



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

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

**Број: 400-1096/2019-04/47
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.....	5
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.....	6
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.....	10
2.3.2 Није успостављена адекватна контрола коришћења пословног простора од стране закупаца.....	10
2.3.2.1 Опис неправилности.....	10
2.3.2.2 Исказане мере исправљања.....	10
2.3.2.3 Оцена мера исправљања.....	10
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 Градска управа за имовину и имовинско – правне послове врши свакодневно и континуирано упис јавне својине и региструје податке

овог уписа у Регистар јединствене евиденције непокретности спреам расположивих података.

За упис се предузимају активности ради снимања објеката, етажирања и озакоњења који поступци се покрећу и трају пред надлежним органима и прикупља се потребна документација како би се стекли услови за упис јавне својине Града Новог Сада.

Поред тога, истовремено се врши контрола да ли је објекат који је тек уписан у јавну својину Града Новог Сада, уписан и у евиденције објеката и пословних простора у Градској управи за имовину и имовинско – правне послове, као и обрнута ситуација.

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 се испитивање тржишта у погледу висине закупнине постиже приликом јавног огласа и спровођења поступка прикупљања понуда на којим се постиже највиша висина закупнине, спреам дате понуде пословних простора. Почетна висина закупнине приликом оглашавања представља оцену више

критеријума и то: висина закупнине предвиђено Одлуком о давању у закуп пословног простора у јавној својини Града Новог Сада, претходну уговорену за конкретан пословни простор, предвиђену делатност која ће се обављати и сл. У наредном периоду је планирано континуирано и узастопно оглашавање слободних пословних простора како би се створили елементи за анализу висине закупнине и зоне пословног простора спрам понуде и потражње. Након тога, као меру коју је могуће спровести разматра се и ангажовање вештака или проценитеља ради процене тржишне висине закупнине . Такође, разматра се и могућност да се у складу са 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 умањи почетне висине закупнине за пословне просторе који су оглашени 4 и више пута.

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 Градска управа за имовину и имовинско – правне послове припремила Предлог одлуке о покретању поступка давања у закуп пословног простора на територији Града Новог Сада са текстом огласа о спровођењу поступка прикупљања писаних понуда за давање у закуп пословног простора на територији Града Новог Сада и исти доставила Градском већу Града Новог Сада ради доношења наведене Одлуке, након чега ће припремљени оглас бити објављен у средствима јавног информисања и на сајту Града Новог Сада. Дописом од 20.02.2020. године ова Градска управа је обавестила надлежну ПР службу Града Новог Сада о мерама које је

претходно потребно предузети – најавом огласа који је у припреми и његовог објављивања на сајту Града како би текст огласа био доступан континуирано и на репрезентативан начин за све заинтересоване. Приликом оглашавања на сајту Града се објављује и распоред показивања пословних простора и образац понуде који је могуће са сајта преузети и тиме формирати понуду на најлакши начин. Такође, овим дописом ПР служба је обавештена да је потребно да се о објављивању огласа, роковима конкурисања и распореду показивања пословног простора обавесте средства јавног информисања.

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 субјекта ревизије

2.2.3.1 Опис неправилности

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.

2.2.3.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да је Градска управа за имовину и имовинско – правне послове на основу Извештаја стања дужника са 31.12.2019. године послала укупно 66 опомена закупцима са позивом за плаћање насталог дуговања за закуп. Даље, укупно 10 положених меница као средство обезбеђења по закљученим Уговорима и Споразумима је пуштено на принудну наплату. Против пет корисника пословних простора су путем надлежног Правобранилаштва покренути судски поступци ради наплате потраживања на име стварних трошкова коришћења пословних простора. За укупно шест буџетских корисника за који постоји евидентирано дуговање на име стварних трошкова који се рефундирају од стране ове Градске управе су предузете мере ради обавештења о стању дуга и ради усаглашавања стања дуга са приливом буџетских средстава. Такође, са дужницима су закључена два Споразума о начину измирења дуговања.

2.2.3.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу јер је исправљање несврхисходности у току.

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 управљање имовином утврђено кроз више аката којима се регулише питање управљања различите врсте објеката у својини Града (службене зграде, комерцијални пословни простори, објекти који се приводе намени итд). Чланом 27 став 11 Закона о јавној својини² прописано је да, између осталог, јединица локалне самоуправе може одлуком ближе уредити начин, услове и поступак прибављања, располагања и управљања стварима које су у јавној својини јединице локалне самоуправе, односно на којима има посебна својинска овлашћења. Чланом 28. став 2. Закона о јавној својини прописано је да се орган надлежан за одлучивање и предлагање аката о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима које користе органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе утврђује прописом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

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

² “Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18

Одлуком о прибављању, располагању и управљању непокретностима у јавној својини Града Новог Сада³ одређен је орган надлежан за одлучивање о прибављању, располагању и управљању непокретностима у јавној својини Града Новог Сада, као и начин и услови и поступак прибављања, располагања и управљања непокретностима у јавној својини Града Новог Сада. Такође, наведеном одлуком утврђено је и да се прибављање и отуђење грађевинског земљишта у јавној својини Града, односно давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини Града, давање у закуп непокретности у јавној својини Града, као и давање непокретности у јавној својини Града у закуп и давање на коришћење непокретности у јавној својини Града на којима право коришћења има Предшколска установа и основна школа, уређује се посебним одлукама. Чланом 2а Одлуке о прибављању, располагању и управљању непокретностима у јавној својини Града Новог прописано је да се непокретности у јавној својини Града које нису неопходне за вршење послова из делокруга органа Града, а које се могу заменити за другу непокретност, односно отуђити из јавне својине Града утврђују актом Градског већа Града Новог Сада на предлог Градске управе за имовину и имовинско – правне послове. Доношење овог акт је у припреми. Правилником о коришћењу, одржавању и управљању службеним зградама и пословним просторијама у јавној својини Града Новог Сада које користе органи и организације Града Новог Сада које је донело Градско веће Града Новог Сада, број 020-381/2019-II од 03.09.2019. године ближе се уређује коришћење, одржавање и управљање службеним зградама и пословним просторијама које користе органи и организације Града ради извршавања права и дужности Града Новог Сада. На основу члана 3. Правилника, актом Градоначелника Града Новог Сада уредиће се начин управљања наведеним непокретностима. Такође, чланом 8. Правилника прописано је да ће се посебним актом Градског већа Града Новог Сада уредити коришћење, одржавање и управљање наведеним непокретностима за потребе месних заједница, о чему је обавештена Градска управа за опште послове. Одлуком о давању у закуп пословног простора у јавној својини Града Новог Сада⁴ уређује се начин, услови и поступак давања у закуп пословног простора у јавној својини Града Новог Сада, начин утврђивања закупнине, орган надлежан за одлучивање о давању у закуп пословног простора у јавној својини Града Новог Сада, као и друга питања у вези са давањем у закуп пословног простора у јавној својини Града Новог Сада.

Такође, донет је Правилник о вршењу контроле коришћења пословног простора број XXV-46-2/20-269 од 15.02.2020.године. Осим наведеног, постоји значајан број предмета са захтевима за размену непокретности ради привођења пословног простора намени, отуђења и прибављања непокретности у складу са важећи прописима, на који начин се добијају нови и економски исплативији пословни простора за даљу експлоатацију. Одлуком о давању у закуп и давању на коришћење непокретности на којима право коришћења има Предшколска установа и основна школа⁵ уређено је давање у закуп и давање на коришћење другом носиоцу права коришћења непокретности у јавној својини на којој Предшколска установа и основна школа имају право коришћења.

³ „Службени лист Града Новог Сада“, бр. 31/19 и 61/19

⁴ „Службени лист Града Новог Сада“, бр. 61/19 и 8/20

⁵ „Службени лист Града Новог Сада“, бр. 57/14, 69/14, 30/15,44/15,81/16168/17 и 59/18

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 несврсисходности 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 да је Градска управа за имовину и имовинско – правне послове донела Правилник о вршењу контроле коришћења пословног простора број XXV-46-2/20-269 од 15.02.2020. године који предвиђа и уређује начин вршења контроле коришћења пословног простора. У складу са Правилником припремљен је план контроле која ће бити вршена од стране Извршилаца за послове евиденције и контроле пословног простора.

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