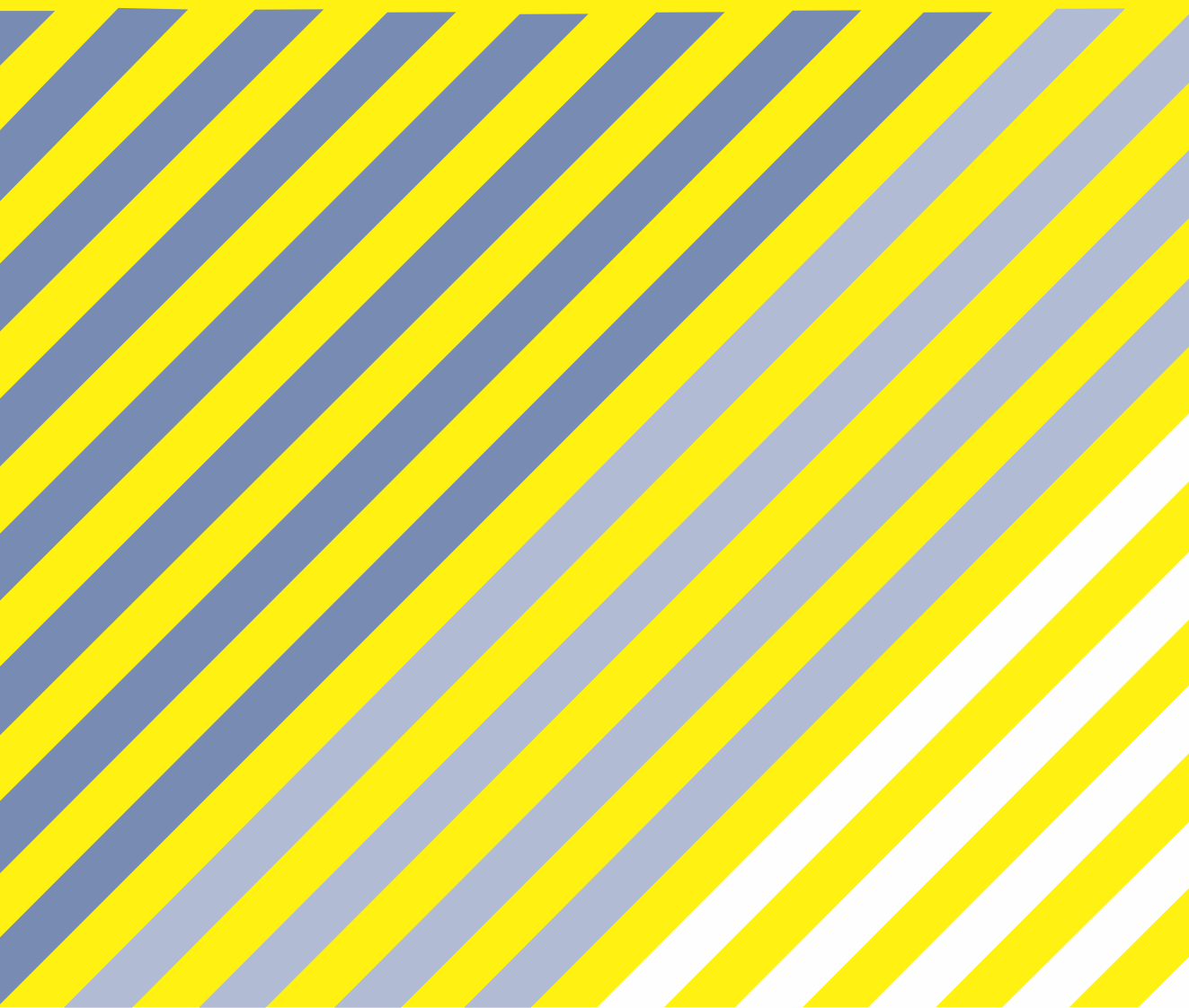


Процјена простора за корупцију у управљању непокретном имовином на локалном нивоу у БиХ



**Процјена простора за
корупцију у управљању
непокретном имовином на
локалном нивоу у БиХ**

Издаје:
ОЕБС Мисија у Босни и Херцеговини
Фра Анђела Звиздовића 1
71 000 Сарајево
Босна и Херцеговина
www.osce.org/bih
© OSCE 2022

Насловну страну и унутрашње странице је дизајнирао
DSO Print Services Тузла
Штампа: DSO Print Services Тузла

Штампано у Босни и Херцеговини Сва права су придржана. Садржај ове публикације се може слободно користити и умножавати у образовне и друге непрофитне сврхе, с напоменом да свака таква репродукција има ознаку да је Мисија ОЕБС-а у БиХ извор текста.

ISBN 978-92-9234-066-7

Садржај

1. Увод и основне информације о општинској антикорупцијској иницијативи.....	7
2. Аналитички оквир и методологија	10
3. Преглед управљања имовином у пракси и идентификација ризика од корупције	13
3.1 Непотпун правни оквир представља значајан ризик од корупције.....	13
3.2 Функционисање система управљања имовином у пракси	16
3.2.1 Неадекватна организација и људски ресурси	16
3.2.2 Одсуство стратегије и планирања.....	18
3.2.3 Недостатак регистара имовине и инвентара података	19
3.3 Специфични ризици корупције у поступцима располагања непокретном имовином.....	20
3.3.1 Неадекватан квалитет и структура одлука у вези са непокретном имовином.....	21
3.3.2 Недостатак стандардизоване процедуре утврђивања вриједности имовине.....	22
3.3.3 Недостатак јавних консултација.....	23
3.3.4 Неадекватна надзорна функција Скупштина општина / Општинских вијећа	24
3.3.5 Наглашена дискреција у коришћењу прикупљених средстава	25
4. Закључци и препоруке.....	26

1. Увод и основне информације о општинској антикорупцијској иницијативи

Општинска антикорупцијска иницијатива (ОАИ) Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини (Мисија), покренута је 2018. године и прати антикорупцијске трендове и процесе у сектору јавног управљања у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) широм Босне и Херцеговине (БиХ). Иницијатива која је развијена као дио програмског фокуса Мисије за борбу против корупције на свим нивоима власти укључује и систематско праћење рада вијећа/скупштина јединица локалне самоуправе и сарадњу са кључним учесницима у локалним управама.

Главни резултат ОАИ-а су тематски извјештаји који се баве специфичним темама у оквиру управљања јавним финансијама те представљају кључне налазе праћења Мисије и нуде проведиве препоруке о томе како спријечити коруптивно понашање у овом важном сектору. Први извјештај, који је завршен 2019. године, процијенио је простор за корупцију у давању бесповратних средстава и неовчаној подршци организацијама цивилног друштва. Фокус овог извјештаја је на трендовима и праксама у управљању непокретном имовином у 22 одабране јединице локалне самоуправе.¹

Бројни су разлози због којих управљање непокретном имовином представља посебно релевантну тему. Прво, непокретна имовина обично има релативно високу вриједност и располагање таквом имовином често чини значајан дио прихода било које општине.² Истовремено, прелиминарни закључци Мисије о праћењу рада јединица локалне самоуправе су указали на неколико подручја која изазивају забринутост. Поред тога, сами актери које је Мисија консултовала нагласили су да би детаљна процјена пракси управљања непокретном имовином у њиховим јединица локалне самоуправе помогла да се унаприједи ефикасност и транспарентност уз истовремено смањење простора за корупцију. На крају, деск истраживање је показало да је ова тема недовољно истражена како у БиХ тако и у региону, и да би овај извјештај на тај начин допринио попуњавању постојећих празнина у знању.³

1 Укључене су следеће јединице локалне самоуправе: Бихаћ, Бијељина, Брчко, Бреза, Брод, Доњи Вакуф, Горажде, Груде, Хан Пијесак, Илијаш, Кладањ, Мостар, Оџак, Прозор-Рама, Шамац, Шипово, Соколац, Сребреница, Станари, Томиславград, Требиње и Угљевик. Критеријуми одабира укључивали су обезбјеђивање разноликог узорка у смислу економског развоја, географске покривености и броја општина и градова, али и обезбјеђивање уравнотеженог броја јединица локалне самоуправе између ентитета и најмање једне јединице локалне самоуправе из сваког кантона у ФБиХ.

2 Поуздане и свеобухватне процјене вриједности непокретне имовине на локалном нивоу заједно са припадајућим приходима нису доступне. Илустрације ради, књиговодствена вриједност јавног земљишта и објеката у Брчко дистрикту БиХ процијењена је на 26,4 милиона КМ, што је више од 10 посто укупног годишњег буџета. Видјети: Канцеларија за ревизију јавне управе Брчко дистрикта БиХ, *Прејуреке ефикасном ујрављању јавном имовином у Брчко дистрикту БиХ* (2014), стр. 23, доступно на <http://www.revizija-bd.ba/index.php/izvjestaji-bs/category/28-revizija-ucinka?download=132:prepreke-ucinkovitom-upravljanju-javnom-imovinom-u-bd-ba>.

3 Осим неколико алата и водича који се односе на ову тему у ширем смислу (нпр. Мисија ОЕБС-а у БиХ, *Водич за бољи приступ ујрављању имовином на локалном нивоу*, 2012; НАЛАС, *Municipal Asset Management Toolkit: A Guide for Local Decision Makers* (*Приручник за ујрављање општинском имовином: Водич за локалне*

Ова анализа управљања непокретном имовином из перспективе превенције корупције заснива се на ширем схватању антикорупције. Перспектива се фокусира на унапређење јавних услуга и промоцију транспарентности и одговорности, као и на важност промоције „етоса јавне службе“.⁴ Овакво шире разумијевање борбе против корупције наглашава превентивне антикорупцијске политике и праксе, у складу са релевантним одредбама Конвенције Уједињених нација против корупције (Конвенција). Овај међународни инструмент, између осталог, наглашава обавезу држава чланица да развију координиране антикорупцијске политике које „промовишу учешће друштва и одражавају принципе: владавине права, правилног управљања јавним пословима и јавном имовином као и принципе интегритета, транспарентности и одговорности.“⁵ У том контексту и из ове перспективе, корупција се посматра као проблем уско повезан са лошим или slabим управљањем.⁶ Поред тога, када се посматра конкретно из перспективе ризика од корупције и стратегија управљања интегритетом на локалном нивоу, ваљано и ефикасно управљање имовином и располагање имовином сматра се једним од кључних стубова интегритета.⁷ Истовремено, располагање имовином се генерално сматра подручјем у којем је висок ризик од корупције. Прилике за злоупотребе у овом сектору „лако се искориштавају и претварају се у свакодневну рутину када су релевантне контроле слабе, а праксе управљања лоше“.⁸

Ипак, намјера није да овај извјештај представи свеобухватну процјену ефикасности или ефикасности система управљања непокретном имовином на локалном нивоу у БиХ. Иако извјештај наглашава кључне елементе и фазе управљања непокретном имовином са посебним фокусом на актере и процедуре, кључна перспектива која је усвојена за ову процјену је превенција корупције.

Узимајући у обзир горе наведене принципе, овај извјештај има три главна циља:

1. понудити преглед трендова и пракси у управљању непокретном имовином у одабраним јединицама локалне управе;

доносиоце одлука), доступан на http://www.nalas.eu/Publications/Books/Municipal_Asset_Management_Toolkit), релевантне процјене и истраживања у региону су прилично оскудни. Види нпр. извјештај о процјени из Албаније, УНДП Стар II пројекат, Asset management in local government: Report assessment on current level of knowledge and internal procedures, processes and systems (Управљање имовином у локалној самоуправи: Извјештај о процјени тренутног нивоа знања и интерних процедура, процеса и система) (2018), доступан на <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ALB/Assessment%20report%20on%20Asset%20Management.pdf>

4 Савјет Европе, Designing and Implementing Anti-corruption Policies: Handbook (Осмишљавање и имплементација антикорупцијских политика: Приручник) (2013) стр. 33, доступно на <https://rm.coe.int/16806d8ad7>

5 УНЦАЦ, члан 5, доступно на https://treaties.un.org/doc/Treaties/2003/12/20031209%202-50%20PM/Ch_XVIII_14p.pdf; види и Council of Europe Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption (Резолуцију Савјета Европе (97) 24 о двадесет водећих принципа за борбу против корупције), 6. новембар 1997., доступно на <https://rm.coe.int/16806cc17c>.

6 Види нпр. Alina Mungiu-Pipidi, The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption (Потрага за добрим управљањем: Како друштва развијају контролу над корупцијом) (Cambridge University Press, 2015).

7 Milena Minkova, Guide to Corruption-Free Local Government (Водич за локалну управу без корупције), UNDP (2018), стр. 34.

8 Ibid., стр. 49.

2. идентификовати везу између рањивих тачака у правном оквиру, процедура и пракси које се тичу управљања имовином, и потенцијала за прикривену и несанкционисану корупцију, односно ризика од корупције и;
3. дати препоруке заинтересованим странама како да обезбиједи интегритет и повећају отпорност на корупцију у овом сектору.

С обзиром на то да нуди конкретне и проведиве препоруке за унапређење укупног функционисања система управљања имовином и смањење ризика од корупције у овој области, како на регулаторном нивоу тако и у пракси, извјештај је првенствено намијењен креаторима политика јединица локалне самоуправе и локалној администрацији. Налази овог извјештаја релевантни су и за ентитетске законодавце, као и за организације цивилног друштва и грађане јединица локалне управе, као алат за повећање укупне транспарентности и одговорности локалне управе у овој области.

Извјештај почиње идентификацијом трендова и пракси у овој области, укључујући кључне карактеристике система управљања имовином, као што су организациони аспекти и документи на нивоу политика који су неопходни за одржавање принципа доброг управљања и транспарентности. Након тога, приказани су налази који се тичу специфичних ризика од корупције у постојећим процедурама управљања непокретном имовином на локалном нивоу. Извјештај завршава низом проведивих препорука које имају за циљ унапређење ефикасности локалних управа у овој области и ублажавање идентификованих корупцијских ризика.

2. Аналитички оквир и методологија

Кључни појмови и принципи

Непокретна имовина је земљиште, заједно са свим што је трајно повезано са земљиштем, или испод земљишта осим ако законом није другачије уређено. Дакле, зграде, путеви, паркинг, куће/станови, пословни простори, комунални/спортско/културни инфраструктурни објекти итд., не представљају посебну непокретну имовину. Оне се сматрају саставним дијелом основне непокретности – односно земљишне парцеле (било на површини или испод површине).

Управљање имовином је, за потребе овог извјештаја, дефинисано као „интегрисани приступ праћењу, раду, одржавању, надоградњи и располагању имовином на економичан начин, уз одржавање жељеног нивоа услуге”.⁹ То „укључује балансирање трошкова, могућности и ризика у односу на жељени учинак имовине, да би се дугорочно постигли циљеви општине.”¹⁰

Управљање јавном имовином заснива се на неколико принципа и пракси које су уобичајене за генерално управљање имовином и за добро управљање у државној служби.

Ови принципи укључују:

- дјелотворност,
- ефикасност,
- транспарентност,
- интегритет и одговорност,
- грађански ангажман и учешће јавности,
- правну безбједност и владавину права.¹¹

Ово је сложено и мултидисциплинарно подручје јер „укључује колаборативни рад многих људи и група унутар општине, укључујући савјет, менаџмент, финансије, планирање, директоре одрживог развоја, менаџере услуга, јавних радова, те операције и одржавање”.¹² Посебно важно је нагласити да управљање имовином

9 NALAS, Municipal Asset Management Toolkit (Приручник за управљање општинском имовином), доступан на http://www.danube-water-program.org/media/AM/Municipal_AM_Toolkit_WEB.pdf

10 “How to develop an asset management policy, strategy and governance framework: Set up a consistent approach to asset management in your municipality”, Federation of Canadian Municipalities (2018) p. 2 („Како развијати политику управљања имовином, стратегију и оквир управљања: усвојавати досљедан приступ управљању имовином у вашој општини”) Федерација канадских општина (2018.) стр. 2

11 Види нпр. Wael Zakout et al. Good governance in land administration: Principles and good practices, World Bank and FAO (2007) p. 7, (Добро управљање у земљишној администрацији: Принципи и добре праксе, Свјетска банка и ФАО) (2007) стр. 7, доступно на <http://www.fao.org/3/i0830e/i0830e.pdf>.

12 “How to develop an asset management policy, strategy and governance framework: Set up a consistent approach to asset management in your municipality”, Federation of Canadian Municipalities (2018) p. 3. („Како развијати политику управљања имовином, стратегију и оквир управљања: усвојавати досљедан приступ управљању имовином у вашој општини”), Федерација канадских општина (2018) стр. 3.

такође захтијева ангажман и допринос заједнице, да би било ефикасно и адекватно одговорено на потребе грађана.¹³

Предности побољшаног управљања имовином на општинском нивоу су вишеструке. Оне укључују повећање прихода, побољшани кредитни рејтинг, привлачење домаћих и страних инвеститора, боље разумијевање опција и трошкова нивоа услуга, информисано доношење одлука на основу користи и трошкова алтернатива, побољшану способност комуницирања и образлагања одлука у вези с имовином заинтересованих страна, ефекте на животну средину, те побољшан квалитет живота грађана.¹⁴

Кључни аспекти управљања имовином

Ова анализа је вођена горе наведеним схватањем да је јасно дефинисан, добро регулисан и досљедно имплементиран систем управљања имовином кључан фактор за смањење простора за корупцију, а самим тим и за превенцију корупције у овој области. Овај извјештај усваја експлицитну антикорупцијску перспективу и фокусира се на сљедеће аспекте управљања имовином:¹⁵

1. Правни и административни оквир – закони и локални акти.
Овај дио испитује у којој мјери и на који начин постојећи правни оквир даје овлаштења општинским властима над општинском имовином у различитим јурисдикцијама широм БиХ.¹⁶
2. Управљање имовином у пракси
 - а) *Организациони аспекти и људски ресурси*: У том смислу, институционални оквир за управљање имовином је посебно релевантан; људски ресурси укључују јасну подјелу улога и одговорности, довољан ниво знања и стручности оних који управљају имовином у пракси, као идентификацију и испуњење њихових потреба за обуком;
 - б) *Документација и људске управљања имовином (стратешка политика, циљеви, планирање)*: овај аспект се односи на постојање и садржај докумената политика у овом сектору;

13 "How to develop an asset management policy, strategy and governance framework: Set up a consistent approach to asset management in your municipality", Federation of Canadian Municipalities („Како развити општинску управљања имовином, стратешку политику и оквир управљања: Успоставити досљедан приступ управљању имовином у вашој општини“), Федерација канадских општина (2018) стр. 3.

14 Свјетска банка, Strategic Municipal Asset Management (2000) (*Стратешко управљање општинском имовином*), стр. 2; Fernando Fernholz и Rosemary Morales Fernholz, A Toolkit for Municipal Asset Management (*Приручник за управљање општинском имовином*), RTI International (2007), стр. 2.

15 Видјети више нпр. у Олга Каганова, Guidebook on real property asset management for local governments (*Водич за управљање некретностима за локалне управе*), Центар Урбан Институт за међународни развој и управљање (2012), доступан на <http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/412531-Guidebook-on-Real-Property-Asset-Management-for-Local-Governments.pdf> ; NALAS, Municipal Asset Management Toolkit (*Приручник за управљање општинском имовином*), доступан на http://www.danube-water-program.org/media/AM/Municipal_AM_Toolkit_WEB.pdf ; Strategic Municipal Asset Management (*Стратешко управљање општинском имовином*) (2000); НАЛАС, Приручник за управљање имовином у власништву општина (2014); Fernando Fernholz и Rosemary Morales Fernholz, A Toolkit for Municipal Asset Management (*Приручник за управљање општинском имовином*), RTI International (2007); RICS Public Sector Property Asset Management Guidelines (*Смјернице за управљање имовином јавног сектора*) (друго издање, 2012), погл. 1; Мисија ОЕБС-а у БиХ, Водич за бољи приступ управљању имовином на локалном нивоу (2012).

16 Ово укључује процјену способности општинских власти да нпр. региструју власништво, стичу и располажу имовином, утврђују процјену и преговарају о цијени за куповину и продају, користе имовину, дају у закуп, уговарају итд. Cf. Fernando Fernholz и Rosemary Morales Fernholz, A Toolkit for Municipal Asset Management (*Приручник за управљање општинском имовином*), RTI International (2007), стр. 4.

- ц) *Алати и процеси за управљање имовином*: ово укључује прикупљање података, процјену имовине, управљање информацијама о имовини, што укључује податке, информације и знање о имовини, те координацију различитих актера и одјељења;
- д) *Оперативни процеси управљања имовином и процеси одржавања у пракси*: стицање, одржавање, изнајмљивање и продаја имовине; допринос заједнице и ангажман заједнице – како се интерес грађана утврђује и узима у обзир у поступцима управљања имовином;
- е) *Транспарентност*: доступност кључних информација о непокретној имовини и процедурама у вези с њиховом употребом и одржавањем.

Прикупљање података

Прикупљање података се састојало од двије главне методе: анкете са представницима одабраних јединица локалне самоуправе и полуструктурираних интервјуа вођених с представницима служби укључених у управљање имовином. Истраживање је обухватило широк спектар тема укључујући организационе аспекте управљања имовином, људске ресурсе, критеријуме у припреми и доношењу одлука у вези с имовином и располагање имовином.

Као што је горе наведено, узорак је укључивао 22 одабране јединице локалне самоуправе. Критеријуми одабира послужили су да се обезбиједи разнолик узорак у погледу економског развоја, географске покривености и броја општина и градова, али и уравнотежен број јединица локалне самоуправе између ентитета и најмање једна јединица локалне самоуправе из сваког кантона у ФБиХ.

Први контакти и интервјуи са испитаницима дали су информације о додатним интервјуима, што је омогућило Мисији да прати информације које недостају или које су непотпуне. Анализирани су доступни документи и прописи из ове области, укључујући законе, подзаконске акте и релевантне акте и одлуке органа јединица локалне самоуправе. Коначно, континуирано праћење рада структура јединица локалне самоуправе од стране особља Мисије ОЕБС-а у БиХ на терену дало је важне додатне увиде и корисна појашњења.

Процјена је уважила три главна принципа кроз све фазе прикупљања података: сарадња са одабраним јединицама локалне самоуправе, неинтервенција и објективност.

Ограничења

Ова процјена је у великој мјери заснована на перспективама и увидима добијеним од саговорника који представљају извршне структуре одабраних јединица локалне самоуправе. Њихова гледишта у правилу нису провјерена у односу на искуства и мишљења других релевантних актера – посебно чланова скупштина/вијећа општина, независних стручњака, невладиних организација или корисника непокретности у власништву јединица локалне самоуправе. Перспективе агенција за провођење закона и правосуђа такође нису укључене. Процјена је адресирала тај недостатак коришћењем доступних докумената и одлука у овој области; међутим, могуће је да таква једностраност није могла увијек да се елиминише.

3. Преглед управљања имовином у пракси и идентификација ризика од корупције

Ово поглавље извјештаја фокусира се на функционисање система управљања имовином у пракси у одабраним јединицама локалне самоуправе и идентификује специфичне ризике од корупције у оквиру њих.

Процјена функционисања система управљања имовином на локалном нивоу у БиХ у пракси фокусира се, прво, на кључне карактеристике таквих система, укључујући правне и организационе аспекте, као и релевантне документе на нивоу политика. Друго, ово поглавље идентификује и анализира везу између специфичних рањивих тачака у пракси и у процедурама управљања непокретном имовином и потенцијалне корупције, односно специфичних ризика од корупције.

3.1 Непотпун правни оквир представља значајан ризик од корупције

Свеобухватан правни оквир за управљање непокретном имовином претпоставља постојање добро уређене процедуре за располагање имовином, транспарентност и укључивање различитих институционалних актера који обезбјеђују адекватан систем контроле и равнотеже. Овакав законски оквир смањује простор за дискрециона овлаштења локалних власти при доношењу одлука о располагању јавном имовином. С друге стране, непотпун правни оквир указује на постојање регулаторних ризика од корупције.¹⁷ Ово је генерално највидљивије у оскудној регулативи стандарда и процеса који се односе на управљање непокретном имовином.

С обзиром на разноврсност непокретне имовине у локалном контексту, ова комплексна област је регулисана бројним законима и прописима.¹⁸ Поглед на правни оквир, међутим, открива да је цијела област недовољно регулисана. Релевантни закони и прописи¹⁹ се углавном фокусирају на процедуралне аспекте располагања имовином на локалном нивоу. Општинско/градско вијеће/скупштина је, по правилу, са значајним изузетком Скупштине Брчко дистрикта БиХ (БД БиХ), дефинисана као доносилац одлука у овој области, при чему локална извршна власт има углавном административне надлежности и дужности. И у ФБиХ и у Републици Српској (РС),

17 У том смислу, „регулаторни ризици од корупције су постојеће или недостајуће карактеристике у закону које могу да допринесу корупцији, без обзира на то да ли је ризик био намјеран или не“. Види Tilman Hoppe, (Anti-Corruption Assessment of Laws (“Corruption Proofing”): Comparative Study and Methodology (Процјена закона проишв корупције (“Провера корупције”)): Компаративна студија и методологија (2014), стр. 111, доступно на: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

18 Између осталог, закони о локалној самоуправи, о експропријацији, о стварним правима, о уређењу простора и градњи, о концесијама, о шумама, о водама, о путевима, о пољопривредном земљишту.

19 Конкретно, Закон о принципима локалне самоуправе ФБиХ (“Службене новине ФБиХ”, бр. 49/06 и 51/09); Закон о локалној самоуправи РС (“Службени гласник РС”, бр. 97/16 и 36/19); Закон о стварним правима ФБиХ (“Службене новине ФБиХ”, бр. 66/13, 100/13, 32/19); Закон о стварним правима РС (“Службени гласник РС”, бр. 124/08, 58/09, 95/11 и 60/15); Закон о јавној имовини у БД БиХ (“Службени гласник БД БиХ”, бр. 28/6, 19/07 и 05/20).

релевантне одлуке припрема начелник/градоначелник, а усваја их Скупштина општине / Општинско вијеће (СО/ОВ). У БД БиХ градоначелник има надлежност да располаже непокретностима БД у складу са редовним годишњим планом располагања непокретном имовином у власништву Дистрикта који градоначелник доноси на приједлог директора специјализоване Канцеларије за управљање јавном имовином.²⁰ Исти актери и исти поступак у БД прописани су за доношење појединачних одлука о располагању имовином.²¹

Поред тога, правобранилаштва имају важну улогу у обезбјеђивању заштите јавне имовине у поступцима који се тичу управљања имовином. Законом о јавној имовини у БД (члан 32.) предвиђен је надзор правобранилаштва над располагањем јавном имовином у Дистрикту. Законом о правобранилаштву РС, као и еквивалентним кантоналним законима, такође је прописано да су јединице локалне самоуправе дужне да прибаве мишљење правобранилаца на нацрте свих уговора и одлука о стицању, располагању и продаји непокретности у власништву јединице локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе могу стећи непокретну имовину кроз различите правне послове укључујући експропријацију, куповину, примање поклона, судску или административну одлуку или успостављањем права грађења. У ФБиХ и РС таква стицања мора да одобри општинско/градско вијеће/скупштина.²²

Процедура располагања непокретном имовином у власништву РС, ФБиХ, кантона, БД и јединице локалне самоуправе је детаљније регулисана. Законски оквир предвиђа да се непокретном имовином може располагати на основу јавног конкурса и уз накнаду утврђену по тржишној цијени.²³ Општинско/градско вијеће/скупштина доноси одлуке о начину и условима располагања непокретном имовином у власништву јединице локалне самоуправе, а на приједлог начелника/градоначелника.²⁴ Трочлана комисија коју именује градско/општинско вијеће/скупштина проводи поступак надметања.²⁵ Да би се обезбиједила транспарентност и широк дomet, позив за надметање је потребно објавити у једној од дневних новина, 15 дана прије почетка поступка. Осим тога, такав позив потребно је огласити на огласним таблама и веб-страницама јединице локалне самоуправе.

*Изузеци од поступка јавног надметања односе се на ситуације у којима се продаја или оснивање права грађења на добру може да изврши *непосредном њој одгом*. Непосредна погодба може да се користи за изградњу војних објеката или објеката за потребе органа државне управе, објеката за потребе страних дипломатско-*

20 Закон о јавној својини у БД БиХ, члан 9.

21 Закон о јавној својини у БД БиХ, члан 10.

22 Члан 22. Закона о стварним правима ФБиХ и РС.

23 Види нпр. Закон о стварним правима ФБиХ ("Службене новине ФБиХ", бр. 66/13, 100/13, 32/19), члан 363, ст. 1.

24 Правилник о поступку јавног конкурса за располагање непокретном имовином у власништву ФБиХ, кантона, општина и градова ("Службене новине ФБиХ", број: 17/14); Правилник о располагању непокретностима РС ("Службени гласник РС", број: 20/12).

25 Детаљно су уређена и правила конкурса, укључујући почетну цијену, начин и услове плаћања и вријеме и начин куповине некретности од стране купца. О цијелом поступку се води записник, укључујући податке о свим понудама и евентуалним приговорима.

конзуларних представништава, њихових организација и специјализованих агенција Уједињених нација, објеката комуналне инфраструктуре, објеката вјерских заједница и обликовање грађевинских честица.²⁶ *Изузеци у РС* се односе и на могућност продаје имовине испод тржишне цијене или чак без накнаде у сврху реализације инвестиције од значаја за регионални или локални развој. Јединице локалне самоуправе у РС имају и могућност да без накнаде оснују права грађења на непокретностима за потребе стамбеног збрињавања становништва погођеног елементарним непогодама, за породице погинулих бораца и ратних војних инвалида. Ова процедура се заснива на правилнику који доноси скупштина јединице локалне самоуправе.²⁷

У БД БиХ изузеци од поступка јавног надметања односе се на ситуације сличне горе наведеним, али су детаљније регулисане и укључују шири скуп специфичних и одређених изузетака и услова. То се посебно односи на трансакције са лицима која су изгубила своју непокретну имовину због елементарних непогода, са невладиним организацијама или локалним заједницама (*мјесне заједнице*) регистрованим у БД БиХ, односно на давање јавне имовине у закуп ради постављања привремених објеката.²⁸

У БиХ само релевантни закон у БД БиХ²⁹ значајно превазилази горе описану уску процедуралну димензију и регулише одређене стандарде и кључне кораке у управљању имовином, као што је успостављање и вођење адекватних регистара. Другим ријечима, враћајући се на аналитички оквир за ову студију, фокус правног оквира у БиХ у овој области стављен је углавном на *процесе ујрављања и одржавања имовине у пракси* и на неке аспекте процедуралне *транспарентности*, док су други кључни елементи управљања непокретном имовином готово потпуно занемарени. Осим тога, ниједна од јединица локалне самоуправе које су обухваћене овом анализом, осим БД БиХ, не користи своје расположиве надлежности да у довољној мјери допуни опште одредбе релевантних закона на ентитетском и кантоналном нивоу локалним прописима.³⁰ Чак и у случајевима када таква регулатива постоји, она се не чини свеобухватном и систематичном.³¹

Недостатак законске регулативе у домену стандарда и процеса у овој области повећава ризик од *ad hoc* одлука и пракси располагања имовином које не одражавају неопходно најбоље интересе јединице локалне самоуправе или

26 Закон о стварним правима ФБиХ, члан 363. ст. 3; Закон о стварним правима РС ("Службени гласник РС", бр. 124/08, 58/09, 95/11 и 60/15), члан 348, ст. 3.

27 Закон о стварним правима РС, члан 348.

28 Закон о јавној имовини у БД БиХ, члан 12. Надаље, Закон предвиђа посебан уговор као додатни и засебни поступак за располагање јавном имовином, који може да буде повезан, али не и ограничен, са интересом привредног развоја или улагања у БД, као и из хуманитарних разлога. Посебним уговором се може укључити знатно нижа цијена, односно накнада за коришћење јавне имовине, а имовином се може располагати, у изузетним околностима, без накнаде. У случајевима када Скупштина БД одбије дати сагласност за посебни уговор, може да се води редовни поступак располагања јавном имовином (чланови 13-16).

29 Закон о јавној имовини у БД БиХ.

30 Само половина посматраних општина је пријавила да су усвојиле такве прописе.

31 У неким случајевима (нпр., Бијељина, Тузла, Угљевик, Вогошћа), статути јединица локалне самоуправе или други акти садрже неке одредбе које се односе на власништво и располагање њиховом имовином, укључујући и непокретну имовину. У другим, јединице локалне самоуправе такође усвајају властите прописе којима се детаљно описује поступак располагања имовином у одређеним областима, као што је закуп пословних простора или управљање грађевинским земљиштем.

јавности. Такве праксе могу да укључују намјерно смањење вриједности имовине, непотребне јавне набавке за одржавање имовине или пропуст да се благовремено покрене правни поступак ради заштите интереса јединице локалне самоуправе. Стога је непотпуни законски оквир са значајним празнинама кључни фактор који повећава ризик од корупције у управљању имовином на локалном нивоу у БиХ.

3.2 Функционисање система управљања имовином у пракси

3.2.1 Неадекватна организација и људски ресурси

Ефикасно управљање непокретном имовином претпоставља интеграцију овог концепта у општинску администрацију. Кључно је да администрација јединице локалне самоуправе има детаљно дефинисане улоге и одговорности за управљање имовином, укључујући планирање и анализу ризика, финансијске, оперативне и техничке аспекте, у идеалном случају и са координирајућом контакт-тачком. Добро управљање подразумијева и да државни службеници посједују одговарајућа знања и вјештине у релевантним областима. Ако то није случај, они можда неће ни бити свјесни да индиректно учествују у корупцијском циклусу који воде њихови надређени, јер нису упознати са принципима доброг управљања, релевантним правним оквиром, стандардима и процедурама.

Када је ријеч о организационим аспектима, једна од посматраних јединица локалне самоуправе³² има намјенску канцеларију за управљање непокретном имовином. Двије јединице локалне самоуправе имају посебну јединицу која се бави овим питањима³³, док су у 19 јединица локалне самоуправе надлежности у овој области фрагментиране или подијељене између различитих одјељења/јединица.³⁴ У једном броју јединица локалне самоуправе непокретном имовином управља одјељење у оквиру веће организационе јединице, при чему је то најчешће одјељење за геодетске и катастарске послове. У већини случајева, надлежности у овој области су подијељене између најмање двије организационе јединице у оквиру јединице локалне самоуправе – најчешће су то одјељења/јединице за просторно планирање, геодетска и имовинско-правна питања, при чему финансијска одјељења имају помоћну улогу. У већини посматраних јединица локалне самоуправе у РС, ова надлежност је у оквиру једног одјељења, најчешће оног за стамбено-комуналне послове. У таквим случајевима, финансијска служба има споредна овлаштења.³⁵ Случајеви подијељене одговорности у овом домену између различитих организационих јединица такође су идентификовани и у јединицама локалне самоуправе у РС.³⁶ У јединицама локалне самоуправе у којима имовином управља више организационих јединица, саговорници су такође навели и проблем недостатка ефикасних механизма координације и комуникације.³⁷

32 Брчко.

33 Бијељина и Мостар.

34 Бихаћ, Бреза, Доњи Вакуф, Илијаш, Кладањ и Томиславград.

35 Бијељина, Брод, Соколац, Станари, Шамац, Требиње и Угљевик.

36 Хан Пијесак, Сребреница и Шипово.

37 Бихаћ, Горажде и Сребреница.

За разлику од јединица локалне самоуправе у ФБиХ и РС, Брчко дистрикт има Канцеларију за управљање јавном имовином која се састоји од три одјељења – за располагање, за одржавање и за регистар – са 55 запослених. Канцеларија је надлежна за управљање покретном и непокретном имовином и општим ресурсима, као и за идентификацију и вођење евиденције имовине, укључујући свеобухватан преглед имовине и чување података о имовини. Оваква намјенска структура са специјализованим управитељима имовине и помоћним особљем представља примјер добре праксе међу посматраним јединицама локалне самоуправе у БиХ, јер помаже ефикасној координацији и управљању имовином.

Анализа Мисије показује да управљање непокретном имовином у општинама у БиХ често није систематски организовано. С обзиром на различиту величину општина, није неопходно или није увијек изводиво имати посебну организациону јединицу задужену за непокретну имовину; међутим, неопходно је имати, као минимум, јасно додијељене одговорности и улоге када је у питању овај важан задатак. Одсуство јасне и смислене подјеле рада у овој области ствара ризик да ће доћи до недовољно јасно подијељених одговорности и некохерентних процеса, чиме се ствара простор за (несанкционисану) корупцију.

Када су у питању *људски ресурси*, информације из одабраних општина су откриле различите капацитете за управљање непокретном имовином. Администрације јединица локалне самоуправе, по правилу, немају стандардизоване процедуре и описе послова за особље које се бави управљањем имовином. То указује на недостатак пажње посвећене овој важној области.³⁸ У општинама обухваћеним овом процјеном у ФБиХ, у неким случајевима једно лице је одговорно за управљање непокретном имовином. То је обично стручни сарадник који је именован као контакт-лице за непокретну имовину. У осталим јединицама локалне самоуправе такве послове обавља више запослених, а број се креће од два,³⁹ три⁴⁰ до 11 лица. Посматране јединице локалне самоуправе у РС такође имају сличне кадровске аранжмане, при чему је извјестан број запослених, како саговорници наводе, ангажован на основу краткорочних уговора. Према информацијама из јединица локалне самоуправе обухваћених овом анализом, број особља које ради на непокретној имовини у општинама РС варира од два⁴¹ до пет.⁴²

Иако **број лица која раде на овим питањима може и треба да варира** у зависности од величине општине, расположивих ресурса итд.⁴³, Мисија је уочила веома недосљедну праксу која указује на недостатак систематског приступа у управљању општинском имовином. Такође је вриједно напоменути да особље укључено у управљање имовином често нема детаљан опис послова или јасне

38 Бреза и Доњи Вакуф.

39 Кладањ, краткорочно.

40 Горажде и Томиславград.

41 Соколац.

42 Бијељина и Брод.

43 Према неким процјенама, на примјер, три до четири висококвалификована менаџера имовине уз административну подршку требало би да буду у стању да адекватно управљају „портфолијом од приближно 225 некретнина“. Olga Kaganova, Guidebook on real property asset management for local governments (*Водич за управљање некретнинама за локалне управе*), Центар за међународни развој и управљање Урбан Институт (2012), стр. 70, доступно на <http://web.archive.urban.org/UploadedPDF/412531-Guidebook-on-Real-Property-Asset-Management-for-Local-Governments.pdf>.

улоге. Осим тога, чак и у случајевима када је више лица задужено за непокретну имовину, они обично обављају друге послове унутар одјељења и/или јединице.

Напори усмјерени на јачање капацитета су такође неадекватни. У већини случајева не постоји обавезна и континуирана основна или специјализована обука за особље задужено за непокретну имовину. Особље у више од половине посматраних јединица локалне самоуправе, према наводима испитаника, није имало посебну обуку о питањима управљања имовином у посљедње четири године. Спорадичне обуке су организоване под покровитељством органа државне службе или надлежних управа за геодетске и имовинско-правне послове, али је већина испитаника изјавила да у посљедње вријеме није имала користи од таквих обука.⁴⁴ Иако су саговорници из неколико јединица локалне самоуправе⁴⁵ истакли потребу за изградњом капацитета у управљању непокретном имовином, укључујући примјену релевантних закона, изостају континуирани напори на обуци и едукацији у овој области, било од стране самих јединица локалне самоуправе или од стране ентитетских/БД агенција/комисија за државну службу.

Овакав недостатак адекватне подјеле рада, недовољна специјализација и капацитети особља могли би да ограниче дјелотворност напора да се спријечи корупција у овој области. Имајући у виду сложеност процедура и изазов координације између организационих јединица унутар јединице локалне самоуправе, као и углавном неадекватне људске ресурсе, чини се да не постоје довољне гаранције да ће се кључни процеси одвијати на начин да се поштују принципи законитости, ефикасности и транспарентности.

3.2.2 Одсуство стратегије и планирања

Стандарди и најбоље праксе у овој области сугеришу да су документи у домену политика управљања имовином важан алат за успостављање јасно дефинисаног система управљања имовином. Осим тога, такви документи обезбјеђују транспарентан стратешки и оперативни оквир у свакој јединици локалне самоуправе. На примјер, план или стратегија управљања непокретном имовином може да служи за усмјеравање планирања, стицања, рада, одржавања и располагања таквом имовином. То, заузврат, ограничава дискрецију у доношењу одлука.

Ова процјена открива да ниједна од посматраних јединица локалне самоуправе нема посебне документе о политици управљања непокретном имовином. Ниједна није развила стратегију управљања имовином; само у једном случају, јединица локалне самоуправе је одредила намјенска финансијска средства за рад комисије за израду такве стратегије.⁴⁶ Годишњи планови управљања имовином идентификовани су у три јединице локалне самоуправе.⁴⁷ Двије јединице локалне самоуправе израђују годишње извјештаје о коришћењу непокретности, али без годишњих планова или стратегије у овој области.⁴⁸

44 На примјер у Броду, Хан Пијеску, Сокоцу, Сребреници, Станарима, Шамцу, Шипову, Требињу и Угљевик.

45 Бихаћ, Станари, Шамац и Томиславград.

46 Бихаћ.

47 Брчко дистрикт БиХ, Бреза и Горажде.

48 Доњи Вакуф и Угљевик.

Позивање на непокретну имовину је такође укључено у неке општинске развојне планове. Ипак, ови документи, по правилу, имају много већи обим и циљеве и нису прикладни за пружање свеобухватног техничког упутства у овом сектору.

Планови интегритета су такође важан алат у идентификацији и уклањању ризика од корупције у одређеним областима и процесима, укључујући локални ниво.⁴⁹ Ипак, ова процјена је показала да девет од 22 јединице локалне самоуправе има план интегритета, док у само четири јединице локалне самоуправе планови интегритета, према наводима испитаника, садрже специфичне мјере у вези с управљањем имовином. Иако план интегритета није замјена за снажан правни оквир, он наглашава напоре јединице локалне самоуправе у смањивању ризика од корупције.

Недостатак стратегије управљања имовином на локалном нивоу и система извјештавања може довести до различитих врста *ad hoc* одлука које се тичу располагања непокретном имовином супротно интересима јединице локалне самоуправе и грађана. Чињеница да више од половине посматраних јединица локалне самоуправе нема планове интегритета, те да је у мање од половине јединица локалне самоуправе у којима постоје планови интегритета посебно укључено питање управљања непокретном имовином, доприноси општем утиску да ризици од корупције нису адекватно третираны на структуралном нивоу.

3.2.3 Недостатак регистара имовине и инвентара података

Постојање докумената јавне политике је уско повезано са процесима и техникама управљања имовином који су развијени и имплементирани на нивоу јединице локалне самоуправе. Као што је наведено у уводним дијеловима, као питање доброг управљања, управљање некретнинама би требало да укључује развој и одржавање детаљног инвентара података, као и подстицање координације између различитих актера и одјељења. Регистар имовине треба да евидентира основне податке о статусу и стању свих непокретности у власништву дате јединице локалне самоуправе. Такви документи представљају основу за функционалан систем управљања информацијама.

Ипак, ова процјена је показала да ниједна од посматраних јединица локалне самоуправе нема свеобухватан регистар имовине. Као што је наведено у претходном дијелу, са изузетком БД БиХ, не постоји законска обавеза за јединице локалне самоуправе да воде такав регистар, нити постоји законска обавеза да прикупљају и ажурирају стандардизовани скуп података о општинској имовини. Све јединице локалне самоуправе, према наводима саговорника, имају неку врсту евиденције о непокретној имовини, али она се не води у стандардизованим форматима и није направљена и одржавана на основу јасне и јединствене методологије. Штавише, ови подаци се, како наводе саговорници, често држе у различитим одјељењима, укључујући књиговодствене и рачуноводствене

⁴⁹ План интегритета (који се понекад назива и антикорупцијски стратешки план) је интерни антикорупцијски документ који настаје као резултат самопроцјене институционалне рањивости на корупцију и друге облике неетичног понашања, који садржи правне и практичне мјере усмјерене на превенцију и санкционисање таквих понашања. Види више нпр. Transparency International Босна и Херцеговина, Приручник: Увођење планова интегритета на локалном нивоу, доступно на <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/06/TIBIH-Manual.pdf>.

евиденције, судске и катастарске регистре земљишта и регистре уговора, и често нису координирани.⁵⁰ Стога не изненађује да су у неколико јединица локалне самоуправе ревизорске службе утврдиле значајне недостатке у овој области, указујући на недостатак свеобухватних и поузданих података о имовини у власништву јединице локалне самоуправе.⁵¹

У Брчко дистрикту БиХ се води детаљан инвентар података у облику електронског регистра. Овај попис садржи евиденцију свих непокретних средстава и ажурира се на мјесечној основи. Регистар садржи опште податке о имовини, законском праву, вриједности, податке о текућим корисницима, те податке о приходима и расходима. Регистар води посебно одјељење у Канцеларији за управљање јавном имовином, која има шест запослених. Међутим, регистар је још увијек непотпун због неажурности институција БД у достављању тражених података. Такође је вриједно напоменути да је у ревизорском извјештају БД за 2018. годину констатовано да Канцеларија није обезбиједила свеобухватне и поуздане податке у регистру и да он није усклађен са евиденцијама у главној књизи трезора и евиденцијама других релевантних институција. Чињеница да се чак и напреднији системи вођења регистра имовине у БиХ, као што је онај у БД, суочавају са значајним проблемима, указује на изазове у овој области.

Непостојање јавно доступног регистра непокретности са свим релевантним и ажурираним информацијама о статусу, стању, тржишној вриједности, посједовању, приходима и расходима, прикупљених у координацији са различитим јединицама предметних јединица локалне самоуправе, може да доведе до различитих ризика од корупције. На примјер, у недостатку таквих регистара, вјероватније је да ће се десити неке од сљедећих злоупотреба: намјерно неодржавање у циљу смањења тржишне вриједности ради продаје некретнине испод њене тржишне вриједности; непотребне јавне набавке и радови на одржавању девастиране имовине; коришћење имовине супротно њеној намјени; неблаговремено подношење тужбе и накнадна ограничења у вези са правним поступком; бесправни грађевински радови итд.

3.3 Специфични ризици корупције у поступцима располагања непокретном имовином

Осим сагледавања општих структурних услова, могуће је идентификовати специфичне ризике корупције у поступцима управљања непокретном имовином.

Посебно је важно напоменути да, у правилу, правни оквир за располагање јавном имовином експлицитно предвиђа контроле и равнотеже између различитих институционалних актера на локалном нивоу. Овакве одредбе имају за циљ да смање простор за дискрециона овлаштења појединих институционалних актера при доношењу одлука о располагању јавном имовином, чиме се смањују ризици од корупције на регулаторном нивоу. Заиста, контроле и равнотеже у овој области су релативно добро регулисане када је у питању правни оквир (институционални троугао који чине начелник/градоначелник, вијеће/скупштина и правобранилаштво).

⁵⁰ Бихаћ, Брод и Доњи Вакуф.

⁵¹ Брчко, Брод, Сребреница и Шипово.

Но, према наводима саговорника, пракса јединица локалне самоуправе варира када су у питању улоге и одговорности институционалних актера задужених за располагање непокретном имовином. Испитаници из релевантних служби у посматраним општинама наводе да се горе наведени поступак којим извршна власт покреће процес одлучивања примјењује у 17 јединица локалне самоуправе, док је у пет Скупштина општине / Општинско вијеће надлежна за покретање поступка располагања непокретном имовином. Представници појединих јединица локалне самоуправе⁵² су навели да грађани могу и сами да покрену процесе у вези са управљањем имовином и да понекад користе ово право, у складу са прописаном процедуром за грађанску иницијативу. У неким посматраним општинама,⁵³ Скупштина општине / Општинско вијеће, како саговорници наводе, понекад овлашћују начелника/градоначелника да директно располаже непокретном имовином, без прецизирања износа средстава. Ове различите праксе које наводе саговорници указују на чињеницу да, у неким случајевима, ситуација на терену одступа од процедура прописаних правним оквиром, ограничавајући ефективност надзора над релевантним одлукама.

3.3.1 Неадекватан квалитет и структура одлука у вези са непокретном имовином

Према мониторинг извјештајима Мисије, у 2019. години у посматраним јединицама локалне самоуправе усвојено је више од 430 одлука од значаја за располагање непокретном имовином. Док вријеме потребно за припрему одлука Скупштине општине / Општинског вијећа у вези са имовином зависи од природе непокретне имовине и врсте трансакције, за такве одлуке, према информацијама из јединица локалне самоуправе, у просјеку је потребно око мјесец дана да се припреме и усвоје. Саговорници потврђују и да се овакве одлуке ријетко доносе по убрзаној процедури. Истовремено, представници тек неколико јединица локалне самоуправе наводе да се одлуке у вези с имовином додају на самој сједници Скупштине општине / Општинског вијећа (*скраћени йосџуйци*). Међутим, чак ни у тим јединицама локалне самоуправе то се не наводи као уобичајена или честа пракса.

Квалитет и структура предложених одлука представљају важан фактор у контролисању дискреционих овлаштења која има кабинет начелника/градоначелника. Детаљне информације с тим циљем омогућавају информисану дебату и образложено доношење одлука од стране чланова Скупштине општине / Општинског вијећа, који би требало да имају посљедњу ријеч у овим поступцима.

Без обзира на то, и квалитет и структура предложених одлука значајно варирају унутар и међу јурисдикцијама у БиХ. Генерално, ни формат ни садржај ових одлука не чине се адекватним. Већина посматраних јединица локалне самоуправе као образложење у вези с располагањем непокретном имовином, у својим одлукама, наводи финансијске бенефиције. Ипак, у пет јединица локалне самоуправе пријављена је пракса искључивања чак и овог кључног елемента одлуке. У осам посматраних општина ове предложене одлуке, према наводима саговорника, не

52 Бијељина и Соколац.

53 Прозор-Рама и Требиње.

укључују елаборацију општих користи предложеног правца дјеловања за предметну јединицу локалне самоуправе. Неке од доступних одлука у овој области откривају да је, чак и у случајевима када је укључен дио о користима и ефектима, тај дио често представљен прилично уопштено и без довољно елаборације.

Уопштено говорећи, чини се да се такав мањкав формат и садржај предложених одлука у великој мјери толерише и прихвата од стране Скупштине општине / Општинског вијећа. Индикативно је да су само три посматране јединице локалне самоуправе⁵⁴ пријавиле да су одлуке о управљању непокретном имовином скинуте са дневног реда њихових Скупштина општина / Општинских вијећа у 2019. години, јер су одборници затражили додатне информације.

Укратко, чини се да нису присутни сви елементи за успјешно функционисање контроле и равнотеже на локалном нивоу. То је посебно случај са адекватном комуникацијом између локалне извршне власти и Скупштине општине / Општинског вијећа у процесима доношења одлука у вези са непокретном имовином. Ако предложене одлуке које се тичу управљања непокретном имовином често нису довољно детаљне и не разрађују финансијске и друге користи предложене трансакције, упитно је да ли чланови ових Скупштина општина / Општинских вијећа имају довољно информација да размотре и усвоје такве одлуке.

3.3.2 Недостатак стандардизоване процедуре утврђивања вриједности имовине

У већини јединица локалне самоуправе (20 од 22), процијењена тржишна вриједност непокретне имовине којом ће се располагати редовно се укључује у предложене одлуке. Ипак, пракса се разликује у погледу метода за утврђивање процијењене тржишне вриједности. Док у већини посматраних јединица локалне самоуправе (13 од 22) ову процјену врше овлаштени судски вјештаци, у пракси то проводе и надлежна одјељења/дирекције, специјализоване комисије или општинске комисије.⁵⁵

Испитаници такође истичу да постоје случајеви нереалних процјена вриједности имовине које доводе до смањења вриједности имовине, као и недостатак поузданих информација за процјену који произлази из неразвијеног тржишта некретнина у већем дијелу БиХ.⁵⁶ Чак и у случајевима када регистри имовине постоје у неком облику,⁵⁷ у правилу они не садрже податке о вриједности евидентиране имовине.

Недостатак јасних процедура и утврђених метода за процјену вриједности имовине, као и разноликост таквих метода које се користе у пракси, могу да представљају озбиљан ризик од корупције и да отворе врата за злоупотребу

54 Бијељина, Брчко и Томиславград.

55 Кладань и Прозор-Рама.

56 На примјер у Бихаћу, Горажду, Грдама, Мостару, Прозору-Рама, Томиславграду. За више информација о тржишту некретнина погледајте, на примјер <http://www.fgu.com.ba/en/newse-reader/real-estate-market-report-of-the-federation-of-bih-for-2018.html>.

57 На примјер у Томиславграду.

повјерених ресурса у приватне сврхе. Конкретније, чињеница да не постоји стандардизована метода за утврђивање тржишне вриједности непокретности може а, према увидима саговорника из јединице локалне самоуправе, у неким случајевима чак и доводи до манипулације утврђеном цијеном непокретности које продаје или купује јединица локалне самоуправе.

3.3.3 Недостатак јавних консултација

Јавне консултације су важан механизам који обезбјеђује да се одлуке о управљању непокретном имовином доносе у најбољем интересу становника предметне јединице локалне самоуправе. Поред тога, јавне консултације доприносе транспарентности и одговорности у поступцима доношења одлука у вези са непокретном имовином. Према законима којима се регулише локална самоуправа, јединице локалне самоуправе су дужне да обезбиједи да се управљање имовином обавља у складу са законима и прописима, на транспарентан начин, у интересу њихових становника и са дужном пажњом. То значи да је, барем судећи по законском оквиру, интерес локалних грађана стављен у први план када је ријеч о управљању општинском имовином. Истовремено, међутим, у релевантним законима нису дефинисани начини утврђивања интереса локалног становништва у различитим ситуацијама.

Позитивно је, према наводима саговорника са терена, то што је транспарентност процедура управљања непокретном имовином у појединачним јединицама локалне самоуправе у значајној мјери формално обезбијеђена. Када је у питању објављивање релевантних одлука, већина посматраних јединица локалне самоуправе ослања се на општа средства комуникације, као што су веб-странице, огласне плоче и службена гласила. Неколико јединица локалне самоуправе такође извјештава о коришћењу дневних новина у ту сврху, док једна јединица локалне самоуправе, поред стандардних средстава комуникације, наводи и пренос сједница Скупштина општина / Општинских вијећа као начин јавног доношења релевантних одлука. На основу одредби закона о слободи приступа информацијама у БиХ (на државном, ентитетском и нивоу БД) сваки појединац има право да захтијева одређене информације, укључујући и оне које се односе на непокретну имовину. Представници јединица локалне самоуправе обухваћених овом анализом наводе да се све релевантне одлуке из ове области по правилу објављују.

Међутим, према информацијама из одабраних јединица локалне самоуправе, пракса одржавања јавних консултација у овој области је прије изузетак него правило. Двије трећине посматраних јединица локалне самоуправе не организује јавне консултације као основу за финализацију одлука у вези са непокретном имовином. Чак и представници јединица локалне самоуправе у којима се одржавају јавне консултације о овим питањима, наводе да то ријетко чине. Према информацијама из одабраних јединица локалне самоуправе, укључивање јавности је обично снажније у случајевима када су одлуке у вези са непокретном имовином дио стратешких докумената (нпр. стратегија развоја општина и регулациони планови).⁵⁸ На сличан начин обезбјеђују се јавне консултације у оквиру процедуре за доношење просторно-планске документације.⁵⁹ У неким

58 Извјештавају о томе у Брезни, Горажду, Кладњу и Оцаку.

59 Нпр. у Броду, Станарима и Требињу.

случајевима се одржавају ограничене консултације унутар градског вијећа или са стручним комисијама, али је шира јавност редовно искључена. У БД БиХ јавне расправе се најчешће одржавају у оквиру поступка за закључивање посебног споразума од јавног интереса.⁶⁰

Прихваћени стандарди и добра пракса у овој области сугеришу да су јавне консултације и допринос заједнице међу кључним стубовима система управљања имовином који добро функционише, посебно у погледу располагања и развоја имовине високе вриједности. Иако није реално имати јавне консултације о свакој одлуци која се односи на управљање имовином, недостатак јавних консултација не само да спречава да се глас грађана чује, већ и подрива транспарентност и одговорност за такве одлуке. Чак и ако је транспарентност одлука у вези са непокретном имовином, како је наведено, углавном обезбијеђена, то не може да послужи као замјена за смислено учешће грађана у процесима доношења одлука у овој важној области.

3.3.4 Неадекватна надзорна функција Скупштина општина / Општинских вијећа

Поред своје улоге у доношењу одлука које се односе на управљање непокретном имовином, Скупштине општина / Општинска вијећа треба да врше општи надзор стратешког правца, ефикасности и успјешности управљања непокретном имовином. Практика подношења извјештаја о управљању непокретном имовином од стране извршне власти о којима ће расправљати Скупштине општина / Општинска вијећа додатно би нагласила њихову кључну улогу у овој области, истовремено доприносећи одговорности и транспарентности.

Ипак, подаци са терена говоре да само 12 од 22 посматране јединице локалне самоуправе редовно практикује такво извјештавање и комуникацију између локалне извршне и законодавне власти. У неким случајевима, годишње извјештавање Скупштине општине / Општинског вијећа је ограничено на једну врсту или један аспект управљања непокретном имовином.⁶¹

Забрињава чињеница да приближно половина посматраних руководилаца јединица локалне самоуправе не подноси извјештаје Скупштини општине / Општинском вијећу о располагању непокретном имовином. Непостојање таквих извјештаја, у комбинацији са неадекватним квалитетом и садржајем одлука у вези са непокретном имовином које предлаже извршна власт, значајно деградира квалитет и ефективност управљања непокретном имовином на локалном нивоу. Ово представља ризик за корупцију ускраћивањем поузданих алата Скупштини општине / Општинском вијећу за обављање своје виталне функције надзора. Поред тога, таква пракса указује на то да је извршна власт значајно важнији актер него што је предвиђено релевантним прописима у овој области, што додатно ограничава надзор од стране законодавне власти.

⁶⁰ Закон о јавној имовини БД БиХ, чланови 13-16. То подразумева додатну, засебну процедуру за располагање јавном имовином, која може бити повезана, али не и ограничена на интерес економског развоја или улагања у БД, као и из хуманитарних разлога.

⁶¹ У Шамцу, на примјер, Одјељење за привреду подноси Управном одбору годишње податке о закупу имовине.

3.3.5 Наглашена дискреција у коришћењу прикупљених средстава

Коначно, без обзира на значајна средства прикупљена кроз управљање непокретном имовином, обично није одређена сврха за коју таква средства могу да се користе. Свеукупно, према информацијама са терена, само пет од 22 посматране јединице локалне самоуправе⁶² јасно дефинише сврху у коју могу да се користе средства која проистичу из управљања непокретном имовином. Истовремено, само четири јединице локалне самоуправе⁶³ су пријавиле јасно дефинисану процедуру праћења трошења ових средстава. Ово доводи до наглашеног дискреционог права извршне власти у коришћењу прихода од непокретне имовине, што би могло бити проблематично с обзиром на значајну вриједност прикупљених средстава.

62 Бијељина, Бреза, Мостар, Шамац и Шипово.

63 Бијељина, Илијаш, Мостар и Шипово.

4. Закључци и препоруке

На основу наведене анализе може да се закључи да систем управљања имовином на локалном нивоу углавном постоји само у неповезаним дијеловима. Значајан изузетак од овог правила је Брчко дистрикт БиХ који, упркос неким уочљивим процедуралним недостацима (у смислу да је, осим у неким посебним случајевима, Скупштина БД углавном искључена из процеса доношења одлука у овој области) може да послужи као примјер добре праксе у БиХ. То је случај због тога што Брчко дистрикт има детаљан правни оквир и засебну институционалну структуру за управљање јавном имовином, укључујући непокретну имовину. Другдје се може наћи само недовољан/општи оквир, гдје кључни механизми – као што су стратешки документи, регистри имовине и систем контроле и равнотеже различитих институционалних актера – или не постоје или су недовољни. Стога је у таквим околностима тешко издвојити посебно осјетљиве тачке из перспективе корупције.

Лоше управљање отвара врата корупцији, као што то чине и недостатак систематског приступа и лоши механизми надзора и одговорности. Управљање непокретном имовином на локалном нивоу у БиХ изазива бројне забринутости у овом погледу. Надаље, недостатак стратешког планирања и координације, заједно с недовољном употребом важних алата за управљање као што су регистри имовине, који, чак и тамо гдје постоје, понекад не садрже неопходне информације, укључујући процјену вриједности предметне имовине, отежава обезбјеђивање довољне одговорности администрације јединице локалне самоуправе, посебно извршној власти за њихов укупни учинак у овој области.

Овај извјештај је идентификовао неке од кључних недостатака у погледу правног оквира и праксе управљања непокретном имовином на локалном нивоу. Осим општих недостатака у систему управљања непокретном имовином, извјештај је указао на специфичне осјетљиве тачке које су посебно забрињавајуће са становишта ризика од корупције. Док читава област захтијева озбиљне интервенције како на нивоу законског оквира тако и на нивоу праксе – с обзиром на то да бројни проблеми управљања непокретном имовином на локалном нивоу у БиХ могу да се рјешавају само на системски начин – ове специфичне корупцијске ризике треба посматрати као приоритетна питања.

Стога, ради побољшања укупне ефикасности управљања имовином на локалном нивоу у БиХ и рјешавања како општих тако и специфичних ризика од корупције, Мисија препоручује сљедеће:

Правни оквир

Препорука 1: Унаприједити релевантни законски оквир у ФБиХ и РС регулисањем кључних, суштинских аспеката ефикасног управљања непокретном имовином – посебно организационих аспеката, регистара имовине и обавезног годишњег планирања и извјештавања – користећи правни оквир Брчко дистрикта БиХ, између осталог, као извор обећавајуће праксе, уз консултовање примјера најбоље међународне праксе.

Алтернативно, ово може да се учини и израдом модела локалних прописа које ће усвојити Скупштина општине / Општинско вијеће.

Алати и праксе управљања имовином

Препорука 2: Увести стандардизоване организационе и институционалне аранжмане задужене за управљање имовином; узети у обзир природу посла и обезбиједити јасан опис улога и одговорности, те истовремено предвидјети координациону тачку и/или намјенску јединицу за ове сврхе.

Препорука 3: Развити специјализовани програм обуке за управљање непокретном имовином и промовисати важност континуиране и обавезне изградње капацитета у овој области.

Препорука 4: Развити документе о политикама управљања имовином у складу са принципима доброг управљања, пружајући стратешке и оперативне смјернице о управљању имовином јединице локалне самоуправе.

Препорука 5: Провести свеобухватно прикупљање информација и мапирање имовине јединице локалне самоуправе која ће послужити као основ за израду релевантних стратешких докумената.

Препорука 6: Јединице локалне самоуправе треба да развију свеобухватан и поуздан регистар имовине који ће укључивати информације о власничком статусу, локацији, величини, стању, вриједности, тренутној употреби, процијењеном вијеку трајања и друге значајне информације о имовини коју посједују.

Специфични ризици од корупције

Препорука 7: Стандардизовати процедуру за процјену имовине у свим јединицама локалне самоуправе.

Препорука 8: Утврдити у које конкретне сврхе могу да се користе средства прикупљена управљањем непокретном имовином и увести праксу праћења коришћења ових средстава.

Препорука 9: Унаприједити механизме и праксу јавних консултација о одлукама о непокретностима у власништву јединице локалне самоуправе.

Препорука 10: Стандардизовати формат предложених одлука од значаја за управљање непокретном имовином тако да садрже све кључне елементе, адекватно образложење и елаборацију.

Препорука 11: Промовисати и подстицати у свим општинама праксу годишњих извештаја о управљању непокретном имовином у власништву јединице локалне самоуправе које би разматрала Скупштина општине / Општинско вијеће.

