



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ГРАДА БЕОГРАДА
по ревизији сврсисходности пословања
„Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“**

**Број: 400-1096/2019-04/51
Београд, 13. мај 2020. године**

Садржај

1. УВОД.....	3
2. НЕПРАВИЛНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	4
2.1 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.....	4
2.1.1 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.....	4
2.1.1.1 Опис несврсисходности.....	4
2.1.1.2 Исказане мере исправљања.....	4
2.1.1.3 Оцена мера исправљања.....	5
2.2 Нису предузете довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора.....	5
2.2.1 Субјекти ревизије нису документовали начин процене почетне висине закупнине.....	5
2.2.1.1 Опис неправилности.....	5
2.2.1.2 Исказане мере исправљања.....	6
2.2.1.3 Оцена мера исправљања.....	6
2.2.2 Нису предузете ефикасне мере приликом давања у закуп пословног простора.....	6
2.2.2.1 Опис неправилности.....	6
2.2.2.2 Исказане мере исправљања.....	7
2.2.2.3 Оцена мера исправљања.....	7
2.2.3 Нису у потпуности остварени очекивани ефекти наплате потраживања закупнине и поред предузетих мера од стране субјеката ревизије.....	7
2.2.3.1 Опис неправилности.....	7
2.2.3.2 Исказане мере исправљања.....	7
2.2.3.3 Оцена мера исправљања.....	8
2.3 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.....	8
2.3.1 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.....	8
2.3.1.1 Опис неправилности.....	8
2.3.1.2 Исказане мере исправљања.....	8
2.3.1.3 Оцена мера исправљања.....	9
2.3.2 Није успостављена адекватна контрола коришћења пословног простора од стране закупаца.....	9
2.3.2.1 Опис неправилности.....	9
2.3.2.2 Исказане мере исправљања.....	9
2.3.2.3 Оцена мера исправљања.....	9
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	10

1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“ број: 400-1096/2019-04/39 од 5. децембра 2019. године у којем је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.

2. НЕПРАВИЛНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

2.1 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

2.1.1 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

2.1.1.1 Опис несврсисходности

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.

2.1.1.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да су до дана достављања одазивног извештаја донете Измене Правилника о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Београда, Служби за централизоване јавне набавке и контролу набавки, Служби

за буџетску инспекцију, Служби за интерну ревизију града Београда, Канцеларији за младе и Служби главног урбанисте града Београда бр. 110-1161/19-ГВ од 30.12.2019. године. Формиран је нови сектор под називом „Сектор за попис, евиденцију и упис права јавне својине“, који има следеће организационе јединице:

- Одељење за попис и евиденцију непокретности града Београда
- Одељење за електронско евидентирање непокретности
- Одељење за укњижбу непокретности
- Одељење за правне послове из области укњижбе непокретности

Укупан број радних места у наведеном сектору је 37, а попуњено је 21 радно место, укључујући и пет ново примљених лица.

По добијању сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, расписаће се нови конкурс за попуњавање упражњених радних места.

Такође, Секретаријат за имовинске и правне послове сачинио је Пројектни задатак са циљем увођења информационог система за управљање непокретностима у јавној својини града Београда. Формирањем новог Сектора и пријемом нових запослених на радна места омогућиће се ефикасније вршење радњи за упис права јавне својине у јавну књигу о непокретностима и правима на њима.

Субјект ревизије је навео и да се у наредном периоду планира успостављање и примена новог информационог система, којим би се сви расположиви подаци о непокретностима интегрисали у једну целину и учинили корисним. Циљ је да се корисницима омогући увид у расположиве податке о непокретностима и да се омогући њихова верификација и побољшање квалитета, као и да се аутоматизује поступак управљања и коришћења непокретностима.

2.1.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке (приоритет 2), односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2 Нису предузете довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора

2.2.1 Субјекти ревизије нису документовали начин процене почетне висине закупнине

2.2.1.1 Опис неправилности

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.

2.2.1.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да је Одлуком о измени Одлуке о утврђивању закупнина за пословни простор на коме је носилац права јавне својине град Београд, односно на коме град Београд има посебна својинска овлашћења која је усвојена на седници Скупштине града Београда дана 29. новембра 2019. године, извршено повећање почетних износа закупнина за 2%, у складу са Упутством Министарства финансија за припрему буџета локалне власти за 2020. годину и пројекције за 2021. и 2022. годину и сагласности Градског већа. Кроз редовне активности надлежних организационих јединица, када се покаже као целисходно и потребно, врше се корекције сврставања улица по зонама, са циљем да се почетни износи закупнина, у одговарајућим улицама, у што већој мери приближе условима на тржишту. Приликом следеће измене Одлуке о утврђивању закупнина за пословни простор на коме је носилац права јавне својине град Београд, односно на коме град Београд има посебна својинска овлашћења извршиће се промена висина закупнина по зонама, делатностима и врсти пословног простора, као и ново распоређивање улица по зонама.

2.2.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке (приоритет 2), односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2.2 Нису предузете ефикасне мере приликом давања у закуп пословног простора

2.2.2.1 Опис неправилности

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% купаца 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 .

2.2.2.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да је у току септембра и октобра 2019. године спроведен поступак давања у закуп пословног простора путем јавног надметања, на коме је заинтересованим понуђачима понуђено 265 упражњених пословних простора. По огласу, пристигло је 110 благовремених и уредних пријава, те је на јавном надметању које је одржано 7.10.2019. године, издат укупно 71 пословни простор. Поред наставка објављивања огласа за давање у закуп пословног простора у најтиражнијим дневним листовима са тиражом преко 50.000 примерака, о наредном огласу и свим појединостима које прате поступак јавног оглашавања, на примерен начин, биће обавештена средства јавног информисања (телевизијске, радијске, новинске куће) са циљем да се што већи број људи на време информише о огласу који предстоји или који је у току, понуђеним пословним просторима, процедури и слично.

2.2.2.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу јер је отклањање утврђене несврсисходности у току.

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

2.2.3.1 Опис неправилности

Износ потраживања од купаца 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 купаца 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.

2.2.3.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да су до доставе одазивног извештаја преузета сва потраживања градских општина, односно јавних предузећа за управљање пословним простором према закупцима – дужницима, која нису наплаћена, а настала су пре 30.

новембра 2016. године. Почетком 2019. године уведена је овера уговора о закупу код јавног бележника у форми извршне исправе, са циљем да се смањи број судских поступака и убрза наплата дуговане закупнине. Преко Градског правобранилаштва града Београда, против закупаца који не измирују обавезу плаћања закупнине наставиће се редовно покретање парничних поступака за наплату закупнине. Такође, за све закупце свакодневно ће се вршити праћење стања дуга, наставити са периодичним слањем опомена свим дужницима, пратити њихова достава, спроводити лична уручења и припремати документација потребна за евентуално утужење.

2.2.3.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.3 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

2.3.1 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

2.3.1.1 Опис неправилности

У надлежности јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, је да доносе стратешке планове, као и да уређује коришћење пословног простора.¹

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.

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.

2.3.1.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да је до доставе одазивног извештаја Стручно радно тело, на основу члана 8. став 3. Одлуке о начину поступања са непокретностима које су у јавној својини града Београда, односно на којима град Београд има посебна својинска овлашћења, иницирало је поступак отуђења, на основу претходне оцене целисходности и економске оправданости и одређивања услова и начина отуђења за објекте „Сава центар“ и Палате „Београд“. Комисија за имовинско правна питања констатовала је да

¹ Члан 20 Закона о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, бр.129/2007, 83/2014-др.закон, 101/2016-др. закон и 47/2018).

су испуњени услови за доношење одлуке о отуђењу предметних непокретности. У наредном периоду Секретаријат, као организациона јединица надлежна за имовинско правне послове, обрађиваће предмете и исте упућивати надлежним органима на даље одлучивање о економској оправданости и целисходности располагања непокретностима.

2.3.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу јер донетим актима нису утврђени дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе.

Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке (приоритет 2), односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврхисходности је у току.

2.3.2 Није успостављена адекватна контрола коришћења пословног простора од стране закупаца

2.3.2.1 Опис неправилности

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 закуп са којим је закључен уговор.

Доношењем интерних аката којим би уредили вршење контроле пословног простора успоставиће се ефикасан систем интерне контроле.

2.3.2.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео су до дана достављања одазивног извештаја донете Измене Правилника о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Београда, Служби за централизоване јавне набавке и контролу набавки, Служби за буџетску инспекцију, Служби за интерну ревизију града Београда, Канцеларији за младе и Служби главног урбанисте града Београда бр. 110-1161/19-ГВ од 30.12.2019. године, који је у оквиру Сектора за закуп пословног простора формирано ново Одељење за контролу коришћења пословног простора. Одељење има десет радних места, а попуњено је са шест извршилаца.

Дана 13. фебруара 2020. године расписан је јавни конкурс за попуњавање извршилачких радних места који је у току. По добијању сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, расписаће се нови конкурс за попуњавање упражњених радних места.

2.3.2.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео Субјект ревизије задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

Државна ревизорска институција ће наставити да прати отклањање откривених несврсисходности и периодично ће вам упућивати захтеве за доставу обавештења у складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
13. мај 2020. године

Достављено:

- Субјекту ревизије и
- Архиви