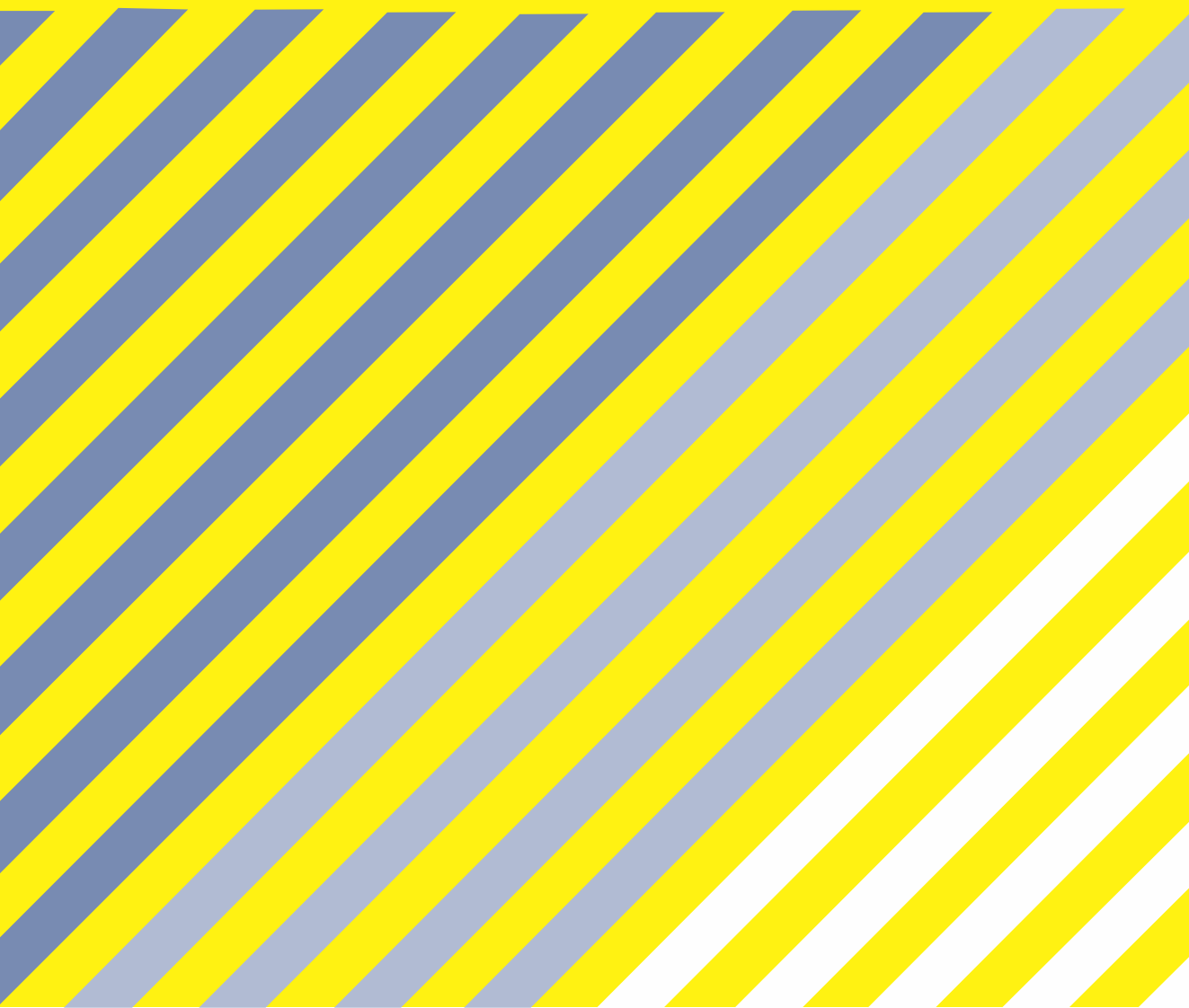


Procjena prostora za korupciju u upravljanju nekretninama na lokalnoj razini u BiH



Procjena prostora za korupciju u upravljanju nekretninama na lokalnoj razini u BiH

Naklada:
Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
Misija u Bosni i Hercegovini
Fra Anđela Zvizdovića 1
71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
www.osce.org/bih
© OSCE 2022

Naslovnu stranu i unutrašnje stranice je dizajnirao
DSO PRINT SERVICES Tuzla
Tisak: DSO PRINT SERVICES Tuzla

Tiskano u Bosni i Hercegovini

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge neprofitne svrhe, s napomenom da svaka takva reprodukcija ima oznaku da je Misija OSCE-a u BiH izvor teksta.

ISBN 978-92-9234-065-0

Kazalo

1. Uvod i osnovne informacije o općinskoj antikorupcijskoj inicijativi	7
2. Analitički okvir i metodologija	10
3. Pregled upravljanja imovinom u praksi i identifikacija rizika od korupcije.....	13
3.1 Nepotpun pravni okvir predstavlja značajan rizik od korupcije	13
3.2 Funkcioniranje sustava upravljanja imovinom u praksi.....	16
3.2.1 Neadekvatna organizacija i ljudski resursi.....	16
3.2.2 Odsutnost strategije i planiranja.....	18
3.2.3 Nedostatak registara imovine i inventara podataka.....	19
3.3 Specifični rizici korupcije u postupcima raspolaganja nekretninama.....	20
3.3.1 Neadekvatna kvaliteta i struktura odluka u vezi s nekretninama.....	21
3.3.2 Nedostatak standardizirane procedure utvrđivanja vrijednosti imovine	22
3.3.3 Nedostatak javnih konzultacija	22
3.3.4 Neadekvatna nadzorna funkcija Skupština općina / Općinskih vijeća.....	23
3.3.5 Naglašena diskrecija u korištenju prikupljenih sredstava.....	24
4. Zaključci i preporuke.....	25

1. Uvod i osnovne informacije o općinskoj antikorupcijskoj inicijativi

Općinska antikorupcijska inicijativa (OAI) Misije OESS-a u Bosni i Hercegovini (Misija), pokrenuta je 2018. godine i prati antikorupcijske trendove i procese u odjelu za javno upravljanje u jedinicama lokalne samouprave širom Bosne i Hercegovine (BiH). Inicijativa, koja je razvijena kao dio programskog fokusa Misije za borbu protiv korupcije na svim razinama vlasti, uključuje i sustavno praćenje rada vijeća/skupština jedinica lokalne samouprave i suradnju s ključnim sudionicima u lokalnim upravama.

Glavni rezultat OAI-a su tematska izvješća koja se bave specifičnim temama u okviru upravljanja javnim financijama te predstavljaju ključne nalaze praćenja Misije i nude provedive preporuke o tome kako spriječiti korupcijsko ponašanje u ovom važnom sektoru. Prvo izvješće, koje je završeno 2019. godine, procijenilo je prostor za korupciju u davanju bespovratnih sredstava i nenovčanoj potpori organizacijama civilnoga društva. Fokus ovoga izvješća je na trendovima i praksama u upravljanju nekretninama u 22 odabrane jedinice lokalne samouprave.¹

Brojni su razlozi zbog kojih upravljanje nekretninama predstavlja posebno relevantnu temu. Najprije, nekretnina obično ima relativno visoku vrijednost i raspolaganje takvom imovinom često čini značajan dio prihoda bilo koje općine.² Istodobno, preliminarni zaključci Misije o praćenju rada jedinica lokalne samouprave ukazali su na nekoliko područja koja izazivaju zabrinutost. Osim toga, sami sudionici koje je Misija konzultirala, naglasili su da bi detaljna procjena prakse upravljanja nekretninama u njihovim jedinicama lokalne samouprave pomogla da se poboljša učinkovitost i transparentnost, uz istodobno smanjenje prostora za korupciju. Na kraju, desk istraživanje pokazalo je da je ova tema nedovoljno istražena kako u BiH tako i u regiji, i da bi ovo izvješće na taj način doprinijelo popunjavanju postojećih praznina u znanju.³

1 Uključene su sljedeće jedinice lokalne samouprave: Bihać, Bijeljina, Brčko, Breza, Brod, Donji Vakuf, Goražde, Grude, Han Pijesak, Ilijaš, Kladanj, Mostar, Odžak, Prozor-Rama, Šamac, Šipovo, Sokolac, Srebrenica, Stanari, Tomislavgrad, Trebinje i Ugljevik. Kriteriji odabira uključivali su osiguranje raznolikog uzorka u smislu gospodarskog razvoja, geografske pokrivenosti i broja općina i gradova, ali i osiguranje uravnoteženog broja jedinica lokalne samouprave između entiteta i najmanje jedne jedinice lokalne samouprave iz svakog kantona u FBiH.

2 Pouzdane i sveobuhvatne procjene vrijednosti nekretnina na lokalnoj razini, zajedno s pripadajućim prihodima, nisu dostupne. Ilustracije radi, knjigovodstvena vrijednost javnog zemljišta i objekata u Brčko distriktu BiH procijenjena je na 26,4 milijuna KM, što je preko 10 % ukupnog godišnjeg proračuna. Vidjeti Ured za reviziju javne uprave Brčko distrikta BiH, *Prepreke učinkovitom upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH* (2014), str. 23, dostupno na <http://www.revizija-bd.ba/index.php/izvjestaji-bs/category/28-revizija-ucinka?download=132:prepreke-ucinkovitom-upravljanju-javnom-imovinom-u-bd-ba>.

3 Osim nekoliko alata i vodiča koji se odnose na ovu temu u širem smislu (npr. Misija OESS-a u BiH, *Vodič za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnom nivou*, 2012; NALAS, *Municipal Asset Management Toolkit: A Guide for Local Decision Makers (Priručnik za upravljanje općinskom imovinom: Vodič za lokalne donositelje odluka)*, dostupan na http://www.nalas.eu/Publications/Books/Municipal_Asset_Management_Toolkit), relevantne procjene i istraživanja u regiji su prilično oskudni. Vidi npr. izvješće o procjeni iz Albanije, UNDP Star II projekat, *Asset management in local government: Report assessment on current level of knowledge and internal procedures, processes and systems (Upravljanje imovinom u lokalnoj samoupravi: Izvješće o procjeni trenutnog nivoa znanja i internih procedura, procesa i sustava)* (2018), dostupno na <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ALB/Assessment%20report%20on%20Asset%20Management.pdf>

Ova analiza upravljanja nekretninama, iz perspektive prevencije korupcije, zasniva se na širem shvaćanju antikorupcije. Perspektiva se fokusira na poboljšanje javnih usluga i promociju transparentnosti i odgovornosti, kao i na važnost promocije „etosa javne službe“.⁴ Ovakvo šire razumijevanje borbe protiv korupcije naglašava preventivne antikorupcijske politike i prakse, u skladu s relevantnim odredbama Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (Konvencija). Ovaj međunarodni instrument, između ostalog, naglašava obvezu država članica da razviju koordinirane antikorupcijske politike koje „promoviraju sudjelovanje društva i odražavaju načela: vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, kao i načela integriteta, transparentnosti i odgovornosti.“⁵ U tom kontekstu i iz ove perspektive, korupcija se promatra kao problem usko povezan s *lošim ili slabim upravljanjem*.⁶ Osim toga, kada se promatra konkretno iz perspektive rizika od korupcije i strategija upravljanja integritetom na lokalnoj razini, valjano i učinkovito upravljanje imovinom i raspolaganje imovinom smatra se jednim od ključnih stupova integriteta.⁷ Istodobno, raspolaganje imovinom općenito se smatra područjem u kojem je visok rizik od korupcije. Prilike za zlouporabe u ovom sektoru „lako se iskorištavaju i pretvaraju se u svakodnevnu rutinu kada su relevantne kontrole slabe, a prakse upravljanja loše“.⁸

Ipak, namjera nije da ovo izvješće predstavi sveobuhvatnu procjenu djelotvornosti ili učinkovitosti sustava upravljanja nekretninama na lokalnoj razini u BiH. Iako izvješće naglašava ključne elemente i faze upravljanja nekretninama, s posebnim fokusom na *sudionike i procedure*, ključna perspektiva koja je usvojena za ovu procjenu je prevencija korupcije.

Uzimajući u obzir gore navedena načela, ovo izvješće ima tri glavna cilja:

1. Ponuditi pregled trendova i praksi u upravljanju nekretninama u odabranim jedinicama lokalne uprave;
2. Identificirati vezu između ranjivih točaka u pravnom okviru, procedura i praksi koje se tiču upravljanja imovinom, i potencijala za prikrivenu i nesankcioniranu korupciju, odnosno rizika od korupcije i;
3. Dati preporuke zainteresiranim stranama kako da osiguraju integritet i povećaju otpornost na korupciju u ovoj oblasti.

4 Vijeće Europe, Designing and Implementing Anti-corruption Policies: Handbook (*Osmišljavanje i implementacija antikorupcijskih politika: Priručnik*) (2013) str. 33, dostupno na <https://rm.coe.int/16806d8ad7>

5 UNCAC, članak 5, dostupno na https://treaties.un.org/doc/Treaties/2003/12/20031209%2002-50%20PM/Ch_XVIII_14p.pdf; vidi i Council of Europe Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption (*Rezoluciju Vijeća Europe (97) 24 o dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije*), 6. studenoga 1997., dostupno na <https://rm.coe.int/16806cc17c>.

6 Vidi npr. Alina Mungiu-Pipidi, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption (Potraga za dobrim upravljanjem: Kako društva razvijaju kontrolu nad korupcijom)* (Cambridge University Press, 2015).

7 Milena Minkova, *Guide to Corruption-Free Local Government (Vodič za lokalnu upravu bez korupcije)*, UNDP (2018), str. 34.

8 *Ibid.*, str. 49.

S obzirom na to da nudi konkretne i provedive preporuke za unaprjeđenje ukupnog funkcioniranja sustava upravljanja imovinom i smanjenje rizika od korupcije u ovoj oblasti, kako na regulativnoj razini tako i u praksi, izvješće je osobito namijenjeno kreatorima politika jedinica lokalne samouprave i lokalnoj administraciji. Nalazi ovog izvješća relevantni su i za entitetske zakonodavce, kao i za organizacije civilnog društva i građane jedinica lokalne uprave, kao alat za povećanje ukupne transparentnosti i odgovornosti lokalne uprave u ovoj oblasti.

Izvješće počinje identifikacijom trendova i praksi u ovoj oblasti, uključujući ključne karakteristike sustava upravljanja imovinom, kao što su organizacijski aspekti i dokumenti na razini politika koji su nužni za održavanje načela dobrog upravljanja i transparentnosti. Nakon toga, prikazani su nalazi koji se tiču specifičnih rizika od korupcije u postojećim procedurama upravljanja nekretninama na lokalnoj razini. Izvješće završava nizom provedivih preporuka koje imaju za cilj unaprjeđenje učinka lokalnih uprava u ovoj oblasti i ublažavanje identificiranih korupcijskih rizika.

2. Analitički okvir i metodologija

Ključni pojmovi i načela

Nekretnina je zemljište, zajedno sa svime što je trajno povezano sa zemljištem ili ispod zemljišta, osim ako zakonom nije drukčije uređeno. Dakle, zgrade, putovi, parkirališta, kuće/stanovi, poslovni prostori, komunalni/sportsko/kulturni infrastrukturni objekti itd., ne predstavljaju zasebnu nekretninu. Oni se smatraju sastavnim dijelom osnovne nekretnine – odnosno zemljišne čestice (bilo na površini ili ispod površine).

Upravljanje imovinom je, za potrebe ovog izvješća, definirano kao „integrirani pristup praćenju, radu, održavanju, nadogradnji i raspolaganju imovinom na ekonomičan način, uz održavanje željene razine usluge”.⁹ To „uključuje balansiranje troškova, mogućnosti i rizika u odnosu na željeni učinak imovine, kako bi se dugoročno postigli ciljevi općine.”¹⁰

Upravljanje javnom imovinom zasniva se na nekoliko načela i praksi koje su uobičajene za općenito upravljanje imovinom i za dobro upravljanje u državnoj službi.

Ova načela uključuju:

- djelotvornost
- učinkovitost
- transparentnost
- integritet i odgovornost
- građanski angažman i sudjelovanje javnosti
- pravnu sigurnost i vladavinu prava.¹¹

Ovo je složeno i multidisciplinarno područje jer „uključuje kolaboracijski rad mnogih ljudi i grupa unutar općine, uključujući vijeće, menadžment, financije, planiranje, direktore održivog razvoja, menadžere usluga, javnih radova, te operacije i održavanje”.¹² Osobito je važno naglasiti da upravljanje imovinom, također, zahtijeva

9 NALAS, Municipal Asset Management Toolkit (*Priručnik za upravljanje općinskom imovinom*), dostupan na 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 („Kako razviti politiku upravljanja imovinom, strategiju i okvir upravljanja: uspostavite dosljedan pristup upravljanju imovinom u vašoj općini”) Federacija kanadskih općina (2018.) str. 2

11 Vidi npr. Wael Zakout et al. Good governance in land administration: Principles and good practices, World Bank and FAO (2007) p. 7, (*Dobro upravljanje u zemljišnoj administraciji: Načela i dobre prakse, Svjetska banka i FAO*) (2007) str. 7, dostupno na <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. („Kako razviti politiku upravljanja imovinom, strategiju i okvir upravljanja: Uspostavite dosljedan pristup upravljanju imovinom u vašoj općini”), Federacija kanadskih općina (2018) str. 3.

angažman i doprinos zajednice, kako bi bilo učinkovito i adekvatno odgovoreno na potrebe građana.¹³

Prednosti poboljšano upravljanja imovinom na općinskoj razini su višestruke. One uključuju povećanje prihoda, poboljšanu kreditnu reputaciju, privlačenje domaćih i stranih investitora, bolje razumijevanje opcija i troškova razina usluga, informirano donošenje odluka na temelju koristi i troškova alternativa, poboljšanu sposobnost komuniciranja i obrazlaganja odluka u vezi s imovinom zainteresiranih strana, učinke na okoliš, te poboljšanu kvalitetu života građana.¹⁴

Ključni aspekti upravljanja imovinom

Ova analiza vođena je gore navedenim shvaćanjem da je jasno definiran, dobro reguliran i dosljedno implementiran sustav upravljanja imovinom ključan čimbenik za smanjenje prostora za korupciju, a samim tim i za prevenciju korupcije u ovoj oblasti. Ovo izvješće usvaja eksplicitnu antikorupcijsku perspektivu i fokusira se na sljedeće aspekte upravljanja imovinom:¹⁵

1. **Pravni i administrativni okvir** – zakoni i lokalni akti.
Ovaj dio ispituje u kojoj mjeri i na koji način postojeći pravni okvir daje ovlasti općinskim vlastima nad općinskom imovinom u različitim jurisdikcijama širom BiH.¹⁶
2. **Upravljanje imovinom u praksi**
 - a) *Organizacijski aspekti i ljudski resursi*: U tom smislu, institucionalni okvir za upravljanje imovinom je posebno relevantan; ljudski resursi uključuju jasnu podjelu uloga i odgovornosti, dostatnu razinu znanja i stručnosti onih koji upravljaju imovinom u praksi, kao i identifikaciju i ispunjenje njihovih potreba za obukom;
 - b) *Dokumenti politike upravljanja imovinom (strategija, ciljevi, planiranje)*: ovaj aspekt odnosi se na postojanje i sadržaj dokumenata politika u ovom sektoru;
 - c) *Alati i procesi za upravljanje imovinom*: ovo uključuje prikupljanje podataka, procjenu imovine, upravljanje informacijama o imovini, što uključuje podatke, informacije i znanje o imovini te koordinaciju različitih sudionika i odjela;

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 („Kako razviti politiku upravljanja imovinom, strategiju i okvir upravljanja: Uspostavite dosljedan pristup upravljanju imovinom u vašoj općini“), Federacija kanadskih općina (2018) str. 3

14 Svjetska banka, Strategic Municipal Asset Management (2000) (*Strateško upravljanje općinskom imovinom*), str. 2; Fernando Fernholz i Rosemary Morales Fernholz, A Toolkit for Municipal Asset Management (*Priručnik za upravljanje općinskom imovinom*), RTI International (2007), str. 2.

15 Vidjeti više, npr. u Olga Kaganova, Guidebook on real property asset management for local governments (*Vodič za upravljanje nekretninama za lokalne uprave*), Centar Urban Institute za međunarodni razvoj i upravljanje (2012), dostupan na <http://web.archive.urban.org/UploadedPDF/412531-Guidebook-on-Real-Property-Asset-Management-for-Local-Governments.pdf> ; NALAS, Municipal Asset Management Toolkit (*Priručnik za upravljanje općinskom imovinom*), dostupan na http://www.danube-water-program.org/media/AM/Municipal_AM_Toolkit_WEB.pdf ; Strategic Municipal Asset Management (*Strateško upravljanje općinskom imovinom*) (2000); NALAS, Priručnik za upravljanje imovinom u vlasništvu općina (2014); Fernando Fernholz i Rosemary Morales Fernholz, A Toolkit for Municipal Asset Management (*Priručnik za upravljanje općinskom imovinom*), RTI International (2007); RICS Public Sector Property Asset Management Guidelines (*Smjernice za upravljanje imovinom javnog sektora*) (drugo izdanje, 2012), pogl. 1; Misija OESS-a u BiH, Vodič za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnoj razini (2012).

16 Ovo uključuje procjenu sposobnosti općinskih vlasti da, npr., registriraju vlasništvo, stječu i raspolazu imovinom, utvrđuju procjenu i pregovaraju o cijeni za kupovinu i prodaju, koriste imovinu, daju u zakup, ugovaraju itd. Cf, Fernando Fernholz i Rosemary Morales Fernholz, A Toolkit for Municipal Asset Management (*Priručnik za upravljanje općinskom imovinom*), RTI International (2007), str. 4.

- d) *Operativni procesi upravljanja imovinom i procesi održavanja u praksi:* stjecanje, održavanje, iznajmljivanje i prodaja imovine; doprinos zajednice i angažman zajednice – kako se interes građana utvrđuje i uzima u obzir u postupcima upravljanja imovinom;
- e) *Transparentnost:* dostupnost ključnih informacija o nekretninama i procedurama u vezi s njihovom uporabom i održavanjem.

Prikupljanje podataka

Prikupljanje podataka sastojalo se od dvije glavne metode: ankete s predstavnicima odabranih jedinica lokalne samouprave i polustrukturiranih intervjua vođenih s predstavnicima službi uključenih u upravljanje imovinom. Istraživanje je obuhvatilo širok spektar tema, uključujući organizacijske aspekte upravljanja imovinom, ljudske resurse, kriterije u pripremi i donošenje odluka u vezi s imovinom i raspolaganje imovinom.

Kao što je gore navedeno, uzorak je uključivao 22 odabrane jedinice lokalne samouprave. Kriteriji odabira poslužili su da se osigura raznolik uzorak u pogledu gospodarskog razvoja, geografske pokrivenosti i broja općina i gradova, ali i uravnotežen broj jedinica lokalne samouprave između entiteta i najmanje jedna jedinica lokalne samouprave iz svakog kantona u FBiH.

Prvi kontakti i intervjui s ispitanicima dali su informacije o dodatnim intervjuima, što je omogućilo Misiji da prati informacije koje nedostaju ili koje su nepotpune. Analizirani su dostupni dokumenti i propisi iz ove oblasti, uključujući zakone, podzakonske akte i relevantne akte i odluke tijela jedinica lokalne samouprave. Konačno, kontinuirano praćenje rada struktura jedinica lokalne samouprave od strane osoblja Misije OEES-a u BiH na terenu dalo je važne dodatne uvide i korisna pojašnjenja.

Procjena je uvažila tri glavna načela kroz sve faze prikupljanja podataka: suradnja s odabranim jedinicama lokalne samouprave, neintervencija i objektivnost.

Ograničenja

Ova procjena je u velikoj mjeri zasnovana na perspektivama i uvidima dobivenim od sugovornika koji predstavljaju izvršne strukture odabranih jedinica lokalne samouprave. Njihova gledišta u pravilu nisu provjerena u odnosu na iskustva i mišljenja drugih relevantnih sudionika – osobito članova skupština/vijeća općina, neovisnih stručnjaka, nevladinih organizacija ili korisnika nekretnina u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Perspektive agencija za provedbu zakona i pravosuđa, također, nisu uključene. Procjena je adresirala taj nedostatak uporabom dostupnih dokumenata i odluka u ovoj oblasti; međutim, moguće je da se takva jednostranost nije mogla uvijek eliminirati.

3. Pregled upravljanja imovinom u praksi i identifikacija rizika od korupcije

Ovo poglavlje izvješća fokusira se na funkcioniranje sustava upravljanja imovinom u praksi u odabranim jedinicama lokalne samouprave i identifikira specifične rizike od korupcije u okviru istih.

Procjena funkcioniranja sustava upravljanja imovinom na lokalnoj razini u BiH u praksi fokusira se, prvo, na ključne karakteristike takvih sustava, uključujući pravne i organizacijske aspekte, kao i relevantne dokumente na razini politika. Drugo, ovo poglavlje identifikira i analizira vezu između specifičnih ranjivih točaka u praksi, kao i u procedurama upravljanja nekretninama i potencijalne korupcije, odnosno specifičnih rizika od korupcije.

3.1 Nepotpun pravni okvir predstavlja značajan rizik od korupcije

Sveobuhvatan pravni okvir za upravljanje nekretninama pretpostavlja postojanje dobro uređene procedure za raspolaganje imovinom, transparentnost i uključivanje različitih institucionalnih sudionika koji osiguravaju odgovarajući sustav kontrole i ravnoteže. Ovakav zakonski okvir smanjuje prostor za diskrecijske ovlasti lokalnih vlasti pri donošenju odluka o raspolaganju javnom imovinom. S druge strane, nepotpun pravni okvir ukazuje na postojanje regulativnih rizika od korupcije.¹⁷ Ovo je općenito najvidljivije u oskudnoj regulativi standarda i procesa koji se odnose na upravljanje nekretninama.

S obzirom na raznolikost nekretnina u lokalnom kontekstu, ova kompleksna oblast je regulirana brojnim zakonima i propisima.¹⁸ Pogled na pravni okvir, međutim, otkriva da je cijela oblast nedovoljno regulirana. Relevantni zakoni i propisi¹⁹ uglavnom se fokusiraju na proceduralne aspekte raspolaganja imovinom na lokalnoj razini. Općinsko/gradsko vijeće/skupština je, po pravilu, sa značajnom iznimkom Skupštine Brčko distrikta BiH, definirana kao donositelj odluka u ovoj oblasti, pri čemu lokalna izvršna vlast ima uglavnom administrativne nadležnosti i dužnosti. I u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i u Republici Srpskoj (RS), relevantne odluke priprema načelnik/gradonačelnik, a usvaja ih Skupština općine / Općinsko vijeće (SO/OV). U Brčko distriktu BiH u gradonačelnikovoj je nadležnosti raspolaganje nekretninama

17 U tom smislu, „regulativni rizici od korupcije su postojeće ili nedostajuće karakteristike u zakonu koje mogu doprinijeti korupciji, bez obzira je li rizik bio namjeren ili ne“. Vidi Tilman Hoppe, Anti-Corruption Assessment of Laws („Corruption Proofing“): Comparative Study and Methodology (*Procjena zakona protiv korupcije („Provjera korupcije“): Komparativna studija i metodologija* (2014), str. 111, dostupno na: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

18 Između ostalog, zakoni o lokalnoj samoupravi, o eksproprijaciji, o stvarnim pravima, o uređenju prostora i gradnji, o koncesijama, o šumama, o vodama, o putovima, o poljoprivrednom zemljištu.

19 Konkretno, Zakon o načelima lokalne samouprave FBiH, Službene novine FBiH 49/06 i 51/09; Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a, Službeni glasnik RS-a 97/16 i 36/19; Zakon o stvarnim pravima FBiH, Službene novine FBiH 66/13, 100/13, 32/19; Zakon o stvarnim pravima RS-a, Službeni glasnik RS-a 124/08, 58/09, 95/11 i 60/15; Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 28/6, 19/07 i 05/20.

Brčko distrikta BiH u skladu s redovitim godišnjim planom raspolaganja nekretninama u vlasništvu Distrikta, a koji gradonačelnik donosi na prijedlog direktora specijaliziranog Ureda za upravljanje javnom imovinom.²⁰ Isti sudionici i isti postupak u Brčko distriktu BiH propisani su za donošenje pojedinačnih odluka o raspolaganju imovinom.²¹

Osim toga, pravobraniteljstva imaju važnu ulogu u osiguranju zaštite javne imovine u postupcima koji se tiču upravljanja imovinom. Zakonom o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH (članak 32) predviđen je nadzor pravobraniteljstva nad raspolaganjem javnom imovinom u Distriktu. Zakonom o pravobraniteljstvu RS-a, kao i ekvivalentnim kantonalnim zakonima, također je propisano da su jedinice lokalne samouprave dužne pribaviti mišljenje pravobranitelja na nacрте svih ugovora i odluka o stjecanju, raspolaganju i prodaji nekretnina u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave mogu steći nekretnine kroz različite pravne poslove, uključujući eksproprijaciju, kupovinu, primanje darova, sudsku ili administrativnu odluku ili putem uspostave prava građenja. U FBiH i RS-u, takva stjecanja moraju biti odobrena od strane općinskog/gradskog vijeća/skupštine.²²

Procedura raspolaganja nekretninama u vlasništvu RS-a, FBiH, kantona, Brčko distrikta BiH i jedinice lokalne samouprave detaljnije je regulirana. Zakonski okvir predviđa da se nekretninom može raspolagati na temelju javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni.²³ Općinsko/gradsko vijeće/skupština donosi odluke o načinu i uvjetima raspolaganja nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, a na prijedlog načelnika/gradonačelnika.²⁴ Tročlano povjerenstvo, koje imenuje gradsko/općinsko vijeće/skupština, provodi postupak nadmetanja.²⁵ Kako bi se osigurala transparentnost i širok domet, poziv za nadmetanje potrebno je objaviti u jednom od dnevnih novina, 15 dana prije početka postupka. Osim toga, takav poziv potrebno je oglasiti na oglasnim pločama i internetskim stranicama jedinice lokalne samouprave.

Iznimke od postupka javnog nadmetanja odnose se na situacije u kojima se prodaja ili osnivanje prava građenja na dobru može izvršiti *izravnom pogodbom*. Izravna pogodba može se koristiti za izgradnju vojnih objekata ili objekata za potrebe tijela državne uprave, objekata za potrebe stranih diplomatsko-konzularnih predstavništava, njihovih organizacija i specijaliziranih agencija Ujedinjenih naroda, objekata komunalne infrastrukture, objekata vjerskih zajednica i oblikovanje građevinskih čestica.²⁶ *Iznimke u RS-u* odnose se i na mogućnost prodaje imovine ispod tržišne cijene ili, čak, bez naknade u svrhu realizacije investicije od značaja za regionalni ili lokalni razvoj. Jedinice

20 Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, članak 9.

21 Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, članak 10.

22 Članak 22. Zakona o stvarnim pravima FBiH i RS-a.

23 Vidi npr. Zakon o stvarnim pravima FBiH, Službene novine FBiH 66/13, 100/13, 32/19, članak 363, st. 1.

24 Pravilnik o postupku javnog konkursa za raspolaganje nepokretnom imovinom u vlasništvu FBiH, kantona, opština i gradova, Službene novine FBiH 17/14; Pravilnik o raspolaganju nepokretnostima RS, Službeni glasnik RS 20/12.

25 Detaljno su uređena i pravila natječaja, uključujući početnu cijenu, način i uvjete plaćanja i vrijeme i način kupovine nekretnine od strane kupca. O cijelom postupku se vodi zapisnik, uključujući podatke o svim ponudama i eventualnim prigovorima.

26 Zakon o stvarnim pravima FBiH, članak 363. st. 3; Zakon o stvarnim pravima RS, Službeni glasnik RS 124/08, 58/09, 95/11 i 60/15, članak 348, st. 3.

lokalne samouprave u RS-u imaju i mogućnost da bez naknade osnuju prava građenja na nekretninama za potrebe stambenog zbrinjavanja stanovništva pogođenog elementarnim nepogodama, za obitelji poginulih branitelja i ratnih vojnih invalida. Ova procedura zasniva se na pravilniku koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave.²⁷

U Brčko distriktu BiH iznimke od postupka javnog nadmetanja odnose se na situacije slične gore navedenim, ali su detaljnije regulirane i uključuju širi skup specifičnih i određenih iznimaka i uvjeta. To se osobito odnosi na transakcije s osobama koje su izgubile svoju nekretninu zbog elementarnih nepogoda, s nevladinim organizacijama ili lokalnim zajednicama (*mjesne zajednice*) registriranim u Brčko distriktu BiH, odnosno na davanje javne imovine u zakup radi postavljanja privremenih objekata.²⁸

U BiH samo relevantni zakon u Brčko distriktu BiH²⁹ značajno prevazilazi gore opisanu usku proceduralnu dimenziju i regulira određene standarde i ključne korake u upravljanju imovinom, kao što je uspostava i vođenje adekvatnih registara. Drugim riječima, vraćajući se na analitički okvir za ovu studiju, fokus pravnog okvira u BiH u ovoj oblasti stavljen je uglavnom na *proces upravljanja i održavanja imovine u praksi* i na neke aspekte proceduralne *transparentnosti*, dok su drugi ključni elementi upravljanja nekretninama gotovo potpuno zanemareni. Osim toga, nijedna od jedinica lokalne samouprave, koji su obuhvaćeni ovom analizom, osim onih u Brčko distriktu BiH, ne koristi svoje raspoložive nadležnosti kako bi lokalnim propisima u dostatnoj mjeri dopunili opće odredbe relevantnih zakona na entitetskoj i kantonalnoj razini.³⁰ Čak i u slučajevima kada takva regulativa postoji, ona se ne čini sveobuhvatnom i sustavnom.³¹

Nedostatak zakonske regulative u oblasti standarda i procesa u ovoj oblasti povećava rizik od *ad hoc* odluka i praksa raspolaganja imovinom, a koje ne odražavaju nužno najbolje interese jedinice lokalne samouprave ili javnosti. Takve prakse mogu uključivati namjerno smanjenje vrijednosti imovine, nepotrebne javne nabave za održavanje imovine ili propust da se pravovremeno pokrene pravni postupak radi zaštite interesa jedinice lokalne samouprave. Stoga je nepotpuni zakonski okvir, sa značajnim prazninama, ključni čimbenik koji povećava rizik od korupcije u upravljanju imovinom na lokalnoj razini u BiH.

27 Zakon o stvarnim pravima RS, članak 348.

28 Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, članak 12. Nadalje, Zakon predviđa poseban ugovor, kao dodatni i zasebni postupak za raspolaganje javnom imovinom koji može biti povezan, ali ne i ograničen s interesom gospodarskog razvoja ili ulaganja u Brčko distriktu, kao i iz humanitarnih razloga. Posebnim ugovorom se može uključiti znatno niža cijena, odnosno naknada za uporabu javne imovine, a imovinom se može raspolagati, u iznimnim okolnostima, bez naknade. U slučajevima kada Skupština Brčko distrikta odbije dati suglasnost za posebni ugovor, može se voditi redoviti postupak raspolaganja javnom imovinom. (članci 13–16).

29 Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH.

30 Samo polovica promatranih općina prijavila je da su usvojile takve propise.

31 U nekim slučajevima (npr. Ugljevik, Bijeljina, Vogošća, Tuzla), statuti jedinica lokalne samouprave ili drugi akti sadrže neke odredbe koje se odnose na vlasništvo i raspolaganje njihovom imovinom, uključujući i nekretnine. U drugim, jedinicama lokalne samouprave, također, usvajaju vlastite propise kojima se detaljno opisuje postupak raspolaganja imovinom u određenim oblastima, kao što je zakup poslovnih prostora ili upravljanje građevinskim zemljištem u određenim oblastima, kao što je zakup poslovnih prostora ili upravljanje građevinskim zemljištem.

3.2 Funkcioniranje sustava upravljanja imovinom u praksi

3.2.1 Neadekvatna organizacija i ljudski resursi

Učinkovito upravljanje nekretninama pretpostavlja integraciju ovog koncepta u općinsku administraciju. Ključno je da administracija jedinice lokalne samouprave ima detaljno definirane uloge i odgovornosti za upravljanje imovinom, uključujući planiranje i analizu rizika, financijske, operativne i tehničke aspekte, u idealnom slučaju i s koordinirajućom kontakt točkom. Dobro upravljanje podrazumijeva i da državni službenici posjeduju odgovarajuća znanja i vještine u relevantnim oblastima. Ako to nije slučaj, oni možda neće ni biti svjesni da neizravno sudjeluju u korupcijskom ciklusu koji vode njihovi nadređeni, jer nisu upoznati s načelima dobrog upravljanja, relevantnim pravnim okvirom, standardima i procedurama.

Kada je riječ o organizacijskim aspektima, jedna od promatranih jedinica lokalne samouprave³² ima namjenski ured za upravljanje nekretninama. Dvije jedinice lokalne samouprave imaju posebnu jedinicu koja se bavi ovim pitanjima³³, dok su u 19 jedinica lokalne samouprave nadležnosti u ovoj oblasti fragmentirane ili podijeljene između različitih odjela/jedinica. U jednom broju jedinica lokalne samouprave, nekretninama upravlja odjel u okviru veće organizacijske jedinice, pri čemu je to najčešće odjel za geodetske i katastarske poslove.³⁴ U većini slučajeva, nadležnosti u ovoj oblasti podijeljene su između najmanje dvije organizacijske jedinice u okviru jedinice lokalne samouprave – najčešće su to odjeli/jedinice za prostorno planiranje, geodetska i imovinsko-pravna pitanja, pri čemu financijski odjeli imaju pomoćnu ulogu. U većini promatranih jedinica lokalne samouprave u RS-u, ova nadležnost je u okviru jednog odjela, najčešće onog za stambeno-komunalne poslove. U takvim slučajevima, financijska služba ima sporedne ovlasti.³⁵ Slučajevi podijeljene odgovornosti između različitih organizacijskih jedinica u ovoj oblasti, identificirani su, također, i u jedinicama lokalne samouprave u RS-u.³⁶ U jedinicama lokalne samouprave u kojima imovinom upravlja više organizacijskih jedinica, sugovornici su, također, naveli i problem nedostatka učinkovitih mehanizama koordinacije i komunikacije.³⁷

Za razliku od jedinica lokalne samouprave u FBiH i RS-u, Brčko distrikt ima Ured za upravljanje javnom imovinom koji se sastoji od tri odjela (odjel za raspolaganje, odjel za održavanje i odjel za registar) s 55 uposlenika. Ured je nadležan za upravljanje pokretninama i nekretninama i općim resursima, kao i za identifikaciju i vođenje evidencije imovine, uključujući sveobuhvatan pregled imovine i čuvanje podataka o imovini. Budući da pomaže učinkovitoj koordinaciji i upravljanju imovinom, ovakva namjenska struktura, sa specijaliziranim upraviteljima imovine i pomoćnim osobljem, predstavlja primjer dobre prakse među promatranim jedinicama lokalne samouprave u BiH.

32 Brčko.

33 Bijeljina i Mostar.

34 Bihać, Breza, Donji Vakuf, Ilijaš, Kladanj i Tomislavgrad.

35 Bijeljina, Brod, Sokolac, Stanari, Šamac Trebinje i Ugljevik.

36 Srebrenica i Šipovo.

37 Bihać, Goražde i Srebrenica.

Analiza Misije pokazuje da upravljanje nekretninama u općinama u BiH često nije sustavno organizirano. S obzirom na različitu veličinu općina, nije nužno ili nije uvijek izvedivo imati posebnu organizacijsku jedinicu zaduženu za nekretnine; međutim, nužno je imati, kao minimum, jasno dodijeljene odgovornosti i uloge kada je u pitanju ovaj važan zadatak. Odsutnost jasne i smislene podjele rada u ovoj oblasti, stvara rizik da će doći do nedovoljno jasno podijeljenih odgovornosti i nekoherentnih procesa, čime se stvara prostor za (nesankcioniranu) korupciju.

Kada su u pitanju *ljudski resursi*, informacije iz odabranih općina otkrile su različite kapacitete za upravljanje nekretninama. Administracije jedinica lokalne samouprave, u pravilu, nemaju standardizirane procedure i opise poslova za osoblje koje se bavi upravljanjem imovinom. To ukazuje na nedostatak pozornosti posvećene ovoj važnoj oblasti. U općinama obuhvaćenim ovom procjenom u FBiH, u nekim slučajevima jedna osoba je odgovorna za upravljanje nekretninama. To je obično stručni suradnik koji je imenovan kao kontakt osoba za nekretnine.³⁸ U ostalim jedinicama lokalne samouprave takve poslove obavlja više uposlenika, a broj se kreće od dvije,³⁹ tri⁴⁰ do 11 osoba. Promatrane jedinice lokalne samouprave u RS-u, također, imaju slične kadrovske aranžmane, pri čemu je izvjestan broj uposlenika, kako sugovornici navode, angažiran na osnovi kratkoročnih ugovora. Prema informacijama iz jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih ovom analizom, broj osoba koje rade na nekretninama u općinama RS-a varira od dva⁴¹ do pet.⁴²

Iako **broj osoba koje rade na ovim pitanjima može i treba varirati**, ovisno o veličini općine, raspoloživim resursima itd.⁴³, Misija je uočila veoma nedosljednu praksu koja ukazuje na nedostatak sustavnog pristupa u upravljanju općinskom imovinom. Također je vrijedno napomenuti da osoblje uključeno u upravljanje imovinom često nema detaljan opis poslova ili jasne uloge. Osim toga, čak i u slučajevima kada je više osoba zaduženo za nekretnine, oni obično obavljaju druge poslove unutar odjela i/ili jedinice.

Napori usmjereni na jačanje kapaciteta također su neadekvatni. U većini slučajeva ne postoji obvezna i kontinuirana, osnovna ili specijalizirana obuka za osoblje zaduženo za nekretnine. Osoblje u više od polovice promatranih jedinica lokalne samouprave, prema navodima ispitanika, nije imalo posebnu obuku o pitanjima upravljanja imovinom u posljednje četiri godine. Sporadične obuke organizirane su pod pokroviteljstvom tijela državne službe ili nadležnih uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, ali je većina ispitanika izjavila da u posljednje vrijeme nije imala koristi

38 Breza i Donji Vakuf.

39 Kladanj, kratkoročno.

40 Goražde i Tomislavgrad.

41 Sokolac.

42 Bijeljina i Brod.

43 Prema nekim procjenama, na primjer, tri do četiri visoko kvalificirana menadžera imovine uz administrativnu podršku trebali bi biti u stanju adekvatno upravljati „portofolijem od približno 225 nekretnina“. Olga Kaganova, *Guidebook on real property asset management for local governments (Vodič za upravljanje nekretninama za lokalne uprave)*, Centar za međunarodni razvoj i upravljanje Urban Institute (2012), str. 70, dostupno na <http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/412531-Guidebook-on-Real-Property-Asset-Management-for-Local-Governments.pdf>

od takvih obuka.⁴⁴ Iako su sugovornici iz nekoliko jedinica lokalne samouprave⁴⁵ istaknuli potrebu za izgradnjom kapaciteta u upravljanju nekretninama, uključujući primjenu relevantnih zakona, izostaju kontinuirani naponi na obuci i edukaciji u ovoj oblasti, bilo od samih jedinica lokalne samouprave ili od entitetskih agencija / agencija u Brčko distriktu / povjerenstava za državnu službu.

Ovakav nedostatak adekvatne podjele rada, nedostatna specijalizacija i kapaciteti osoblja, mogli bi ograničiti djelotvornost napora da se spriječi korupcija u ovoj oblasti. Imajući u vidu složenost procedura i izazov koordinacije između organizacijskih jedinica unutar jedinice lokalne samouprave, kao i uglavnom neadekvatne ljudske resurse, čini se da ne postoje dostatna jamstva da će se ključni procesi odvijati na način da se poštuju načela zakonitosti, učinkovitosti i transparentnosti.

3.2.2 Odsutnost strategije i planiranja

Standardi i najbolje prakse u ovoj oblasti sugeriraju da su dokumenti u oblasti politike upravljanja imovinom važan alat za uspostavu jasno definiranog sustava upravljanja imovinom. Osim toga, takvi dokumenti osiguravaju transparentan strateški i operativni okvir u svakoj jedinici lokalne samouprave. Na primjer, plan ili strategija upravljanja nekretninama može služiti za usmjeravanje planiranja, stjecanja, rada, održavanja i raspolaganja takvom imovinom. To, zauzvrat, ograničava diskreciju u donošenju odluka.

Ova procjena otkriva da nijedna od promatranih jedinica lokalne samouprave nema posebne dokumente o politici upravljanja nekretninama. Nijedna nije razvila strategiju upravljanja imovinom; samo u jednom slučaju, jedinica lokalne samouprave je odredila namjenska financijska sredstva za rad povjerenstva za izradu takve strategije.⁴⁶ Godišnji planovi upravljanja imovinom identificirani su u tri jedinice lokalne samouprave.⁴⁷ Dvije jedinice lokalne samouprave izrađuju godišnja izvješća o uporabi nekretnina, ali bez godišnjih planova ili strategije u ovoj oblasti.⁴⁸

Pozivanje na nekretnine je, također, uključeno u neke općinske razvojne planove. Ipak, ovi dokumenti, u pravilu, imaju mnogo veći obujam i ciljeve i nisu prikladni za pružanje sveobuhvatne tehničke upute u ovom sektoru.

Planovi integriteta su, također, važan alat u identifikaciji i uklanjanju rizika od korupcije u određenim oblastima i procesima, uključujući lokalnu razinu.⁴⁹ Ipak, ova procjena je pokazala da devet od 22 jedinice lokalne samouprave ima plan integriteta, dok u samo četiri jedinice lokalne samouprave planovi integriteta, prema navodima ispitanika,

44 Npr., u Brodu, Han Pijesku, Šamcu, Šipovu, Sokocu, Srebrenici, Stanarima, Trebinju i Ugljeviku.

45 Bihać, Šamac, Stanari i Tomislavgrad.

46 Bihać.

47 Brčko distrikt BiH, Breza i Goražde.

48 Donji Vakuf i Ugljevik.

49 Plan integriteta, koji se ponekad naziva i antikorupcijski strateški plan, interni je antikorupcijski dokument koji nastaje kao rezultat samoprocjene institucionalne ranjivosti na korupciju i druge oblike neetičkog ponašanja, a koji sadrži pravne i praktične mjere usmjerene na prevenciju i sankcioniranje takvih ponašanja. Vidi više npr. Transparency International Bosna i Hercegovina, Priručnik: Uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/06/TIBIH-Manual.pdf>.

sadrže specifične mjere vezane za upravljanje imovinom. Iako plan integriteta nije zamjena za snažan pravni okvir, on naglašava napore jedinica lokalne samouprave u smanjivanju rizika od korupcije.

Nedostatak strategije upravljanja imovinom na lokalnoj razini i sustava izvješćivanja može dovesti do različitih vrsta *ad hoc* odluka koje se tiču raspolaganja nekretninama protivno interesima jedinice lokalne samouprave i građana. Činjenica da više od polovice promatranih jedinica lokalne samouprave nema planove integriteta te da je u manje od polovice jedinica lokalne samouprave u kojima postoje planovi integriteta zasebno uključeno pitanje upravljanja nekretninama, doprinosi općem dojmu da rizici od korupcije nisu adekvatno tretirani na strukturalnoj razini.

3.2.3 Nedostatak registara imovine i inventara podataka

Postojanje dokumenata javne politike usko je povezano s procesima i tehnikama upravljanja imovinom koji su razvijeni i implementirani na razini jedinice lokalne samouprave. Kao što je navedeno u uvodnim dijelovima, kao pitanje dobrog upravljanja, upravljanje nekretninama trebalo bi uključiti razvitak i održavanje detaljnog inventara podataka, kao i poticanje koordinacije između različitih sudionika i odjela. Registar imovine treba evidentirati osnovne podatke o statusu i stanju svih nekretnina u vlasništvu date jedinice lokalne samouprave. Takvi dokumenti predstavljaju osnovu za funkcionalan sustav upravljanja informacijama.

Ipak, ova procjena pokazala je da nijedna od promatranih jedinica lokalne samouprave nema sveobuhvatan registar imovine. Kao što je navedeno u prethodnom dijelu, s iznimkom Brčko distrikta BiH, ne postoji zakonska obveza za jedinice lokalne samouprave da vode takav registar, niti postoji zakonska obveza da prikupljaju i ažuriraju standardizirani skup podataka o općinskoj imovini. Sve jedinice lokalne samouprave, prema navodima sugovornika, imaju neku vrstu evidencije o nekretninama, ali ona se ne vodi u standardiziranim formatima i nije napravljena i održavana na temelju jasne i jedinstvene metodologije. Štoviše, ovi podatci se, kako navode sugovornici, često drže u različitim odjelima, uključujući knjigovodstvene i računovodstvene evidencije, sudske i katastarske registre zemljišta i registre ugovora, i često nisu koordinirani.⁵⁰ Stoga ne iznenađuje da su u nekoliko jedinica lokalne samouprave revizorske službe utvrdile značajne nedostatke u ovoj oblasti, ukazujući na nedostatak sveobuhvatnih i pouzdanih podataka o imovini u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.⁵¹

U Brčko distriktu BiH vodi se detaljan inventar podataka u obliku elektroničkog registra. Ovaj popis sadrži evidenciju svih nepokretnih sredstava i ažurira se na mjesečnoj osnovi. Registar sadrži opće podatke o imovini, zakonskom pravu, vrijednosti, podatke o tekućim korisnicima, te podatke o prihodima i rashodima. Registar vodi poseban odjel u Uredu za upravljanje javnom imovinom, koji ima šest uposlenika. Međutim, registar je još uvijek nepotpun zbog neažurnosti institucija u Brčko distriktu glede dostave traženih podataka. Također je vrijedno napomenuti da je u revizorskom izvješću u Brčko distriktu za 2018. godinu konstatirano da Ured nije osigurao sveobuhvatne i pouzdane

50 Bihać, Brod i Donji Vakuf.

51 Brčko, Brod, Srebrenica i Šipovo.

podatke u registru i da isti nije usklađen s evidencijama u glavnoj knjizi trezora i evidencijama drugih relevantnih institucija. Činjenica da se, čak, i napredniji sustavi vođenja registra imovine u BiH, kao što je onaj u Brčko distriktu, suočavaju sa značajnim problemima, ukazuje na izazove u ovoj oblasti.

Nepostojanje javno dostupnog registra nekretnina sa svim relevantnim i ažuriranim informacijama o statusu, stanju, tržišnoj vrijednosti, posjedovanju, prihodima i rashodima, prikupljenih u koordinaciji s različitim jedinicama predmetnih jedinica lokalne samouprave, može dovesti do različitih rizika od korupcije. Na primjer, u nedostatku takvih registara, vjerojatnije je da će se dogoditi neke od sljedećih zlouporaba: namjerno neodržavanje u svrhu smanjenja tržišne vrijednosti radi prodaje nekretnine ispod njezine tržišne vrijednosti; nepotrebne javne nabave i radovi na održavanju devastirane imovine; uporaba imovine protivno njezinoj namjeni; neblagovremeno podnošenje tužbe i naknadna ograničenja u vezi s pravnim postupkom; bespravni građevinski radovi itd.

3.3 Specifični rizici korupcije u postupcima raspolaganja nekretninama

Osim sagledavanja općih strukturnih uvjeta, moguće je identificirati specifične rizike korupcije u postupcima upravljanja nekretninama.

Osobito je važno napomenuti da, u pravilu, pravni okvir za raspolaganje javnom imovinom eksplicitno predviđa kontrole i ravnoteže između različitih institucionalnih sudionika na lokalnoj razini. Ovakve odredbe imaju za cilj smanjiti prostor za diskrecijske ovlasti pojedinih institucionalnih sudionika pri donošenju odluka o raspolaganju javnom imovinom, čime se smanjuju rizici od korupcije na regulativnoj razini. Zaista, kontrole i ravnoteže u ovoj oblasti relativno su dobro regulirane kada je u pitanju pravni okvir (institucionalni trokut koji čine načelnik/gradonačelnik, vijeće/skupština i pravobraniteljstvo).

No, prema navodima sugovornika, praksa jedinica lokalne samouprave varira kada su u pitanju uloge i odgovornosti institucionalnih sudionika zaduženih za raspolaganje nekretninama. Ispitanici iz relevantnih službi u promatranim općinama navode da se gore navedeni postupak, kojim izvršna vlast pokreće proces odlučivanja, primjenjuje u 17 jedinica lokalne samouprave, dok je u pet Skupština općine / Općinsko vijeće nadležna za pokretanje postupka raspolaganja nekretninama. Predstavnici pojedinih jedinica lokalne samouprave⁵² naveli su da građani mogu i sami pokrenuti procese vezane za upravljanje imovinom i da ponekad koriste ovo pravo, sukladno propisanoj proceduri za građansku inicijativu. U nekim promatranim općinama⁵³, Skupština općine / Općinsko vijeće, kako sugovornici navode, ponekad ovlašćuju načelnika/gradonačelnika da izravno raspoláže nekretninama, bez preciziranja iznosa sredstava. Ove različite prakse, koje navode sugovornici, ukazuju na činjenicu da, u nekim slučajevima, situacija na terenu odstupa od procedura propisanih pravnim okvirom, ograničavajući učinkovitost nadzora nad relevantnim odlukama.

52 Bijeljina i Sokolac.

53 Prozor-Rama i Trebinje.

3.3.1 Neadekvatna kvaliteta i struktura odluka u vezi s nekretninama

Prema monitoring izvješćima Misije, u 2019. godini u promatranim jedinicama lokalne samouprave usvojeno je preko 430 odluka od značaja za raspolaganje nekretninama. Dok vrijeme potrebno za pripremu odluka Skupštine općine / Općinskog vijeća u vezi s imovinom ovisi o prirodi nekretnine i vrsti transakcije, za takve odluke, prema informacijama iz jedinica lokalne samouprave, u prosjeku je za pripremu i usvajanje potrebno oko mjesec dana. Sugovornici potvrđuju i da se ovakve odluke rijetko donose po ubrzanoj proceduri. Istodobno, predstavnici tek nekoliko jedinica lokalne samouprave navode da se odluke vezane za imovinu dodaju na samoj sjednici Skupštine općine / Općinskog vijeća (*skraćeni postupci*). Međutim, čak ni u tim jedinicama lokalne samouprave to se ne navodi kao uobičajena ili česta praksa.

Kvaliteta i struktura predloženih odluka važan su čimbenik u kontroliranju diskrecijskih ovlasti koje ima ured načelnika/gradonačelnika. Detaljne informacije s tim ciljem, omogućuju informiranu debatu i obrazloženo donošenje odluka od strane članova Skupštine općine / Općinskog vijeća, koji bi trebali imati posljednju riječ u ovim postupcima.

Bez obzira na to, i kvaliteta i struktura predloženih odluka značajno variraju unutar i među jurisdikcijama u BiH. Općenito, ni format ni sadržaj ovih odluka ne čine se primjerenima. Većina promatranih jedinica lokalne samouprave kao obrazloženje u vezi s raspolaganjem nekretninama, u svojim odlukama, navodi financijske beneficije. Ipak, u pet jedinica lokalne samouprave prijavljena je praksa isključivanja čak i ovog ključnog elementa odluke. U osam promatranih općina ove predložene odluke, prema navodima sugovornika, ne uključuju elaboraciju općih koristi predloženog pravca djelovanja za predmetnu jedinicu lokalne samouprave. Neke od dostupnih odluka u ovoj oblasti otkrivaju da je, čak i u slučajevima kada je uključen dio o koristima i učincima, taj dio često predstavljen prilično uopćeno i bez dovoljno elaboracije.

Uopćeno govoreći, čini se da takav manjkav format i sadržaj predloženih odluka u velikoj mjeri Skupština općine / Općinsko vijeće tolerira i prihvaća. Indikativno je da su samo tri promatrane jedinice lokalne samouprave⁵⁴ prijavile da su odluke o upravljanju nekretninama skinute s dnevnog reda njihovih Skupština općina / Općinskih vijeća u 2019. godini, jer su vijećnici zatražili dodatne informacije.

Ukratko, čini se da nisu prisutni svi elementi za uspješno funkcioniranje kontrole i ravnoteže na lokalnoj razini. Osobito je to slučaj s adekvatnom komunikacijom između lokalne izvršne vlasti i Skupštine općine / Općinskog vijeća u procesima donošenja odluka u vezi s nekretninama. Ako predložene odluke koje se tiču upravljanja nekretninama često nisu dostatno detaljne i ne razrađuju financijske i druge koristi predložene transakcije, upitno je imaju li članovi ovih Skupština općina / Općinskih vijeća dostatno informacija za razmatranje i usvajanje takve odluke.

⁵⁴ Brčko, Bijeljina i Tomislavgrad.

3.3.2 Nedostatak standardizirane procedure utvrđivanja vrijednosti imovine

U većini jedinica lokalne samouprave (20 od 22), procijenjena tržišna vrijednost nekretnine kojom će se raspolagati redovito se uključuje u predložene odluke. Ipak, praksa se razlikuje glede metoda za utvrđivanje procijenjene tržišne vrijednosti. Dok u većini promatranih jedinica lokalne samouprave (13 od 22) ovu procjenu obavljaju ovlašteni sudski vještaci, u praksi to provode i nadležni odjeli/direkcije, specijalizirana povjerenstva ili općinska povjerenstva.⁵⁵

Ispitanici, također, ističu da postoje slučajevi nerealnih procjena vrijednosti imovine koje dovode do smanjenja vrijednosti imovine, kao i nedostatak pouzdanih informacija za procjenu koji proizlazi iz nerazvijenog tržišta nekretnina u većem dijelu BiH.⁵⁶ Čak i u slučajevima kada registri imovine postoje u nekom obliku,⁵⁷ u pravilu oni ne sadrže podatke o vrijednosti evidentirane imovine.

Nedostatak jasnih procedura i utvrđenih metoda za procjenu vrijednosti imovine, kao i raznolikost takvih metoda koje se koriste u praksi, mogu predstavljati ozbiljan rizik od korupcije i otvoriti vrata za zlouporabu povjerenih resursa u privatne svrhe. Konkretnije, činjenica da ne postoji standardizirana metoda za utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnina može a, prema uvidima sugovornika iz jedinice lokalne samouprave, u nekim slučajevima čak i dovodi do manipulacije utvrđenom cijenom nekretnina koje prodaje ili kupuje jedinica lokalne samouprave.

3.3.3 Nedostatak javnih konzultacija

Javne konzultacije su važan mehanizam koji osigurava da se odluke o upravljanju nekretninama donose u najboljem interesu stanovnika predmetne jedinice lokalne samouprave. Osim toga, javne konzultacije doprinose transparentnosti i odgovornosti u postupcima donošenja odluka u vezi s nekretninama. Prema zakonima koji reguliraju lokalnu samoupravu, jedinice lokalne samouprave su dužne osigurati da se upravljanje imovinom obavlja u skladu sa zakonima i propisima, na transparentan način, u interesu njihovih stanovnika i s dužnom pažnjom. To znači da je, barem sudeći po zakonskom okviru, interes lokalnih građana stavljen u prvi plan kada je riječ o upravljanju općinskom imovinom. Istodobno, međutim, u relevantnim zakonima nisu definirani načini utvrđivanja interesa lokalnog stanovništva u različitim situacijama.

Pozitivno je, prema navodima sugovornika s terena, to što je transparentnost procedura upravljanja nekretninama u pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave u značajnoj mjeri formalno osigurana. Kada je u pitanju objavljivanje relevantnih odluka, većina promatranih jedinica lokalne samouprave oslanja se na opća sredstva komunikacije, kao što su internetske stranice, oglasne ploče i službena glasila. Nekoliko jedinica lokalne samouprave, također, izvješćuju o uporabi dnevnih novina u tu svrhu, dok jedna jedinica lokalne samouprave, uz standardna sredstva komunikacije, navodi i prijenos sjednica Skupština općina / Općinskih vijeća kao način javnog donošenja relevantnih odluka. Na

55 Kladanji i Prozor-Rama.

56 Npr., u Bihaću, Goraždu, Grudama, Mostaru, Prozoru-Rami, Tomislavgradu. Za više informacija o tržištu nekretnina pogledajte, npr. <http://www.fgu.com.ba/en/newse-reader/real-estate-market-report-of-the-federation-of-bih-for-2018.html>.

57 Npr. u Tomislavgradu.

temelju odredaba zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH (na državnoj, entitetskoj i razini Brčko distrikta) svaki pojedinac ima pravo zahtijevati određene informacije, uključujući i one koje se odnose na nekretnine. Predstavnici jedinica lokalne samouprave, obuhvaćenih ovom analizom, navode da se sve relevantne odluke iz ove oblasti u pravilu objavljuju.

Međutim, prema informacijama iz odabranih jedinica lokalne samouprave, praksa održavanja javnih konzultacija u ovoj oblasti je prije iznimka nego pravilo. Dvije trećine promatranih jedinica lokalne samouprave ne organizira javne konzultacije kao osnovu za finalizaciju odluka u vezi s nekretninama. Čak i predstavnici jedinica lokalne samouprave u kojima se održavaju javne konzultacije o ovim pitanjima, navode da to čine rijetko. Prema informacijama iz odabranih jedinica lokalne samouprave, uključivanje javnosti obično je snažnije u slučajevima kada su odluke u vezi s nekretninama dio strateških dokumenata (npr., strategija razvoja općina i regulacijski planovi).⁵⁸ Na sličan način, osiguravaju se javne konzultacije u okviru procedure za donošenje prostorno-planske dokumentacije. U nekim slučajevima održavaju se ograničene konzultacije unutar gradskoga vijeća ili sa stručnim povjerenstvima, ali je šira javnost redovito isključena.⁵⁹ U Brčko distriktu BiH javne rasprave najčešće se održavaju u okviru postupka za zaključivanje posebnog sporazuma od javnog interesa.⁶⁰

Prihvaćeni standardi i dobra praksa u ovoj oblasti sugeriraju da su javne konzultacije i doprinos zajednice među ključnim stupovima sustava upravljanja imovinom koji dobro funkcionira, osobito glede raspolaganja i razvoja imovine visoke vrijednosti. Iako nije realno imati javne konzultacije o svakoj odluci koja se odnosi na upravljanje imovinom, nedostatak javnih konzultacija ne samo da sprječava da se glas građana čuje, već i podriava transparentnost i odgovornost za takve odluke. Čak i ako je transparentnost odluka u vezi s nekretninama, kako je navedeno, uglavnom osigurana, to ne može poslužiti kao zamjena za smisleno sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka u ovoj važnoj oblasti.

3.3.4 Neadekvatna nadzorna funkcija Skupština općina / Općinskih vijeća

Osim svoje uloge u donošenju odluka koje se odnose na upravljanje nekretninama, Skupštine općina / Općinska vijeća trebaju vršiti opći nadzor strateškog pravca, učinkovitosti i uspješnosti upravljanja nekretninama. Praksa podnošenja izvješća o upravljanju nekretninama od strane izvršne vlasti, o kojima će raspravljati Skupštine općina / Općinska vijeća, dodatno bi naglasila njihovu ključnu ulogu u ovoj oblasti, istodobno doprinoseći odgovornosti i transparentnosti.

Ipak, podatci s terena govore da samo 12 od 22 promatrane jedinice lokalne samouprave redovito praktiraju takvo izvješćivanje i komunikaciju između lokalne izvršne i zakonodavne vlasti. U nekim slučajevima, godišnje izvješćivanje Skupštine općine / Općinskog vijeća ograničeno je na jednu vrstu ili jedno gledište upravljanja nekretninama.⁶¹

58 Izvješćuju o tome u Brezi, Gorazdu, Kladnju i Odžaku.

59 Npr. u Brodu, Stanarima i Trebinju.

60 Zakon o javnoj imovini u Brčko distriktu BiH, članci 13–16. To podrazumijeva dodatnu, zasebnu proceduru za raspolaganje javnom imovinom, koja može biti povezana, ali ne i ograničena na interes ekonomskog razvitka ili ulaganja u Brčko distriktu, kao i iz humanitarnih razloga.

61 U Šamcu, npr., Odjel za gospodarstvo podnosi Upravnom odboru godišnje podatke o zakupu imovine.

Zabrinjava činjenica da približno polovica promatranih rukovoditelja jedinica lokalne samouprave ne podnosi izvješća Skupštini općini / Općinskom vijeću o raspolaganju nekretninama. Nepostojanje takvih izvješća, u kombinaciji s neadekvatnom kvalitetom i sadržajem odluka u vezi s nekretninama koje predlaže izvršna vlast, značajno degradira kvalitetu i djelotvornost upravljanja nekretninama na lokalnoj razini. Ovo predstavlja rizik za korupciju uskraćivanjem pouzdanih alata Skupštini općine / Općinskom vijeću za obavljanje svoje vitalne funkcije nadzora. Osim toga, takva praksa ukazuje na to da je izvršna vlast značajno važniji sudionik nego što je predviđeno relevantnim propisima u ovoj oblasti, što dodatno ograničava nadzor od strane zakonodavne vlasti.

3.3.5 Naglašena diskrecija u uporabi prikupljenih sredstava

Konačno, bez obzira na značajna sredstva prikupljena kroz upravljanje nekretninama, obično nije određena svrha za koju se takva sredstva mogu koristiti. Sveukupno, prema informacijama s terena, samo pet od 22 promatrane jedinice lokalne samouprave⁶² jasno definiraju svrhu u koju se mogu koristiti sredstva koja proistječu iz upravljanja nekretninama. Istodobno, samo četiri jedinice lokalne samouprave⁶³ su prijavile jasno definiranu proceduru praćenja trošenja ovih sredstava. Ovo dovodi do naglašenog diskrecijskog prava izvršne vlasti u uporabi prihoda od nekretnina, što bi moglo biti problematično s obzirom na značajnu vrijednost prikupljenih sredstava.

62 Bijeljina, Breza, Mostar, Šamac i Šipovo.

63 Bijeljina, Ilijaš, Mostar i Šipovo.

4. Zaključci i preporuke

Na temelju navedene analize može se zaključiti da sustav upravljanja imovinom na lokalnoj razini uglavnom postoji samo u nepovezanim dijelovima. Značajna iznimka od ovog pravila je Brčko distrikt BiH koji, usprkos nekim uočljivim proceduralnim nedostacima (u smislu da je, osim u nekim zasebnim slučajevima, Skupština Brčko distrikta uglavnom isključena iz procesa donošenja odluka u ovoj oblasti) može poslužiti kao primjer dobre prakse u BiH. To je slučaj zbog toga što Brčko distrikt ima detaljan pravni okvir i zasebnu institucionalnu strukturu za upravljanje javnom imovinom, uključujući nekretnine. Drugdje se može naći samo nedostatan/opći okvir, gdje ključni mehanizmi – kao što su strateški dokumenti, registri imovine i sustav kontrole i ravnoteže različitih institucionalnih sudionika – ili ne postoje ili su nedostatni. Stoga je u takvim okolnostima teško izdvojiti osobito osjetljive točke iz perspektive korupcije.

Loše upravljanje otvara vrata korupciji, kao što to čine i nedostatak sustavnoga pristupa i loši mehanizmi nadzora i odgovornosti. Upravljanje nekretninama na lokalnoj razini u BiH izaziva brojne zabrinutosti u ovom pogledu. Nadalje, nedostatak strateškog planiranja i koordinacije, zajedno s nedostatnom uporabom važnih alata za upravljanje kao što su registri imovine koji, čak i tamo gdje postoje, ponekad ne sadrže nužne informacije, uključujući procjenu vrijednosti predmetne imovine, otežava osiguravanje dovoljne odgovornosti administracije jedinice lokalne samouprave, osobito izvršnoj vlasti za njihov ukupni učinak u ovoj oblasti.

Ovo izvješće identificiralo je neke od ključnih nedostataka glede pravnoga okvira i prakse upravljanja nekretninama na lokalnoj razini. Osim općih nedostataka u sustavu upravljanja nekretninama, izvješće je ukazalo na specifične osjetljive točke koje su osobito zabrinjavajuće s gledišta rizika od korupcije. Dok čitava oblast zahtijeva ozbiljne intervencije kako na razini zakonskoga okvira tako i na razini prakse, budući da se brojni problemi upravljanja nekretninama na lokalnoj razini u BiH mogu rješavati samo na sustavan način, ove specifične korupcijske rizike treba promatrati kao prioritetna pitanja.

Stoga, radi poboljšanja ukupne učinkovitosti upravljanja imovinom na lokalnoj razini u BiH i rješavanja kako općih tako i specifičnih rizika od korupcije, Misija preporučuje sljedeće:

Pravni okvir

Preporuka 1: Unaprijediti relevantni zakonski okvir u FBiH i RS-u reguliranjem ključnih, suštinskih aspekata efektivnog upravljanja nekretninama – osobito organizacijskih aspekata, registara imovine i obveznog godišnjeg planiranja i izvješćivanja – koristeći pravni okvir Brčko distrikta BiH, između ostalog, kao izvor obećavajuće prakse, uz konzultiranje primjera najbolje međunarodne prakse.

Alternativno, ovo se također može učiniti izradom modela lokalnih propisa koje će usvojiti Skupština općine / Općinsko vijeće.

Alati i prakse upravljanja imovinom

Preporuka 2: Uvesti standardizirane organizacijske i institucionalne aranžmane zadužene za upravljanje imovinom; uzeti u obzir prirodu posla i osigurati jasan opis uloga i odgovornosti, te istodobno predvidjeti koordinacijsku točku i/ili namjensku jedinicu za ove svrhe.

Preporuka 3: Razviti specijalizirani program obuke za upravljanje nekretninama i promovirati važnost kontinuirane i obvezne izgradnje kapaciteta u ovoj oblasti.

Preporuka 4: Razviti dokumente o politikama upravljanja imovinom u skladu s načelima dobrog upravljanja, pružajući strateške i operativne smjernice o upravljanju imovinom jedinice lokalne samouprave.

Preporuka 5: Provesti sveobuhvatno prikupljanje informacija i mapiranje imovine JLS-a koja će poslužiti kao osnova za izradu relevantnih strateških dokumenata.

Preporuka 6: Jedinice lokalne samouprave trebaju razviti sveobuhvatan i pouzdan registar imovine koji će uključivati informacije o vlasničkom statusu, lokaciji, veličini, stanju, vrijednosti, trenutačnoj uporabi, procijenjenom vijeku trajanja i druge značajne informacije o imovini koju posjeduju.

Specifični rizici od korupcije

Preporuka 7: Standardizirati proceduru za procjenu imovine u svim jedinicama lokalne samouprave.

Preporuka 8: Utvrditi u koje konkretne svrhe se mogu koristiti sredstva prikupljena upravljanjem nekretninama i uvesti praksu praćenja uporabe ovih sredstava.

Preporuka 9: Unaprijediti mehanizme i praksu javnih konzultacija o odlukama o nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

Preporuka 10: Standardizirati format predloženih odluka od značaja za upravljanje nekretninama tako da sadrže sve ključne elemente, adekvatno obrazloženje i elaboraciju.

Preporuka 11: Promovirati i poticati u svim općinama praksu godišnjih izvješća o upravljanju nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave koje bi razmatrala Skupština općine / Općinsko vijeće.

