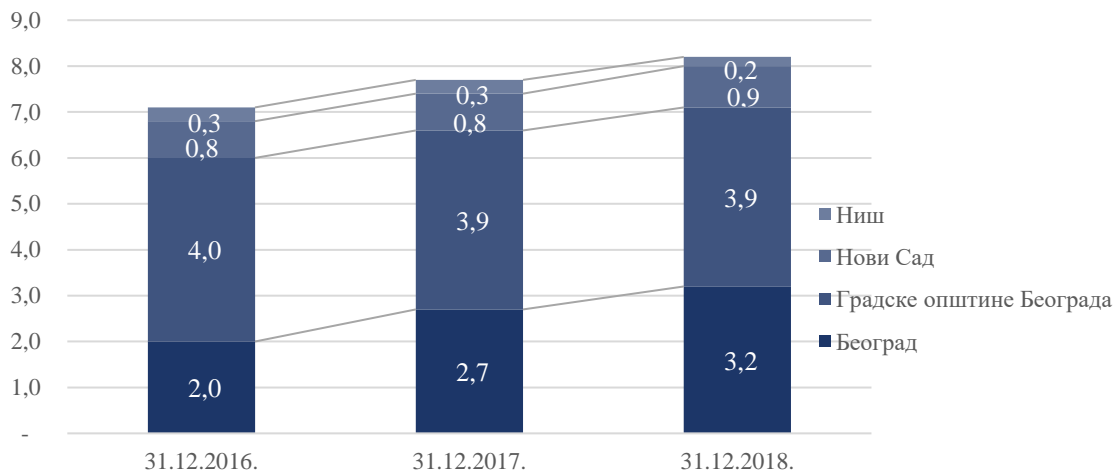
Укупна потраживања од купаца пословног простора субјеката ревизије на дан 31. 12. 2018. године износе 8,2 милијарде динара, и већа су за 15% у односу на 31. 12. 2016. године. Град Београд на дан 31. 12. 2018. године има раст потраживања од 18% у односу на 31. 12. 2017. године. С обзиром да је Град Нови Сад у 2017. години евидентирао потраживања од купаца пословног простора за месец децембар 2016. године, нисмо у могућности да утврдимо реалан пораст потраживања. Град Ниш је смањив потраживања за 11% на дан 31. 12. 2018. године у односу на 31. 12. 2017. године.

<sup>50</sup> Члан 14 Уредбе о буџетском рачуноводству.





Графикон 10: Приказ потраживања од закупаца пословног простора по годинама (у милијардама динара)



Скупштина Града Београда је дана 23. 6. 2016. године донела Одлуку<sup>51</sup> на основу које Град Београд<sup>52</sup> преузима управљање на пословном простору од градских општина Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица. На Град Београд прелазе сва права и обавезе из уговора о закупу које су закључиле ове градске општине почев од 1. 12. 2016. године.

Одлукама о обиму средстава за вршење послова града и градских општина и утврђивању прихода који припадају граду, односно градским општинама у 2017. и 2018. години<sup>53</sup> утврђено је да приход од давања у закуп, односно на коришћење непокретности на којима је носилац права својине Град Београд, који се оствари на подручју градских општина Вождовац, Врачар, Земун, Звездара, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица, у целини припада Граду Београду. Приход од давања у закуп, односно на коришћење непокретности на којима је носилац права својине Град Београд, а којим управљају градске општине Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин у целини припада тим градским општинама.

Градске општине Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица у својим пословним књигама воде евиденције о потраживањима од закупаца пословног простора насталих до 1. 12. 2016. године.

<sup>51</sup> Одлука о начину поступања са непокретностима које су у јавној својини Града Београда односно на којима Град Београд има посебна својинска овлашћења, Скупштина Града Београда, Број 463-390/16-Ц, 22. јуна 2016. године.

<sup>52</sup> Послове управљања и давања у закуп пословних зграда и пословних просторија који су у јавној својини Града Београд, односно на којима Град Београд има посебна својинска овлашћења, који се дају у закуп ради остваривања прихода, обавља организациона јединица Градске управе надлежна за обављање послова управљања и давања у закуп пословних зграда и пословног простора, осим пословних зграда и пословног простора којим управљају градске општине Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин. Средства реализована од давања у закуп пословних зграда и пословног простора су изворни приходи буџета Града Београда.<sup>52</sup>

<sup>53</sup> „Службени лист Града Београда”, бр. 125/17.



Табела број 15: Износ потраживања од закупаца пословног простора градских општина  
Града Београда

(у динарима)

РБ	Градске општине	Износ потраживања од закупаца пословног простора на дан		
		31. 12. 2016.	31. 12. 2017.	31. 12. 2018.
1	Стари Град	2.092.117.247	2.023.074.833	2.009.689.670
2	Врачар	742.479.847	726.826.944	717.355.191
3	Савски Венац	460.034.249	438.902.628	439.240.366
4	Звездара	138.700.678	138.608.000	137.818.805
5	Вождовац	137.283.683	135.049.643	134.624.998
6	Чукарица	119.607.098	116.100.084	113.283.839
7	Земун	114.426.855	106.136.014	104.868.209
8	Нови Београд	97.593.309	90.780.967	84.998.851
9	Обреновац	70.347.319	70.941.861	68.360.820
10	Палилула	34.954.726	26.963.686	23.184.363
11	Младеновац	7.420.522	6.770.478	7.126.175
12	Лазаревац	1.807.900	2.898.667	4.540.418
13	Сурчин	3.744.209	3.684.779	3.670.000
14	Гроцка	2.562.272	3.762.150	3.475.100
15	Раковица	2.914.034	2.625.997	2.617.410
16	Барајево	2.403.247	1.165.707	1.664.861
17	Сопот	457.210	334.722	322.779
<b>Укупно</b>		<b>4.028.854.405</b>	<b>3.894.627.160</b>	<b>3.856.841.856</b>

(Извор: Градске општине)

Анализирали смо начин на који субјекти ревизије врше праћење рокова за плаћање закупнине и предузимају мере за наплату потраживања и за прекид застаревања, подизањем тужбе или неком другом радњом предузетом против дужника.

У Граду Београду, у оквиру Секретаријата за имовинске и правне послове, опомене пред утужење закупаца за неизмирену закупнину припрема и реализује Сектор за електронску документацију, правне, опште и финансијске послове, након чега се према закупцима који не поступе по опомени подносе предлози тужби које припрема Сектор за управљање пословним простором и које се уз пропратну документацију достављају Градском правобранилаштву града Београда, на даље поступање. По образложењу одговорних лица, праћење статуса утужених дужника и сарадња са Градским правобранилаштвом се одвија свакодневно. Она се најчешће одвија ради вођења парничних поступака и доставе документације и потребних информација у вези са сваким појединачним предметом.

Одлуком<sup>54</sup> Скупштине Града Београда је уређено, између осталог, вођење судских спорова са закупцима. Започети судски спорови са закупцима пословних зграда и пословних просторија којима управља градска општина (до 1. 12. 2016. године), покренути због неизмирене закупнине, настављени су и окончани без промене тужиоца. Судски спорови са закупцима покренути ради исељења из пословног простора, наставља Градско правобранилаштво Града Београда.<sup>55</sup>

Праћење рокова за плаћање закупнине у Граду Новом Саду врши се у Градској управи за имовину и имовинско-правне послове, Сектору за финансије, који врши

<sup>54</sup> Одлука о начину поступања са непокретностима које су у јавној својини Града Београда односно на којима Град Београд има посебна својинска овлашћења, Скупштина Града Београда, Број 463-390/16-Ц, 22. јуна 2016. године.

<sup>55</sup> Члан 22 Одлуке о начину поступања са непокретностима које су у јавној својини Града Београда односно на којима Град Београд има посебна својинска овлашћења, Скупштина Града Београда, Број 463-390/16-Ц, 22. јуна 2016. године.



фактурисање закупнине. По образложењу одговорних лица, дужници се позивају на плаћање у складу са датим средствима обезбеђења плаћања која се пуштају на наплату. Тек након што се исцрпе ове могућности, дужници се прослеђују Сектору за пословни простора који даље предузимају радње писањем дописа у вези са уговором - раскид уговора, опомена пред тужбу, евентуалном закључењу споразума о начину измирења дуговања и сл. Уколико захтев закуподавца није испуњен, уз допис о предузетим радњама и документацијом за потребе судских поступака, обавештава се Правобранилаштво Града Новог Сада са предлогом за подношење тужбе. Правобранилаштво Града Новог Сада прослеђује Градској управи за имовину и имовинско-правне послове захтеве и наводе тужених о којима се управа изјашњава и доставља документацију за потребе актуелних поступака. Такође, на захтев Градске управе за имовину и имовинско-правне послове, Правобранилаштво Града Новог Сада доставља информације о току поступака и предузетим радњама.

Град Ниш, по образложењу одговорних лица, за закупце који нередовно измирују обавезе по основу закупнине, Секретаријат за финансије доставља копије рачуна и аналитичких картица Секретаријату за имовинско правне послове како би поднели захтев Правобранилаштву Града Ниша за покретање поступка наплате закупнине. Након покренутог поступка за наплату закупнине Секретаријат за имовинско правне послове доставља копију поднетог захтева Секретаријату за финансије ради праћења наплате. За уплате закупаца пословног простора које се односе на период за који је поднет захтев за наплату закупнине Секретаријат за финансије обавештава Правобранилаштво Града Ниша о извршеним уплатама. Након пријема наведеног захтева, Правобранилаштво Града Ниша најпре упућује закупцу опомену пред утужење, којом указује да је неопходно да неизмирену закупнину плати у одговарајућем року од дана пријема опомене. Уколико купац поступи по опомени пред утужење и измири дуговање у целости, Правобранилаштво обавештава Секретаријат за имовинско-правне послове да је купац испунио своју обавезу. Уколико рок за добровољно извршење обавезе протекне и купац не поступи по опомени, овај орган подноси надлежном суду Предлог за извршење на основу веродостојне исправе, у коме опредељује средства извршног дужника на којима ће се извршење спровести.

Законом о облигационим односима уређено је да потраживање закупнине, било да се плаћа повремено, било у једном укупном износу, застарева за три године. Застаревање се прекида подизањем тужбе и сваком другом повериочевом радњом предузетом против дужника пред судом или другим надлежним органом, у циљу утврђивања, обезбеђења или остварења потраживања.<sup>56</sup>

Анализирали смо старосну структуру потраживања од закупаца пословног простора и то потраживања до једне године, од једне до три и преко три године.

<sup>56</sup> Члан 375 и 388 Закона о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93 и „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља).



Табела број 16: Приказ старосне структуре потраживања од закупаца пословног простора

(у динарима)

Р.б	Субјект ревизије	Потраживања од закупаца пословног простора		
		до 1 године	од 1 до 3 године	преко 3 године
1	Град Београд	983.104.435	814.355.203	1.426.951.576
2	Градске општине Града Београда*	7.853.356	133.026.137	3.626.981.722
3	Град Нови Сад	75.182.617	166.170.840	613.383.756
4	Град Ниш	17.028.982	15.614.815	211.687.665
	Укупно	1.083.169.390	1.129.166.996	5.879.004.719

\* Градске општине Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица

(Извор: ЈЛС)

Табела број 17: Приказ старосне структуре потраживања од закупа пословног простора Градских општина Града Београда за које приход припада Граду Београду

(у динарима)

РБ	Градске општине	Потраживања од закупаца пословног простора		
		до 1 године	од 1 до 3 године	преко 3 године
1	Стари град	-	-	2.009.689.670*
2	Врачар	-	38.087.040	679.268.151
3	Савски Венац	5.679.929	34.777.916	403.744.027
4	Вождовац	-	-	134.624.998
5	Звездара	-	13.143.325	111.512.478
6	Земун	-	11.556.850	101.692.364
7	Чукарица	-	24.478.876	88.804.963
8	Нови Београд	-	2.892.330	82.106.522
9	Палилула	1.829.738	7.538.525	13.816.103
10	Раковица	343.689	551.276	1.722.445
	Укупно	7.853.356	133.026.137	3.626.981.722

\* ГО Стари град је доставила обавештење да се старосна структура потраживања на дан 31. 12. 2018. године није променила у односу на старосну структуру потраживања на дан 30. 11. 2016. године

(Извор: Градске општине града Београда)

На основу добијених података од субјеката ревизије, на дан 31. 12. 2018. године укупан износ потраживања старијих од три године је 5,9 милијарди динара (73% од укупних потраживања од закупаца пословног простора). Потраживања старија од три године Града Београда су 44% од укупних потраживања од закупаца пословног простора, Градских општина Града Београда за које остварени приход припада Граду 96%, Града Новог Сада 72% а Града Ниша 87% од укупних потраживања од закупаца пословног простора.

Списак највећих дужника по основу закупа пословног простора, која су уједно и старија од три године, и поступања субјеката ревизије ради наплате потраживања од закупаца пословног простора и прекида застаревања (подизањем тужбе и другом радњом предузетом против дужника пред судом или другим надлежним органом) налази се у Прилогу број 7.



**ЗАКЉУЧАК 3:** Град Београд и градови Нови Сад и Ниш немају планове за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином и немају успостављену адекватну контролу коришћења пословног простора од стране закупаца

Наш циљ је био да испитамо да ли ЈЛС имају усвојен план управљања и располагања непокретностима и да ли врше адекватно праћење поступка давања у закуп пословног простора.

Закључак се темељи на следећим налазима:

У надлежности јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, је да доносе стратешке планове, као и да уређује коришћење пословног простора.<sup>57</sup>

У Републици Србији, осим Националном стратегијом за борбу против корупције РС, област евиденције, управљање и располагање непокретностима у јавној својини се не уређује посебним стратегијама. Градови Београд, Нови Сад и Ниш немају донет план за управљање пословним простором. Градови Београд, Нови Сад и Ниш нису интерним актима уредили како се планира и врши контрола пословног простора датог у закуп.

На основу спроведене инспекције физичких објеката у сва три града, у најмање 7% (Град Београд) и 2% (Град Нови Сад) од укупног броја узоркованог пословног простора се нисмо уверили да се на локацији налази закупца са којим је закључен уговор.

Планским документом за управљањем пословним простором би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе. Доношењем интерних аката којим би уредили вршење контроле пословног простора успоставиће се ефикасан систем интерне контроле.

**Налаз 3.1.** Није донет план за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе

Евиденција, управљање и располагање непокретностима у јавној својини је област обухваћена Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији и Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018. године.<sup>58</sup> Акционим планом за борбу против корупције тачка 3.2.2.1.5. предвиђено је да се изради и редовно ажурира потпуна евиденција о имовини у јавној својини и њеним корисницима, као и јавно објављивање података о имовини. Успостављањем тачних и транспарентних евиденција створиле би се

<sup>57</sup> Члан 20 Закона о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, бр.129/2007, 83/2014-др.закон, 101/2016-др. закон и 47/2018).

<sup>58</sup> Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији („Сл. гласник РС“, бр. 9/10).



претпоставке да располагање имовином у јавној својини буде под контролом и значајно мањим могућностима за коруптивно деловање. Обвезник за испуњење наведене обавезе је Републичка дирекција за имовину, а предвиђени рок за испуњење обавезе је био дванаест месеци од усвајања Акционог плана односно 25. 8. 2014. године.

Надзор над применом одредаба Закона о јавној својини и на основу њега донетих подзаконских прописа о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима у својини јединице локалне самоуправе, врши орган утврђен прописом јединице локалне самоуправе. О утврђеном стању органи имају право и дужност да обавесте Владу и да предложи мере за отклањање утврђених неправилности или незаконитости.<sup>59</sup>

Стратегијом и планом управљања и располагања имовином, одређују се дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином у власништву ЈЛС уважавајући привредне и развојне интересе ЈЛС. Стратегијом се осигурава ефикасно, одрживо, ефективно и транспарентно управљање имовином ЈЛС, уз очување и проналажење оптималних решења за ЈЛС, при управљању и располагању имовином. У надлежности јединица локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, је да доносе стратешке планове, као и да уређују коришћење пословног простора.<sup>60</sup>

Управљање имовином са адекватном, ажурираном и доступном евиденцијом, јача се раст и просперитет ЈЛС.

Генерално се може закључити да многе земље у окружењу (Република Грчка, Република Албанија, Република Бугарска, Република Хрватска, Румунија) имају план за управљање пословним простором у својини јединице локалне самоуправе. Главне предности плана у вези са ефикасним управљањем пословним простором су:

- Помоћ ЈЛС да обезбеди локалном становништву квалитетније услуге засноване на употреби имовине, или кроз приходе остварене ефикаснијим коришћењем имовине ЈЛС;
- Повећање прихода ЈЛС;
- Привлачење домаћих и страних инвеститора;
- Промовисање финансијског утицаја кроз коришћење јавних средстава из разних фондова, као нпр. европске структурне фондове;
- Утицаја на тржишну вредност пословног простора (на пример, кроз пресељење јавне имовине, побољшања социјалне инфраструктуре итд.);
- Побољшање укупне кредитне способности ЈЛС.

Стратегијом се уређује да у зависности од броја и површине пословног простора, ЈЛС може организовати управљање и давање у закуп пословног простора: од стране посебне организационе јединице унутар ЈЛС, од стране тима изван ЈЛС или од стране више организационих јединица – који обављају и друге задатке и одговорности – под координацијом малог тима посвећеног управљању имовином.

Посебна организациона јединица треба да има контролу над јединственом и целокупном евиденцијом пословног простора и треба да буде задужена за њену рационализацију. Ова јединица би могла да спроводи попис и припрема планове и програме за управљање пословним простором. Јединица би имала своје запослене за урбанистичко планирање, правне стручњаке и/или финансијским аналитичаре. Без обзира на то која је организација изабрана, улоге и одговорности морају бити јасно

<sup>59</sup> Члан 69 и 71 Закона о јавној својини.

<sup>60</sup> Члан 20 Закона о локалној самоуправи.



додељене, заједно са изјавом о захтевима и очекивањима организације. Од кључног је значаја да тим за управљање пословним простором има јасан, потпун и тренутни преглед целокупне евиденције пословног простора. У пракси, управљање пословним простором се врши одвојено од финансијског планирања и управљања. Обично не постоји довољна комуникација између организационих јединица за управљање имовином и са организационом јединицом за финансијско управљање.

Стратегија управљања пословним простором мора бити у потпуности интегрисана са финансијским планирањем ЈЛС. Ово захтева ефикасно праћење финансијских ресурса, информација и ефективног управљања уговорима.

Организациона јединица за управљање пословним простором мора блиско сарађивати са организационом јединицом за урбанизам, која утиче на управљање и развој не само приватне имовине, већ и имовине ЈЛС, кроз институцију коришћења земљишта и друге услове планирања. Због дугих и компликованих процедура потребних за успостављање урбанистичких планова и ограничене флексибилности за промену, будући правци планова и циљева управљања пословним простором морају се узети у обзир у изради и увођењу урбанистичких планова. У супротном, ЈЛС можда неће бити у стању да ефикасно одговори на своје потребе и на тржишне услове и могућности. Кроз урбанистичко планирање, ЈЛС могу створити вишак вредности, чији се део може повратити кроз мере пореза.

Почетна фаза за систем управљања имовином је идентификација пословног простора коју ЈЛС поседује, контролише или администрира и врши попис. Следећа листа информација и података о пословном простору је неопходна:

- 1) Подаци о свакој јединици пословног простора (локација, физичке карактеристике);
- 2) Власнички статус;
- 3) Подаци урбанистичког планирања;
- 4) Подаци који описују стање одржавања имовине;
- 5) Финансијски подаци: приходи од закупа, тржишне вредности пословног простора;
- 6) Тренутна употреба, детаљи о закупу итд;
- 7) Потрошња електричне енергије (и других комуналних трошкова);
- 8) Принос на закуп.

Софтвер за управљање пословним простором треба да буде правилно интегрисан у постојеће окружење информационих система организације. Идеално, сви системи који се односе на имовину морају бити повезани или интегрисани. Најзначајнији од њих су: систем управљања рачуноводством и географски информациони систем (ГИС).

Пословни простор треба да буде класификован као:

- Пословни простор који је потребан за функционисање ЈЛС;
- Пословни простор који није неопходан за функционисање ЈЛС.

Пословни простор који није неопходан за функционисање ЈЛС, може се дати на коришћење социјалним установама или удружењима друштвеног и хуманитарног рада или продати.

Главни извор недостатка управљања пословним простором који утичу на финансијску ефикасност у земљама југоисточне Европе је сумњиво управљање и давање у закуп пословног простора. Приходи од закупа нису у складу са вредностима



закупа на отвореном тржишту, или се услови уговора не ажурирају редовно, док се информацијама о њима не управља сврсисходно.

ЈЛС треба да развију стратешке планове управљања имовином, узимајући у обзир интерес локалног становништва и права и обавезе органа локалне власти, као и еколошке, друштвене и економске проблеме. Опште је прихваћено да ефикасни системи управљања некретнинама у својини јединица локалне самоуправе могу значајно побољшати опште богатство урбаних друштава и њихов економски учинак.<sup>61</sup>

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш немају донете стратегије управљања пословним простором.

### Налаз 3.2. Није успостављена адекватна контрола коришћења пословног простора од стране закупаца

Финансијско управљање и контрола корисника јавних средстава се организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, одговоран је руководилац корисника јавних средстава.<sup>62</sup>

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:

1. Пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
2. Реалност и интегритет финансијских извештаја;
3. Економичност, ефикасност и ефективност средстава;
4. Заштита средстава и података (информација).

Одлуке законодавних и извршних власти у претходном периоду су утицале на контролно окружење као елемент система финансијског управљања и контроле корисника јавних средстава.

Историјски посматрано током 90-тих година прошлог века многе јединице локалне самоуправе су основале јавна предузећа која су се бавила управљањем и располагањем пословним простором.

У Граду Београду су у периоду 1991-1997. године из Заједничког фонда општина и града Београда изузете пословне зграде и пословне просторије и дате на управљање градским општинама града Београда и Градској управи града Београда. Централне градске општине су основале јавна предузећа за управљање пословним простором којима су повериле и послове давања у закуп пословног простора. У Граду Новом Саду, 1991. године основано је Јавно предузеће „Пословни простор“ Нови Сад. Претежна делатност овог јавног предузећа била је управљање, изградња и давање у закуп пословног простора, као и послови евидентирања и одржавања пословног простора. У Граду Нишу, Одсек за газдовање градским пословним простором је 1995. године преузео управљање пословним простором од Јавног предузећа „Нишстан“ Ниш.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему усвојеним крајем 2015. године измењена је дефиниција индиректних буџетских корисника. Из нове

<sup>61</sup> Приручник – Најбоља пракса управљања имовином јединица локалне самоуправе у земљама Југоисточне Европе, (Best Practice Guide for the Management of the Municipal Real Property in the Countries of the South East Europe, University of Thessaly)

<sup>62</sup> Члан 81 Закон о буџетском систему.





дефиниције индиректних буџетских корисника изостављена су јавна предузећа која су финансирана из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законима.<sup>63</sup> Ова измена довела је до промене организационог уређења, тако да се свака ЈЛС одлучила за одговарајућа организациона решења сходно својим специфичним ситуационим условима и тиме ускладила пословање својих јавних предузећа која управљају пословним простором до 1. 12. 2016. године.<sup>64</sup>

Ова промена подразумева обавезу другачијег организационог уређења, тако да свака ЈЛС треба да се одлучи за одговарајућа организациона решења сходно својим специфичним ситуационим условима и тиме усклади пословање својих јавних предузећа, фондова и дирекција са законским прописима. ЈЛС су требале да искористе ову ситуацију и да преиспитају организацију и организационе облике којима спроводе своје надлежности у погледу коришћења пословног простора.<sup>65</sup>

Скупштина Града Новог Сада је донела Одлуку<sup>66</sup> о покретању поступка ликвидације Јавног предузећа „Пословни простор“ у Новом Саду који није окончан до објављивања овог извештаја. Почетним ликвидационим билансом није предвиђено време за завршетак ликвидације. Град Нови Сад је преузео права, обавезе, одговорности и имовину Јавног предузећа који чине право својине над покретним стварима, право коришћења на стварима у јавној својини, новчана средства и друга имовинска прав

Скупштина Града Београда је донела Одлуку<sup>67</sup> на основу које је Град Београд<sup>68</sup> требао да преузме пословни простор од градских општина. Надлежни органи градских општина Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица су преиспитали своју организациону структуру и донели одлуке о покретању поступка ликвидације код шест јавних предузећа за управљање пословним простором. До објављивања овог извештаја, поступак ликвидације није окончан код Јавног предузећа за управљање пословним простором „Пословни простор Звездара, Београд – у ликвидацији“ и Јавног предузећа за управљање пословним простором „Пословни простор Врачар Београд – Врачар – у ликвидацији“. (Детаљније описано у Прилогу бр. 6)

Надлежни органи градских општина Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица имали су обавезу да у року од 30 дана од дана ступања на снагу поменуте Одлуке<sup>69</sup>, обавесте све закупце пословног простора на којима је градска општина имала право управљања, о преузимању управљања на пословним зградама и пословном простору од стране Града Београда. Организациона јединица Градске управе надлежна за обављање послова

<sup>63</sup> Члан 1 и 2 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон и 103/2015).

<sup>64</sup> Члан 17(с7) Закона о буџетском систему.

<sup>65</sup> Члан 20 Закона о локалној самоуправи.

<sup>66</sup> Одлука донета на десетој седници Скупштине Града Новог Сада од 18. 11. 2016. године.

<sup>67</sup> Одлука о начину поступања са непокретностима које су у јавној својини Града Београда односно на којима Град Београд има посебна својинска овлашћења, Скупштина Града Београда, Број 463-390/16-Ц, 22. јуна 2016. године.

<sup>68</sup> Послове управљања и давања у закуп пословних зграда и пословних просторија који су у јавној својини Града Београд, односно на којима Град Београд има посебна својинска овлашћења, који се дају у закуп ради остваривања прихода, обавља организациона јединица Градске управе надлежна за обављање послова управљања и давања у закуп пословних зграда и пословног простора, осим пословних зграда и пословног простора којим управљају градске општине Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин. Средства реализована од давања у закуп пословних зграда и пословног простора су изворни приходи буџета Града Београда.<sup>68</sup>

<sup>69</sup> До 23. 7. 2016. године.



управљања и давања у закуп пословних зграда и пословних просторија и градске општине били су дужни да обаве послове преузимања.<sup>70</sup>

Да бисмо сагледали начин поступања са непокретностима које су у својини Града Београда, којим управља Градска управа надлежна за обављање послова управљања и давања у закуп пословних зграда и пословних просторија (од 1. 12. 2016. године), спровели смо интервјуе са представницима Града Београда – Секретаријат за имовинске и правне послове, ГО Звездара, ГО Врачар и ГО Стари град. Такође, анализирали смо достављену документацију како би смо се уверили у начин преласка свих права и обавеза из уговора о закупа на Град Београд које су закључиле градске општине односно јавна предузећа или друге организационе јединице основане од стране градских општина.

Сам поступак обавештавања о преузимању управљања над пословним зградама и пословним просторијама од стране Града Београда свих закупаца пословног простора на којима је градска општина имала право управљања вршен је на различити начин зависно од градске општине. У разговору са представницима ГО Звездара добили смо информацију да су сви закупци писмено обавештени да треба да оду у Град Београд и потпишу нове уговоре. Међутим, неки од закупаца су добили обавештење, док код других није стигло. ГО Стари град је упутила дописе о обавештењу само закупцима који редовно измирују своје обавезе и са њима закључила анексе уговора о закупу на 10 година. По завршетку ових радњи Секретаријат за имовинско правне послове је обавештен о новим уговорима, али уговори се и даље налазе непотписани од стране Града Београда у просторијама ГО Стари град. Представници ГО Стари град наглашавају да се Град Београд и даље позива на старе уговоре, као и да упућује на ГО Стари град да се изјасни по одређеном питању (нпр. у случају тужбе закупаца) иако се целокупна документација о пословном простору налази у Секретаријату за имовинско правне послове. Представници ГО Врачар су објаснили да је Град Београд преузео пословни простор од градских општина дана 1. 12. 2016. године. ГО Врачар је сачинила образац новог уговора о закупу пословног простора у којима је на страни закуподавца – Град Београд. Сви закупци су били позвани у Јавно предузеће како би потписали нове уговоре који су затим послати у Град Београд на оверу. ГО Врачар је сачинила записнике по обављеној примопредаји, али се од даљег поступка у Граду Београду одустало.

Према речима представника Града Београда, поступак потписивања уговора о закупу између закупаца и Града Београда није спроведен из више разлога. Током 2016. године јавна предузећа чија је делатност била управљање пословним простором су требала да припреме нове уговоре о закупу пословног простора у којима је на страни закуподавца – Град Београд. Сматрају да ова иницијатива није заживела, пошто приликом израде нових уговора није извршена провера квадратуре, висине закупнине и делатности из уговора о закупу пословног простора на терену. Град Београд је фактуре за закупнину за месец децембар 2016. године закупцима послао током 2017. године. Секретаријат за имовинске и правне послове је градским општинама тражио податке о пословном простору који дају у закуп и на основу тих података вршено је фактурисање, без закључених нових уговора. Подаци на терену и у уговору су се у доста случајева разликовали (подаци за фактурисање су често нетачни и непотпуни).

<sup>70</sup> Град Београд је требао комисијски, уз сачињавање одговарајућег записника о примопредаји пословних зграда и пословних просторија, да преузме непокретности које су предмет примопредаје, податке о досијеима за пословни простор, имовинској, финансијској, техничкој документацији у вези са покренутим споровима, податке о кључевима испражњених пословних простора и других релевантних података до 1. 12. 2016. године.



Из ових разлога Град Београд је упутио отворени позив свим закупцима да употпуне податке.

На основу анализе достављених уговора о закупу Града Београда преузетих од градских општина Врачар и Стари град, 93% купаца пословног простора на територији Градске општине Врачар и 77% купаца пословног простора на територији Градске општине Стари град нема закључен уговор о закупу са Градском управом Града Београда.

Табела број 18: Приказ закључених уговора о закупу

Опис	Београд	
	Врачар	Стари град
Број узоркованих уговора о закупу	92	162
Немају закључен уговор са Градском управом Града Београда већ са ЈП Пословни простор Врачар/Стари град <sup>71</sup> и Градским стамбеним предузећем - Београд	93%	77%
Немају закључен уговор о закупу	3%	23%
Уговор закључен са Градском управом Града Београда	4%	-

(Извор: ЈЛС)

Адекватан систем финансијског управљања и контроле у разумној мери обезбеђује увереност да постоји ефективно управљање ризицима, те да ће се циљеви и задаци корисника јавних средстава остварити на ефикасан и економичан начин.<sup>72</sup>

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш су уредили организацију и систематизацију радних места Градске управе на пословима управљања, давања у закуп пословног простора и вршења контроле, што је приказано у табели испод.

Табела број 19: Приказ организације и спроведених контрола коришћења ПП у 2018. години

Опис/Град	Београд	Нови Сад	Ниш
Организација	Секретаријат за имовинско правне послове <i>Сектор за управљање пословним простором</i>	Градска управа за имовину и имовинско-правне послове <i>Сектор пословног простора</i>	Секретаријат за имовинско-правне послове <i>Сектор пословног простора</i>
Укупан број лица ангажованих на пословима ПП	20	12	6
Број систематизованих радно место за контролу коришћења пословног простора	9	3	1
Правни акт на основу кога се врши контрола	Нема	Нема	Нема
Број извршених контрола током 2018. год	1.519	Нема податак	68

(Извор: ЈЛС)

<sup>71</sup> У Граду Београду се налазе уговори који су закључени између закупца и закуподавца - ЈП „Стари град“ или ЈП „Врачар“ која су у ликвидацији или обрисана из регистра.

<sup>72</sup> Чл. 3 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл.гласник РС“, бр.99/2011 и 106/2013).



Графикон 11: Оптерећеност запослених на пословнима пословног простора



(Извор: ЈЛС)

Анализирали смо укупан број и површину пословног простора и број запослених на пословима пословног простора субјеката ревизије. Утврдили смо да једно ангажовано лице на пословима пословног простора у Граду Београду је задужено за 310 јединица пословног простора (површине 23.155 м<sup>2</sup>), у Граду Новом Саду за 133 јединице пословног простора (површине 17.700 м<sup>2</sup>) и у Граду Нишу за 61 јединицу пословног простора (површине 5.161 м<sup>2</sup>).

У 2016. години просечан број запослених на пословима давања у закуп пословног простора за ГО Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица је износио 186 запослених.

Уговором о закупу обавезује се закуподавац да преда одређену ствар закупцу на употребу, а закуппримац се обавезује да му за то плаћа одређену закупнину. Закупац је дужан употребљавати ствар као добар привредник, односно добар домаћин, односно може употребљавати само онако како је одређено уговором или наменом ствари.<sup>73</sup>

Градови Београд и градови Нови Сад и Ниш нису интерним актима уредили како се планира и врши контрола пословног простора који је дат у закуп. Представници Град Београда су образложили да је њихова пракса да се контрола пословног простора врши по потреби, односно не постоји план вршења контроле пословног простора, при чему се контрола најчешће спроводи према закупцима којима се уручују откази уговора о закупу, закупцима који имају истакнуту фирму на ћириличном писму, код купаца где је утврђено постојање дуговања и по евентуалним пријавама.

Представници Града Новог Сада су истакли да врше контролу тако што се припрема Извештај - списак уговора који истичу у сваком месецу. На основу овог списка запослени на пословима евиденције и контроле пословног простора излазе на терен ради увида у податке потребне за обнову закупа и то: ко се налази у поседу, коју делатност обавља, на лицу места врше увид у просторије и структуру локала, бележе све евентуалне промене, дају податке о прикључицима (струја, грејање и др), по потреби фотографишу локал, фискални рачун и врше све друге радње ради идентификације самог купаца и нашег уговорног односа. Осим наведене редовне контроле, врши се и контрола коришћења пословног простора по различитим пријавама и потребама пословања Градске управе.

<sup>73</sup> Чланови 567 и 581 Закона о облигационим односима.



Представници Града Ниша су образложили да службено лице врши контролу пословног простора по налогу руководиоца; сазнању да се у пословном простору налази друго лице, а не закупац који има закључен уговор о закупу пословног простора; по захтевима других органа и служби уколико постоји потреба за контролом пословног простора на који се односи њихов захтев као и по захтеву заинтересованих лица. Из разлога физичке немогућности не врши се контрола свих пословних просторија у току године, с обзиром да један извршилац обавља све послове који захтевају излазак на терен. Контрола се врши у складу са тренутно утврђеним потребама. Напоменули су да је контрола начина коришћења пословног простора који се налазе у ужем језгру Града чешћа јер се ради о атрактивнијим пословним просторима.

Увидом у достављене извештаје о контроли коришћења пословног простора уверили смо се да су вршене контроле коришћења пословног простора током 2018. године у сва три субјекта ревизије. Град Београд се путем спроведених контрола уверио на пример да се у пословном простору не налази закупац из уговора, већ неко друго лице; да је истакнута фирма, натпис или ознака делатности пословног простора на ћириличном писму или да је све код закупца у складу са уговором. Неки од налаза контрола које је спровео Град Нови Сад су: у пословном простору се налази закупац из уговора и обавља делатности уз уговора; у пословном простору се налази неко друго правно лице, не закупац из уговора; обавља се делатност која није уговорена и др. Град Ниш је вршио контролу стања и начина коришћења пословног простора датог у закуп и том приликом се уверио у квадратуру пословног простора, стање објекта – грађевински део, комуналну опремљеност, преко ког бројила се мери утрошак електричне енергије, као и да се пословни простор одржава и да ли је у добром стању.

Горе наведене информације које смо прикупили путем интервјуа или документарних доказа потврдили смо и путем инспекције физичких објеката – обиласком пословног простора код субјеката ревизије.

Табела број 20: Приказ физичке инспекције пословног простора  
(исказано у јединицама пословног простора)

Опис	Београд		Нови Сад	Ниш
	Врачар	Стари Град		
Број извршене инспекције јединица ПП	354	387	405	184
Нисмо се уверили да се на локацији налази закупац са којим је закључен уговор	Најмање 6%	Најмање 9%	Најмање 2%	-
Закупац се налази у пословном простору, а нема закључен уговор о закупу			121	

У току поступка ревизије, да би се уверили у постојање пословног простора и закупца са којим је закључен уговор о закупу извршена је инспекција физичких објеката у екстра зони пословања.

Разлози због којих нисмо могли да се уверимо, у Граду Београду и Граду Новом Саду, да се у пословном простору налази закупац са којим је закључен уговор о закупу су следећи:

- Нисмо били у могућности да идентификујемо закупца;
- Налази се закупац који није у уговору;
- Нисмо се уверили да закупац обавља уговорену делатност;
- Пословни простор је празан;
- Пословни простор је затворен;
- Пословни простор је срушен.



Град Нови Сад нема закључене уговоре о закупу пословног простора са једним бројем корисника буџетских средстава, којима Градска управа за имовину и имовинско-правне послове као закуподавац не фактурише закуп за пословне просторе које користе у јавној својини. По образложењу одговорних лица, за неке од корисника пословног простора су актуелни судски поступци, због чега не постоји правни основ да се врши фактурисање закупнине. Мере у вези са наплатом потраживања и исељења ће бити предузете по правоснажности судских одлука. Фактурисање закупнине корисницима пословног простора на Петроварадинској тврђави се не врши јер Комисија која је била образована са циљем да се утврди затечено стање и напишу сви ателји и пословни простори, није донела Решење/Одлуку о регулисању односа са корисницима.

На основу горе наведеног можемо се уверити да не постоји адекватан систем финансијског управљања и контроле који у разумној мери обезбеђује увереност да постоји ефективно управљање ризицима, те да ће се циљеви и задаци корисника јавних средстава остварити на ефикасан и економичан начин.



## *V Мере предузете у току ревизије*

Град Београд је у току ревизије у 2019. години у циљу ефикаснијег поступка давања у закуп пословног простора уговоре о закупу закључивао код јавног бележника, у форми јавнобележничке исправе.

Уговор има снагу извршне исправе у случају да закуподавац раскине уговор из разлога прописаних уговором, а купац не преда закуподавцу испражњен пословни простор у року од 30 дана од дана пријема писаног обавештења, закуподавац може тражити принудно исељење у извршном поступку без обавезе спровођења парничног поступка.

Уговор има снагу извршне исправе у случају да купац не плати закупнину за два месеца узастопно или за три месеца у било ком временском периоду у току године. Уколико купац и после достављене писане опомене закуподавца на измири све доспеле обавезе плаћања закупнине и других трошкова, купац је сагласан да закуподавац може исте намирити принудним путем у извршном поступку.

У случају наступања услова за извршење потребно је да закуподавац да изјаву оверену од стране јавног бележника у форми овере потписа, после чега јавни бележник на уговор ставља клаузулу извршности.



## VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.





Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.



## Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо законску и подзаконску регулативу која се односи на давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе, као и интерна акта јединица локалне самоуправе. Такође, анализирали смо податке за период 2016–2018. године добијене од субјеката ревизије (Град Београд, Град Нови Сад и Град Ниш) и других јединица локалне самоуправе (142), док је потврда и провера одређених података тражена од Републичког геодетског завода и Републичке дирекције за имовину Републике Србије.

Законом о територијалној организацији Републике Србије уређено је да територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице (174 јединице локалне самоуправе).<sup>74</sup> У анализи користимо податке од 145 јединица локалне самоуправе без територије АП Косово и Метохија.

У фази планирања ревизије упућен је допис јединицама локалне самоуправе са захтевом за доставу података (свим градовима и општинама, укупно 145 ЈЛС). Тражени су следећи подаци за период 2016–2018. године:

<b>1</b>	<b>Унесите податке о пословном простору којим ЈЛС располаже на дан</b>
1.1.	Укупан број јединица пословног простора
1.2.	Површина пословног простора у m <sup>2</sup>
1.3.	Да ли је сав пословни простор евидентиран у пословним књигама?
1.3.1.	Унесите колико јединица пословног простора је евидентирано у пословним књигама
1.3.2.	Унесите књиговодствену (садашњу) вредност
<b>2</b>	<b>Унесите податке о закупу пословног простора</b>
2.1.	Укупни пословни простор који је дат у закуп
2.1.1.	Број
2.1.2.	Површина
2.2.	Разврстати пословни простор који је дат у закуп по периоду
2.2.1.	Број јединица пословног простора који је издат до 1 године
2.2.2.	Број јединица пословног простора који је издат на период од 1 до 3 године
2.2.3.	Број јединица пословног простора који је издат на период од 3 до 5 година
2.2.4.	Број јединица пословног простора који је издат на период од 5 до 10 година
2.2.5.	Број јединица пословног простора који је издат на период преко 10
2.2.6.	Број јединица пословног простора који је издат на неодређени период
<b>3</b>	<b>Унети податке о броју закључених уговора о закупу пословног простора на основу</b>
3.1.	Јавног надметања
3.2.	Прикупљања писмених понуда
3.3.	Непосредне погодбе
3.4.	Ништа од горе наведеног
<b>4</b>	<b>Унети податке о броју корисника пословног простора (закупцима)</b>
4.1.	Привредна друштва

<sup>74</sup> Члан 2 и 16 Закона о територијалној организацији Републике Србије („Сл. Гласник РС“, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018).



4.2.	Предузетници
4.3.	Физичка лица
4.4.	Хуманитарне организације које имају за циљ помоћ оболелој деци и лицима са инвалидитетом
4.5.	Удружења грађана
4.6.	Парламентарне политичке странке
4.7.	Ванпарламентарне политичке странке
4.8.	Лица која обављају делатност старих заната, уметничких заната и послова домаће радиности
4.9.	Удружења која остварују сарадњу са министарством надлежним за послове одбране
4.10.	Агенције, дирекције, службе и друге организације чије оснивач носилац права јавне својине
4.11.	Остали
<b>5</b>	<b>Унесите податке на који начин је ЈЛС вршила процену тржишне висине закупнине</b>
5.1.	Општи акт ЈЛС
5.2.	Процену је извршио надлежни порески орган
5.3.	Процену је извршио лиценцирани проценитељ, односно вештак
5.4.	Остало
<b>6</b>	<b>Унесите остварене приходе по основу давања у закуп пословног простора за период</b>
6.1.	Приходи
<b>7</b>	<b>Унесите потраживања по основу давања у закуп пословног простора на дан</b>
7.1.	Потраживања

Прикупљени подаци путем упитника су коришћени за одабир субјеката ревизије. Критеријуми за одабир субјеката ревизије су највећа површина пословног простора у својини ЈЛС, највећа површина издатог пословног простора, највећи износ потраживања и највећи износ прихода од давања у закуп у 2018. години. Свим јединицама локалне самоуправе смо доделили ранг од 1 до 145 (1 - најмања вредност критеријума, 145 - највиша вредност критеријума).

У табели испод приказани су првих 30 рангираних јединица локалне самоуправе:

Р Б	Јединица локалне самоуправе	Статус	Ранг за критеријум површина	Ранг за критеријум издата површина	Ранг за критеријум остварени приходи по основу давања у закуп пословног простора	Ранг критеријума потраживања по основу давања у закуп пословног простора	Збир
1	<b>Београд</b>	Град	145	145	145	145	<b>580</b>
2	<b>Нови сад</b>	Град	144	144	144	144	<b>576</b>
3	<b>Ниш</b>	Град	140	136	142	143	<b>561</b>
4	<b>Смедерево</b>	Град	141	142	143	134	<b>560</b>
5	<b>Зрењанин</b>	Град	134	135	140	141	<b>550</b>
6	<b>Суботица</b>	Град	143	128	141	138	<b>550</b>
7	<b>Сента</b>	Општина	139	143	126	131	<b>539</b>
8	<b>Сремска Митровица</b>	Град	132	140	132	132	<b>536</b>



Р Б	Јединица локалне самоуправе	Статус	Ранг за критеријум површина	Ранг за критеријум издата површина	Ранг за критеријум остварени приходи по основу давања у закуп пословног простора	Ранг критеријума потраживања по основу давања у закуп пословног простора	Збир
9	<b>Панчево</b>	Град	124	137	131	142	<b>534</b>
10	<b>Крушевац</b>	Град	131	133	133	137	<b>534</b>
11	<b>Лесковац</b>	Град	108	130	135	139	<b>512</b>
12	<b>Кикинда</b>	Општина	123	138	136	115	<b>512</b>
13	<b>Краљево</b>	Град	110	125	137	133	<b>505</b>
14	<b>Сомбор</b>	Град	129	139	139	96	<b>503</b>
15	<b>Пожаревац</b>	Град	112	118	134	136	<b>500</b>
16	<b>Бор</b>	Град	113	134	121	116	<b>484</b>
17	<b>Петровац на Млави</b>	Општина	127	111	123	123	<b>484</b>
18	<b>Рума</b>	Општина	106	131	130	113	<b>480</b>
19	<b>Ужице</b>	Град	107	132	138	93	<b>470</b>
20	<b>Вршац</b>	Град	117	123	122	107	<b>469</b>
21	<b>Ковин</b>	Општина	137	113	109	100	<b>459</b>
22	<b>Оџаци</b>	Општина	101	127	104	120	<b>452</b>
23	<b>Нова Варош</b>	Општина	138	141	92	79	<b>450</b>
24	<b>Бољевац</b>	Општина	135	105	78	117	<b>435</b>
25	<b>Ђуприја</b>	Општина	121	119	77	110	<b>427</b>
26	<b>Књажевац</b>	Општина	93	100	105	127	<b>425</b>
27	<b>Кула</b>	Општина	96	124	125	78	<b>423</b>
28	<b>Ваљево</b>	Град	102	77	119	122	<b>420</b>
29	<b>Бачка Паланка</b>	Општина	92	117	102	108	<b>419</b>
30	<b>Врбас</b>	Општина	95	85	115	121	<b>416</b>

Методом узорковања података за 2018. годину одабрали смо три јединице локалне самоуправе као субјекте ревизије и то Град Београд и градове Нови Сад и Ниш који заједно чине 76% укупних прихода од давања у закуп пословног простора у својини ЈЛС.



У табели испод приказани су подаци за 2018. годину за три субјекта ревизије и остале ЈЛС:

Р Б	Јединица локалне самоуправе	Површина пословног простора (у м <sup>2</sup> ) <sup>75</sup>	Површина ПП дата у закуп (у м <sup>2</sup> ) <sup>76</sup>	Остварени приходи по основу давања у закуп пословног простора (у динарима)	Потраживања по основу давања у закуп пословног простора (у динарима)
1	Београд*	833.608	488.832	2.389.573.819	3.224.411.215
2	Нови Сад	247.733	146.769	744.329.939	855.075.920
3	Ниш	60.384	12.015	117.722.634	241.191.701
4	Остале ЈЛС	697.523	365.175	1.034.393.978	1.092.864.352
5	Укупно	1.839.247	1.012.791	4.286.020.369	5.413.543.187
6	<b>Учешће Београда, Новог Сада и Ниша у укупном износу</b>	<b>62%</b>	<b>64%</b>	<b>76%</b>	<b>80%</b>

\* Исказана су потраживања по основу давања у закуп пословног простора Града Београда без градских општина

Како бисмо утврдили да ли ЈЛС успостављају потпуну, тачну и благовремену евиденцију целокупног пословног простора упоредили смо податке о евиденцији пословног простора из база закупаца и из пословних књига ЈЛС са подацима из базе евиденције пословног простора из Катастра непокретности (РГЗ) и евиденције непокретности у својини јединице локалне самоуправе из базе Републичке дирекције за имовину.

Јединице локалне самоуправе дају у закуп пословни простор у својој својини ради стицања прихода. Како бисмо утврдили да ли јединице локалне самоуправе полазе од процењене тржишне висине закупнине анализирали смо општа акта (општина, градова, а посебно Градова Београд, Нови Сад, Ниш) којим се уређује закупнина за пословни простор. Посебно је вршен осврт на процењену тржишну висину закупнине, начин како је утврђена процењена тржишна вредност закупнине, разврставање локација по зонама и делатностима.

У вези са адекватним праћењем поступка давања у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе анализирали смо начине на које јединице локалне самоуправе издају пословни простор, оглашавају пословни простор који се даје у закуп, врше надзор над реализацијом уговора о закупу. Поред анализе документације спроведена је физичка инспекција пословног простора у екстра зони пословања и то: Град Београд (741 јединица пословног простора), Град Нови Сад (405 јединица пословног простора) и Град Ниш (184 јединица пословног простора).

<sup>75</sup> У колони „Површина пословног простора“ је исказана укупна површина пословног простора којом располаже ЈЛС. Поред пословног простора који се користи у комерцијалне сврхе обухвата и пословни простор који се користи за обављање службене делатности (нпр. зграда градоначелника, зграда градске управе, просторије корисника средстава ЈЛС и др.).

<sup>76</sup> У колони „Површина ПП дата у закуп“ је исказан само пословни простор који је дат у закуп, а који ЈЛС користе у комерцијалне сврхе.



Пословни простор је разврстан у екстра зонама пословања у сва три града и

то:

	Екстра зоне
Град Београд	<p>Екстра зона: Улице у Београду: Авијатичарски трг (Земун), Андрићев венац, Балканска, Београдска, Браће Југовића (од Француске до краја), Булевар деспота Стефана (до Џорџа Вашингтона), Булевар краља Александра (до Поп Стојанове), Булевар ослобођења (од Славије до Круshedолске), Васе Чарапића, Влајковићева (до Светогорске), Вука Караџића, Главна (Земун), Голсвортијева 35 (Пословна зграда), Господар Јованова, Господарска (Земун), Грачаничка, Делиградска (до Тиршове), Делијска, Дечанска, Добрачина (до Браће Југовића), Доситејева (до Браће Југовића), Драгослава Јовановића, Ђуре Јакшића, Зелени венац, Зетска, Змај Јовина, Змај Јовина (Земун), Змаја од Ноћаја, Илије Гарашанина, Каменичка, Карађорђева, Катанићева, Кнез Михаилова, Кнеза Милоша, Кнеза Симе Марковића, Коларчева, Кондина, Косовска, Косанчићев венац, Косовке девојке, Краља Милана, Краља Петра I (до Змаја од Ноћаја), Краљице Наталије (до Каменичке), Крунска, Круshedолска, Курсулина, Лазе Пачуа, Магистратски трг (Земун), Македонска, Макензијева, Мајке Јевросиме (до Палмотићеве), Марка Лека, Масариков трг (Земун), Масарикова, Немањина, Николе Спасића, Нушићева, Његошева, Обилићев венац, Париска, Петра Зрињског (Земун), Поп Лукина, Призренска, Пролаз Атина, пролаз Теразије, Рајићева, Ресавска (Немањине), Сава Центар (пасарела), Савски трг, Светозара Марковића (до Немањине), Светогорска, Скадарска, Сремска, Студентски трг, Страхињин бана, Таковска до 27. марта, Теразије, Топличин венац, Трг Николе Пашића, Трг Републике, Узун Миркова, Ускочка, Француска, Хиландарска, Цара Лазара, Царице Милице, Цара Уроша (до Змаја од Ноћаја), Цетињска, Чика Љубина.</p>
Град Нови Сад	<p>Екстра А Зона: Сви пословни простори који се налазе у Змај Јовиној и Дунавској улици до Игњата Павласа који имају излог или улаз на уличној страни.</p> <p>Екстра Б Зона: Сви улични приземни простори који се налазе у улицама: Краља Александра, Трг слободе, Позоришни трг, Улици Модене и Јеврејској улици, који има излог или улаз са уличне стране.</p> <p>Екстра Ц Зона: Све уличне пословне просторе који имају улаз или излог на уличној страни и који се налазе унутар граница чија је почетна тачка почетак Пионирске улице, затим дуж те улице до Булеvara Михајла Пупина, Булеvara Михајла Пупина до успешке улице, Позоришни трг (дворишни прозори), Католичка порта, Улица Мите Ружића, Грчолска улица, Улица Николе Пашића (од златне грде до Змај Јовине улице), Дунавска улица од Улице Игњата Павласа до Пионирске улице, Улица Илије Огњеновића, осим простора који обухваћен екстра А и Б зонама. Овој зони припадају и пословни простори који имају излог или улаз са уличне стране који се налази на Кеју жртва ратије, Булевару ослобођења и у Улици Огњена Прице, и простори у приземљу Аполо центра који немају излог или улаз са уличне стране.</p>
Град Ниш	<p>Централна зона: Трг Краља Милана, ул. Обреновићева до ул. Цара Душана осим пословног простора у ТПЦ „Калча“ и ТПЦ „Горча“, део ул. Светозара Марковића од ул. Обреновићеве до ул. Наде Томић и ул. Копитарева.</p> <p>Екстра зона: Улице у Нишу: ул. Генерала Милојка Лешјанина до ул. Кнегиње Љубице, ул. Кнегиње Љубице до Трга Краља Александра Ујединитеља, Трг Краља Александра Ујединитеља, Трг Павла Стојковића, ул. Обилићев венац до ул. Југ-Богданове, ул. Обреновићева од ул. Цара Душана до Трга 14. октобар, Трг 14. октобар, ул. Цара Душана до Војводе Мишића, ул. Косте Стаменковића, Трг Републике, ул. Николе Пашића, ул. Наде Томић, Синђелићев трг, ул. Краља Стевана Првовенчаног до ул. 7. јула, ул. Војда Карађорђа од Трга Краља Милана до ул. Краља Стевана Првовенчаног, пословни простор у ТПЦ „Калча“ и ТПЦ „Горча“, ул. Ђуке Динић од Јадранске до Булеvara 12. фебруар и Булевар Немањића од броја 46 до улице Бошко Буха, ул. Бошко Буха до ул. Мајора Генића.</p>



Такође, како би прикупили чињенице које нису доступне у документима, закупцима који су одабрани случајним узорком послата је анкета о задовољству купаца са следећим питањима:

1. Информацију да се пословни простор даје у закуп сазнали сте;
2. Из којих разлога сте се одлучили да изнајмите пословни простор код закуподавца;
3. Приликом утврђивања висине понуђене закупнине, водили сте се следећим критеријумима: истраживање тржишта, висина закупнине у претходном периоду, економски прихватљива за купаца, друго;
4. Да ли сте задовољни односом висине закупнине и квалитета пословног простора;
5. Како оцењујете висину закупнине коју ви плаћате за пословни простор у односу на висину закупнине других купаца;
6. Да ли сте упознати о расположивом пословном простору који није дат у закуп у својини Града;
7. Колики је удео трошкова закупа у укупном месечном промету који остварите;
8. Оцените степен сарадње са закуподавцем – Градом;
9. Унесите сугестије и предлоге за побољшање поступка давања у закупа пословног простора у својини Града.

На овај начин, прикупљене су све четири категорије ревизијских доказа:

- Нематеријални докази (интервјуи, упитници и анкете) од субјеката ревизије – Град Београд, градови Нови Сад и Ниш, купаца и других јединица локалне самоуправе;
- Документарни докази као писани документи – документација прикупљена од субјеката ревизије, Републичке дирекције за имовину, Републичког геодетског завода и други;
- Физички докази обиласком пословног простора датог у закуп и пословног простора који није дат у закуп у градовима Београду, Новом Саду и Нишу;
- Аналитички докази – обрачуни, анализе, поређења на основу прикупљених података добијених од Града Београда, градова Новог Сада и Ниша, купаца и других јединица локалне самоуправе, Републичке дирекције за имовину, Републичког геодетског завода;

Извршена је квантитативна и квалитативна анализа и након тога се приступило изради извештаја.



## Прилог 2 – Приказ начина процене почетне висине закупнине код 145 ЈЛС

РБ	Начин процене тржишне висине закупнине	2016. година		2017. година		2018. година	
		%	Број ЈЛС	%	Број ЈЛС	%	Број ЈЛС
1	Општи акт ЈЛС	50%	72	57 %	83	60%	87
2	Процену је извршио надлежни порески орган	3%	5	8%	11	9%	12
3	Процену је извршио лиценцирани проценитељ, односно вештак	4%	6	6%	9	8%	12
4	Нема документа на основу којег је утврђена тржишна цена	17%	24	10%	15	13%	19
5	Немају пословни простор који издају у закуп	26%	38	19%	27	10%	15
<b>6</b>	<b>Укупан број јединица локалне самоуправе</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>	<b>145</b>

(Извор: ЈЛС)





### **Прилог 3 – Случајеви када се непокретности у јавној својини могу дати у закуп у поступку непосредне погодбе**

Непокретности у јавној својини се могу дати у закуп у поступку непосредне погодбе, у случајевима када:

- Амбасаде страних држава траже закуп у Републици Србији, као и трговинска и војна представништва и друге организације при дипломатско-конзуларним представништвима у Републици Србији, међународне организације за помоћ и сарадњу са земљама Европске уније, међународне хуманитарне организације, као и домаће хуманитарне организације, парламентарне политичке странке, организације и удружења грађана из области здравства, културе, науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите, заштите животне средине;
- Закупац престане да обавља своју делатност, услед тешке болести, одласка у пензију или смрти, а доделу у закуп траже чланови породичног домаћинства;
- Закупац - правно лице тражи одређивање за закупца друго правно лице чији је оснивач или када закупца - правно лице тражи одређивање за закупца друго правно лице, а оба правна лица имају истог оснивача, односно када је код закупца дошло до одређених статусних промена;
- Закупац - физичко лице тражи одређивање за закупца правно лице чији је оснивач или када оснивач правног лица, због брисања истог из регистра надлежног органа, тражи да буде одређен за закупца, као физичко лице;
- Закупац који је уредно измиривао обавезу плаћања закупнине, тражи продужење уговора о закупу, закљученог на одређено време;
- Непокретност се даје за потребе одржавања спортских, културних, сајамских, научних и других сличних потреба, а рок закупа је краћи од 30 дана;
- Непокретност се не изда у закуп ни после спроведених четири и више поступака јавног оглашавања, али не испод 60% од тржишне висине закупнине за ту непокретност;
- Давање у закуп тражи физичко лице којем је та непокретност одузета национализацијом;
- Један од закупца исте непокретности тражи престанак закуподавног односа, а други закупца тражи закључење уговора о закупу, као једини закупца;
- Непокретност се даје у закуп у циљу реализације инвестиционог пројекта којим се у року од највише три године од дана стицања права закупа отпочне индустријска производња и обезбеди број нових радних места дефинисаних прописом.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Члан 10 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда.



## Прилог 4 – Приказ примењене врсте поступка доделе уговора о закупу од 145 ЈЛС по годинама

РБ	Врста поступка	2016.		2017.		2018.	
		%	Број поступака	%	Број поступака	%	Број поступака
1	Јавног надметања	32%	777	25%	705	25%	779
2	Прикупљања писмених понуда	16%	398	18%	517	17%	541
3	Непосредне погодбе	39%	943	46%	1.313	47%	1.442
4	Ништа од горе наведеног	13%	328	11%	301	11%	341

(Извор: ЈЛС)



## Прилог 5 – Умањења закупнине

Уредбом о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда уређено је да се пословним простор може, у изузетним ситуацијама, дати у закуп уз обавезу плаћања закупнине у висини од 20% од процењене тржишне висине закупнине. Умањења остварују: Хуманитарне организације које имају за циљ помоћ оболелој деци и лицима са инвалидитетом, удружења грађана из области здравства, културе, науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите, парламентарне политичке странке, који пословни простор не користе за стицање прихода, добровољне организације које учествују у спасилачким акцијама, лица која обављају делатност старих заната, уметнички занати и послови домаће радиности одређених Правилником о одређивању послова који се сматрају старим и уметничким занатима, односно пословима домаће радиности, начину сертификавања истих и вођењу посебне евиденције издатих сертификата<sup>78</sup>, као и удружењима која остварују сарадњу са министарством надлежним за послове одбране у областима од значаја за одбрану или која негују традиције ослободилачких ратова Србије.

Корисници пословног простора у 145 ЈЛС у 2018. години

БР	Врста закупца	% укупних купаца
1.	Привредна друштва	29,15%
2.	Предузетници	27,85%
3.	Физичка лица	19,81%
4.	Хуманитарне организације које имају за циљ помоћ оболелој деци и лицима са инвалидитетом	1,14%
5.	Удружења грађана	10,93%
6.	Парламентарне политичке странке	3,33%
7.	Ванпарламентарне политичке странке	0,78%
8.	Лица која обављају делатност старих заната, уметничких заната и послова домаће радиности	0,49%
9.	Удружења која остварују сарадњу са министарством надлежним за послове одбране	0,10%
10.	Агенције, дирекције, службе и друге организације чије оснивач носилац права јавне својине	3,31%
11.	Остали	3,14%

(Извор: ЈЛС)

<sup>78</sup> („Службени гласник РС“, број 56/12).



**Прилог 6 – Приказ статуса јавних предузећа која су давала у закуп пословни простор (септембар 2019. године)**

Град	Оснивач	Статус јавног предузећа	Површина у m <sup>2</sup> на дан 1. 12. 2016. године
<b>Београд</b>	ГО Стари град	Обрисано из регистра	267.569
	ГО Звездара	У процесу ликвидације	
	ГО Палилула	Обрисано из регистра	
	ГО Врачар	У процесу ликвидације	
	ГО Савски венац	Обрисано из регистра	
	ГО Земун	Обавља другу делатност	
	ГО Нови Београд	Обрисано из регистра	
	ГО Вождовац	Обавља другу делатност	
	ГО Чукарица	Обавља другу делатност	
	ГО Раковица	Обавља другу делатност	
<b>Нови Сад</b>	Град Нови Сад	У процесу ликвидације	226.616
<b>Ниш</b>	-	-	-

(Извор: ЈЛС и АПП)



## Прилог 7 – Приказ највећих потраживања од закупца пословног простора по субјектима ревизије

### Град Београд

(у динарима)

РБ	Назив закупца	Задужења са 31.12.2018.	Статус на дан 31.12.2018.
1	„Шумадија” АД ТП- ЗЕКСТРА ГРУПА	97.898.804	Пријава потраживања
2	„РК Омнис” доо	97.124.373	Пријава потраживања
3	„Клуз трговачка мрежа” ДП	65.415.763	Пријава потраживања
4	„Минел-елво” ад	53.805.092	Утужен
5	Про неко л.п. доо	46.686.336	Утужен
6	„Еуро тренд инжењеринг” доо	41.161.194	Утужен
7	Гионо доо	38.670.374	Утужен
8	„Буонгиорно” доо	38.188.383	Утужен
9	„Код директора” доо	37.967.652	Утужен
10	„Славија меркур” доо	35.047.992	Утужен
	<b>Укупно</b>	<b>551.965.963</b>	

(Извор: Град Београд)

### Градска општина Стари град

(у динарима)

РБ	Назив закупца	Задужење на дан 31.12.2018.	Ненаплатива због стечаја и ликвидације	За отпис	Статус на дан 10. 7. 2019.
1	Робне куће Београд доо	525.572.827		525.572.827	Утужен, изгубљени спорови
2	Ирва инвестиције Београд – у стечају	59.378.772	59.378.772		Пријава потраживања
3	Елтим доо Београд – у стечају	35.867.800	35.867.800		Стечај
4	Три грозда ад у стечају	33.990.598			Утужен
5	Резиме груп доо Београд	33.190.492	33.190.492		Принудна ликвидација
6	Нолит ад Београд	31.583.359			Утужен
7	Вишњица ад за угоститељство Београд	31.251.758			Утужен
8	Про неко л.п. доо	29.605.652			Послато обавештење за намирење дуга
9	Камео доо Београд	26.414.349	26.414.349		Утужен
10	Eurosalon exclusive доо Београд	23.598.700			Утужен и послато обавештење за намирење дуга
	<b>Укупно</b>	<b>830.454.308</b>	<b>154.851.414</b>	<b>525.572.827</b>	

(Извор: Градска општина Стари град)



Укупан износ потраживања закупнине од Робних кућа „Београд“ доо, Београд на дан 31. 12. 2018. године износи 526 милиона динара, и односи се на закуп следећег пословног простора:

Р.бр	Адреса пословног простора	Површина m <sup>2</sup>	Цена по m <sup>2</sup> на дан 30. 11. 2016.	Укупан дуг на дан 31. 12. 2018.
1	Кнез Михаилова 43	2.757	1.658	386.132.249
2	Кнез Михаилова 43	749	1.658	94.738.068
3	Кнез Михаилова 43	27	778	1.982.045
4	Нушићева 5	30	660	2.353.893
5	Нушићева 5	131	660	8.729.794
6	Нушићева 5	60	660	5.001.601
7	Трг Николе Пашића 12	1.600		26.635.177
<b>Укупно</b>				<b>525.572.827</b>

(Извор: Градска општина Стари град)

Јавно предузеће за управљање и располагање пословним простором „Пословни простор Општине Стари град“ и општина Стари град су 2. 12. 1993. године закључили уговор са Робним кућама „Београд“ ад Београд о регулисању међусобних односа уговорних страна поводом извршене реконструкције објекта бр. 41, 43 и 45. у Улици Кнез Михаиловој.

Према овом уговору, уговорне стране су сагласне да су Робне куће „Београд“ власник објекта у Улици Кнез Михаилова бр. 41 а да је Општина Стари град власник објекта у Улици Кнез Михаиловој бр. 43 и 45. Уговором је констатовано да су 1987. године Заједнички фонд пословног простора општина и Града и Робне куће „Београд“ закључили Самоуправни споразум о удруживању средстава ради заједничке реконструкције објекта бр. 41, 43 и 45 у Кнез Михаиловој улици у јединствену урбанистичко-техничку целину. Одлуком Скупштине Општине Стари град од 5. 2. 1993. године, утврђено је да је „Пословни простор Општине Стари град“ правни следбеник Заједничког фонда пословног простора општина и пренето му је на коришћење и управљање пословни простор на којем је носилац права располагања Општина Стари град.

Уговорне стране су сагласне да Робне куће „Београд“ део пословног простора који је у власништву Општине Стари град површине 3.533 m<sup>2</sup> трајно користе, уз плаћање накнаде у виду закупнине, почев од 1. 12. 1993. године. Према уговору од 24. 12. 1993. године између ЈП „Пословни простор општине Стари град“ и Робне куће „Београд“ д.д. овај део пословног простора се састоји од 2.757 m<sup>2</sup> продајног простора, 27 m<sup>2</sup> канцеларијског простора и 749 m<sup>2</sup> магацинског простора.

Према уговору од 2. 12. 1993. године уговорне стране су сагласне су РК „Београд“ и заједнички фонд изградили нови простор /помоћни простор за снабдевање Робне куће, трафо станицу, агрегат, навозну рампу, економско двориште а према спецификацији из овог уговора који се налази у сутерену објекта број 43 и 45 укупне површине 802,38 m<sup>2</sup>. Уговорне стране су сагласне да на новоизграђени простор стичу право власништва у сразмери 50% : 50% што износи по 401,19 m<sup>2</sup> површине простора, као и да је пре отпочињања реконструкције спроведена експропријација три стана који се налазе на првом спрату на углу Николе Спасића бр 1 и Кнез Михаилове бр. 45, и да од укупне површине ових станова исплатом накнаде за експроприсане непокретности ранијим власницима у сразмери 50% : 50% РК Београд и Општина Стари град стичу право власништва на по једну половину добијеног простора односно по 286,19 m<sup>2</sup>. Уговорне стране дозвољавају једна другој да своје право власништва на пословном



простору из овог уговора упишу у земљишне књиге, без њихове посебне сагласности и даљег присуства.

Фактурисање закупнине Робним кућама „Београд“ за пословни простор у Кнез Михаиловој улици бр. 43 је вршено до новембра 2016. године и укупна потраживања од закупца пословног простора износе 483 милиона динара.

Правобранилаштво Градске општине Стари град је 2015. године поднело тужбене захтеве за накнаду за коришћење пословног простора у Кнез Михаиловој улици бр. 43 површине 3.533 m<sup>2</sup> (2.757 m<sup>2</sup> продајног простора, 27 m<sup>2</sup> канцеларијског простора и 749 m<sup>2</sup> магацинског простора) у периоду од марта до децембра 2013. године за исплату износа од 32 милиона динара.

Поднети тужбени захтеви Градске општине Стари град за наплату закупнине су одбијени од стране Привредног суда у Београду. Према образложењу пресуде Привредног суда у Београду број 27 П бр.387/2015 од 1. 3. 2016. године Тужилац (ГО Стари Град) и тужени (РК „Београд) као и ЈП „Пословни простор општине Стари Град“ су били у пословном односу на основу уговора од 2. 12. 1993. године који у суштини представља уговор о закупу, будући да је истим тужени преузео обавезу да плати тужиоцу накнаду-закупнину за коришћење пословног простора површине 3.533,16 m<sup>2</sup> који је био у власништву тужиоца. Поменути уговор је раскинут обавештењем ЈП Пословни простор општине Стари град од 1. 4. 1997. године, па почев од тога дана странке се више нису налазиле у уговорном односу, те ни тужилац није имао могућност да накнаду наплаћује сходно уговору. Из напред наведеног произилази да странке нису биле у облигационом односу по основу уговора о закупу за наведени простор.

Надаље, суд је ценио, да ли би тужилац могао да оствари накнаду за коришћење туђе ствари, у смислу одредбе члана 219 Закона о облигационим односима по коме је потребно да је тужилац ималац непокретности по ма ком основу, те да је тужени предметну непокретност користио без правног основа, као и да је корисник остварио корист употребом непокретности. Међу странкама су управо ове чињенице биле спорне, да ли је тужилац власник непокретности и да ли је тужени исту неовлашћено користио. Такође је била спорна и околност да ли постоји физички одвојена целина која је предмет тужбеног захтева.

На основу доказа вештачењем (писмени налаз судског вештака грађевинске струке (на који странке нису имале примедбе и који је суд у потпуности прихватио) утврђено је да на адреси Кнез Михаилова бр. 43 не постоји физички одвојена целина површине 2.757 m<sup>2</sup> продајног простора која је предмет тужбеног захтева, да исту није могуће одредити, дефинисати и издвојити онако како је дефинисана тужбом, па тужилац не може тражити накнаду за коришћење туђе ствари. Вештак је такође утврдио да пословни простор на адреси Кнез Михаилова бр 41-45 није био у функционалном стању и да исти нико не користи, што значи да тужени поменути простор није ни користио, а која чињеница је такође битна приликом досуђења накнаде сходно одредби члана 219 Закона о облигационим односима.

Поред свега напред наведеног Тужилац није доказао да су ни ГО Стари град ни ЈП Пословни простор општине Стари град имаоци непокретности у улици Кнез Михаилова бр. 43. Наиме тужилац је на околност стицања права на предметном објекту доставио решење о национализацији Комисије за национализацију од 4. 11. 1959. године, међутим из исте се не може утврдити да је предметна непокретност национализована у корист тужиоца или његових претходника нити да он има било какво стварно право на непокретностима. Суд је имао у виду Одлуку о изузимању



пословног фонда из Заједничког фонда пословног простора општина и Града од 5. 3. 1993. године, решење о преношењу пословног простора ЈП „Пословни простор општине Стари град“ Скупштине општине Стари град од 6. 4. 1993. године али се из истих не може утврдити да ли под наведени режим потпада баш предметна непокретност будући да нису достављене пописне листе пословних просторија и зграда које су саставни део овог решења.

У складу са тим, суд није могао да утврди да тужилац има право својине или друго право на непокретности на основу које би имао право на накнаду за коришћење туђе ствари јер је тужилац био дужан да за своје наводе достави доказе у смислу одредбе члана 228 Закона о парничном поступку, те је на њему терет доказивања те чињенице у складу са одредбом члана 231 Закона о парничном поступку.

Тим пре нејасна је чињеница да тужилац истиче да нема примедбе на предметни налаз и мишљење иако је истим управо утврђена чињеница која истом „не иде у прилог“. Дакле, како чињеница постојања права на непокретности од стране тужиоца није доказана, и како је утврђено да се предметна непокретност не може идентификовати, односно да тужени није користио предметну непокретност, суд је утврдио да захтев тужиоца није основан.“

Према образложењу пресуде Врховног касационог суда од 28. 2. 2019. године одбијена је ревизија тужиоца Градске општине Стари град изјављена против пресуде Привредног апелационог суда од 14. 2. 2018. године којом је потврђена наведена пресуда Привредног суда у Београду од 1. 3. 2016. године.

Према пресуди Врховног касационог суда, ревизијом се указује да је тужилац доставио решење о преношењу пословног простора ЈП „Пословни простор општине Стари град“ заједно са пописним листама у којима су наведене некретности које се изузимају из заједничког фонда са адресама пословног простора. Према истој пресуди акти на које се позива Градска општина Стари град нису основ стицања права својине тужиоца на предметном простору нити могу представљати доказ постојања својине тужиоца (Градска општина Стари град на предметном простору). Према катастарском изводу тужилац није власник ни корисник предметног пословног простора.

Према саопштењу Агенције за приватизацију поводом продаје компаније РК „Београд“ од 19. 10. 2007. године, у погледу објеката који се налази у Београду у улици Кнез Михаилова број 5 и број 41-45, указује се да је у изводима из листа непокретности КО Стари Град као носилац права на наведеним објектима уписано АД за трговину „Компанија робне куће Београд“, ул. Маршала Толбухина број 57.

Увидом у базу података катастра непокретности на дан 23. 9. 2019. године, за објекат у Улици Кнез Михаилова бр. 43 се као имаоц права на објекту води да власник, односно држалац није утврђен.





Приказ највећих потраживања од закупаца пословног простора - Градске општине  
Врачар, Града Новог Сада и Града Ниша

**Градска општина Врачар**

(у динарима)

РБ	Назив закупца	Задужење са 31.12.2018.	Статус на дан 31.12.2018.
1	„Три грозда“	86.723.842	Пријава потраживања
2	„Кмкм“ д.о.о.	60.959.825	Утужење
3	„Цоффее беан“ д.о.о.	31.437.628	Утужење
4	„Савремена администрација“	23.212.574	Поднета кривична пријава
5	„Грђевац“ д.о.о.	15.139.857	Утужење
6	Физичко лице	14.881.355	Утужење
7	Физичко лице	13.726.955	Извршење
8	„Ројал ресторани“ д.о.о.	13.488.370	Споразум
9	„Арех“ д.о.о.	13.211.577	Утужење
10	„Богел груп“ д.о.о.	11.736.747	Застарело
	Укупно	284.518.730	

(Извор: Градска општина Врачар)

**Град Нови Сад**

(у динарима)

РБ	Назив закупца	Задужење са 31.12.2018.	Статус на дан 31.12.2018.
1	ЈКП за стамбене услуге „Стан“	65.039.983	Утужење
2	ХТУП „Парк“, ад	60.144.649	Споразум
3	Стинг доо	27.050.082	Утужен
4	Зекстра група - Зекстра доо Београд	24.967.107	Утужење
5	Амбиента-модерна доо	24.455.022	Извршење
6	Новосадска књижара доо	22.276.147	Извршење
7	Ин цонтро цаффе доо	21.803.170	Извршење
8	Новосадски отворени Универзитет	20.324.453	Извршење + утужење
9	Интерпрогрес инжењеринг доо	17.003.181	Пријава потраживања
10	СУР и радња о-клуб играоница Мирко Цикојевић ПР	14.985.168	Извршење
	Укупно	298.048.961	

(Извор: Град Нови Сад)

**Град Ниш**

(у динарима)

РБ	Назив закупца	Задужење са 31.12.2018.	Статус на дан 31.12.2018.
1	Физичко лице	20.388.081	утужење
2	Панхил доо Ниш	10.460.781	утужење
3	ЈП за радио и телевизијску делатност „Нишка телевизија“	5.508.874	утужење
4	ДМГ Инвестиције доо Ниш – у стечају	4.997.807	утужење
5	ПД Фресх пасх доо Ниш	4.545.200	утужење
6	Физичко лице	4.411.430	утужење
7	Елтим доо Београд	4.302.310	пријава потраживања
8	Беер цоммерце експорт импорт	3.483.481	пријава потраживања
9	КИП Стеван Сремац	3.407.713	оспорена потраживања
10	Физичко лице	3.103.236	утужење
	Укупно	64.608.913	

(Извор: Град Ниш)