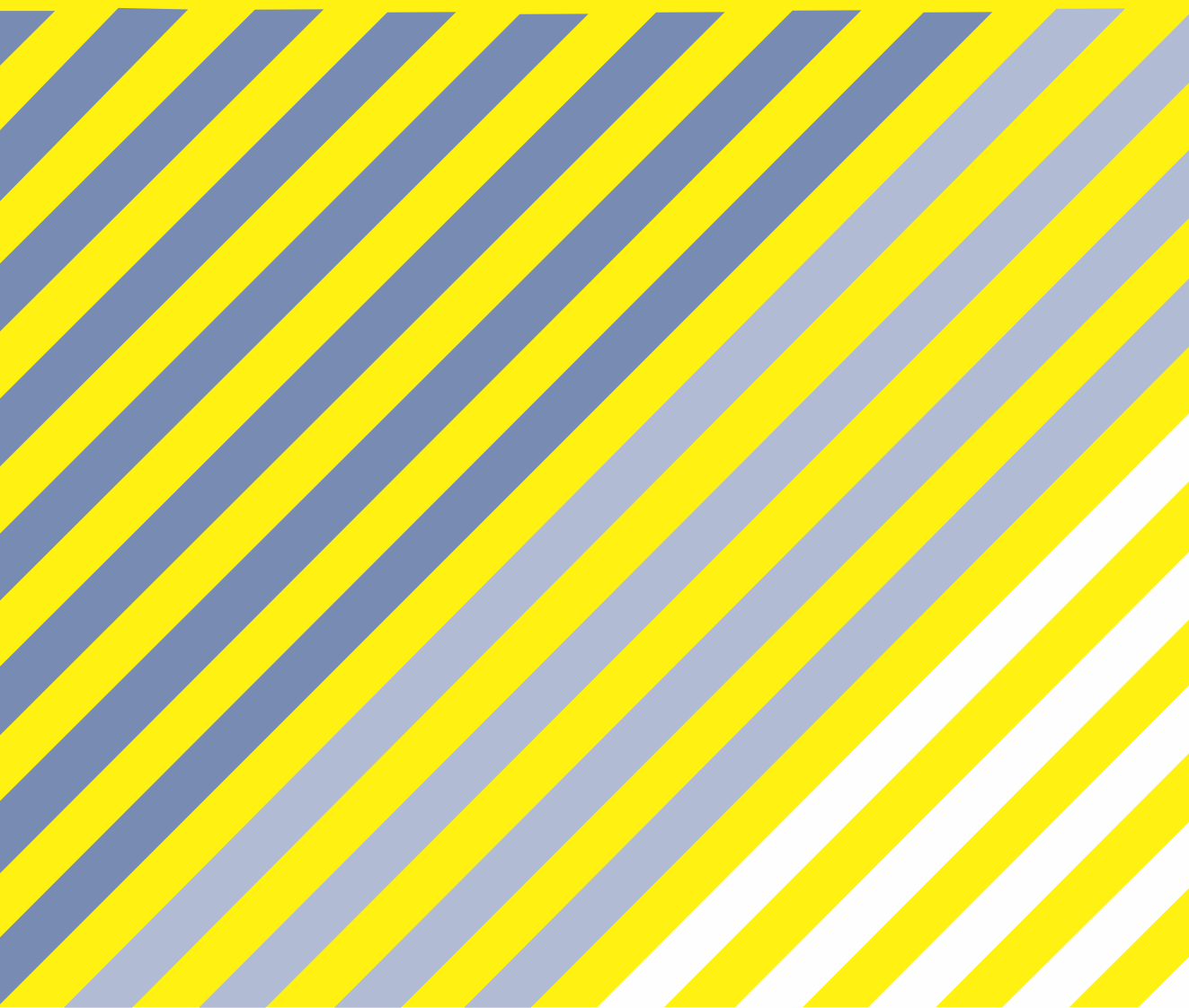


# **Procjena prostora za korupciju u upravljanju nepokretnom imovinom na lokalnom nivou u BiH**





# **Procjena prostora za korupciju u upravljanju nepokretnom imovinom na lokalnom nivou u BiH**

Izdaje:  
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](http://www.osce.org/bih)  
© OSCE 2022

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

Štampano 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 978-92-9234-064-3

# Sadržaj

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



# 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

---

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](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 nepokretnom imovinom iz perspektive prevencije korupcije zasniiva se na širem shvatanju antikorupcije. Perspektiva se fokusira na unapređenje javnih usluga i promociju transparentnosti i odgovornosti, kao i na važnost promocije „etosa javne službe“.<sup>4</sup> Ovakvo šire razumijevanje borbe protiv korupcije naglašava preventivne antikorupcijske politike i prakse, u skladu sa relevantnim odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (Konvencija). Ovaj međunarodni instrument, između ostalog, naglašava obavezu država članica da razviju koordinirane antikorupcijske politike koje „promoviraju učešće društva i odražavaju principe: vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, kao i principe integriteta, transparentnosti i odgovornosti“.<sup>5</sup> U tom kontekstu i iz ove perspektive, korupcija se posmatra kao problem usko povezan sa *lošim ili slabim upravljanjem*.<sup>6</sup> Pored toga, kada se posmatra konkretno iz perspektive rizika od korupcije i strategija upravljanja integritetom na lokalnom nivou, valjano i efikasno upravljanje imovinom i raspolaganje imovinom smatraju se jednim od ključnih stubova integriteta.<sup>7</sup> Istovremeno, raspolaganje imovinom generalno se smatra područjem u kojem je visok rizik od korupcije. Prilike za zloupotrebe u ovom sektoru „lako se iskorištavaju i pretvaraju se u svakodnevnu rutinu kada su relevantne kontrole slabe, a prakse upravljanja loše“.<sup>8</sup>

Ipak, namjera nije da ovaj izvještaj predstavi sveobuhvatnu procjenu efektivnosti ili efikasnosti sistema upravljanja nepokretnom imovinom na lokalnom nivou u BiH. Iako izvještaj naglašava ključne elemente i faze upravljanja nepokretnom imovinom s posebnim fokusom na *aktere i procedure*, ključna perspektiva koja je usvojena za ovu procjenu je prevencija korupcije.

Uzimajući u obzir gore navedene principe, ovaj izvještaj ima tri glavna cilja:

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

---

4 Vijeće Evrope, 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, član 5, dostupno na: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/2003/12/20031209%2002-50%20PM/Ch\\_XVIII\\_14p.pdf](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 (Rezolucija Vijeća Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije), 6. novembar 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 unapređenje ukupnog funkcioniranja sistema upravljanja imovinom i smanjenje rizika od korupcije u ovoj oblasti, kako na regulatornom nivou tako i u praksi, izvještaj je prvenstveno namijenjen kreatorima politika jedinica lokalne samouprave i lokalnoj administraciji. Nalazi ovog izvještaja 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.

Izvještaj počinje identifikacijom trendova i praksi u ovoj oblasti, uključujući ključne karakteristike sistema upravljanja imovinom kao što su organizacijski aspekti i dokumenti na nivou politika koji su neophodni za održavanje principa dobrog upravljanja i transparentnosti. Nakon toga, prikazani su nalazi koji se tiču specifičnih rizika od korupcije u postojećim procedurama upravljanja nepokretnom imovinom na lokalnom nivou. Izvještaj završava nizom provedivih preporuka koje imaju za cilj unapređenje učinka lokalnih uprava u ovoj oblasti i ublažavanje identificiranih korupcijskih rizika.

## 2. Analitički okvir i metodologija

---

### **Ključni pojmovi i principi**

**Nepokretna imovina** je zemljište, zajedno sa svime što je trajno povezano sa zemljištem, ili ispod zemljišta, osim ako zakonom nije drugačije uređeno. Dakle, zgrade, putevi, parking, kuće/stanovi, poslovni prostori, komunalni/sportsko/kulturni infrastrukturni objekti itd., ne predstavljaju posebnu nepokretnu imovinu. Oni se smatraju sastavnim dijelom osnovne nepokretnosti – odnosno zemljišne parcele (bilo na površini ili ispod površine).

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

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

### **Ova načela uključuju:**

- djelotvornost,
- efikasnost,
- transparentnost,
- integritet i odgovornost,
- građanski angažman i učešće javnosti,
- pravnu sigurnost i vladavinu prava.<sup>11</sup>

Ovo je složeno i multidisciplinarno područje jer „uključuje saradnju mnogih ljudi i grupa unutar općine, uključujući vijeće, menadžment, finansije, planiranje, direktore održivog razvoja, menadžere usluga, javnih radova, te operacije i održavanje”.<sup>12</sup> Posebno je važno naglasiti da upravljanje imovinom također zahtijeva angažman i doprinos zajednice

---

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](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 (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 (*Dobro upravljanje u zemljišnoj administraciji: Principi 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 (*Kako razviti politiku upravljanja imovinom, strategiju i okvir upravljanja: Uspostavite dosljedan pristup upravljanju imovinom u vašoj općini*), Federacija kanadskih općina (2018), str. 3.

kako bi bilo efikasno i kako bi se adekvatno odgovorilo na potrebe građana.<sup>13</sup>

Prednosti poboljšanog upravljanja imovinom na općinskom nivou su višestruke. One uključuju povećanje prihoda, poboljšani kreditni rejting, privlačenje domaćih i stranih investitora, bolje razumijevanje opcija i troškova nivoa usluga, informirano donošenje odluka na osnovu koristi i troškova alternativa, poboljšanu sposobnost komuniciranja i obrazlaganja odluka u vezi s imovinom zainteresiranih strana, efekte na okoliš, te poboljšan kvalitet života građana.<sup>14</sup>

### ***Ključni aspekti upravljanja imovinom***

Ova je analiza vođena gore navedenim shvatanjem da je jasno definiran, dobro reguliran i dosljedno implementiran sistem upravljanja imovinom ključan faktor za smanjenje prostora za korupciju, a samim tim i za prevenciju korupcije u ovoj oblasti. Ovaj izvještaj usvaja eksplicitnu antikorupcijsku perspektivu i fokusira se na sljedeće aspekte upravljanja imovinom:<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>
2. **Upravljanje imovinom u praksi**
  - a) *Organizacijski aspekti i ljudski resursi*: U tom smislu, institucionalni okvir za upravljanje imovinom posebno je relevantan; ljudski resursi uključuju jasnu podjelu uloga i odgovornosti, dovoljan nivo znanja i stručnosti onih koji upravljaju imovinom u praksi, kao identifikaciju i ispunjenje njihovih potreba za obukom;
  - b) *Dokumenti politike upravljanja imovinom (strategija, ciljevi, planiranje)*: ovaj aspekt se odnosi 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 aktera 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), dostupno na: <http://webarchive.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](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 OSCE-a u BiH, Vodič za bolji pristup upravljanju imovinom na lokalnom nivou (2012).

16 Ovo uključuje procjenu sposobnosti općinskih vlasti da, npr., registriraju vlasništvo, stiču imovinu i njom raspolazu, 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*: sticanje, 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 nepokretnoj imovini i procedurama u vezi sa njihovom upotrebom i održavanjem.

### **Prikupljanje podataka**

Prikupljanje podataka se sastojalo 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 donošenju odluka u vezi sa 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 ekonomskog 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 sa ispitanicima dali su informacije o dodatnim intervjuima, što je Misiji omogućilo 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 organa jedinica lokalne samouprave. Konačno, kontinuirano praćenje rada struktura jedinica lokalne samouprave koje je vršilo osoblje Misije OSCE-a u BiH na terenu dalo je važne dodatne uvide i korisna pojašnjenja.

Procjena je uvažila tri glavna principa kroz sve faze prikupljanja podataka: saradnja sa odabranim jedinicama lokalne samouprave, neintervencija i objektivnost.

### **Ograničenja**

Ova je procjena u velikoj mjeri zasnovana na perspektivama i uvidima dobijenim od sagovornika koji predstavljaju izvršne strukture odabranih jedinica lokalne samouprave. Njihova gledišta u pravilu nisu provjerena u odnosu na iskustva i mišljenja drugih relevantnih aktera – posebno članova skupština/vijeća općina, nezavisnih stručnjaka, nevladinih organizacija ili korisnika nepokretnosti u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Perspektive agencija za provođenje zakona i pravosuđa također nisu uključene. Procjena je adresirala taj nedostatak korištenjem 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 izvještaja fokusira se na funkcioniranje sistema upravljanja imovinom u praksi u odabranim jedinicama lokalne samouprave i identifikira specifične rizike od korupcije u okviru istih.

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

### 3.1 Nepotpun pravni okvir predstavlja značajan rizik od korupcije

Sveobuhvatan pravni okvir za upravljanje nepokretnom imovinom pretpostavlja postojanje dobro uređene procedure za raspolaganje imovinom, transparentnost i uključivanje različitih institucionalnih aktera koji osiguravaju adekvatan sistem kontrole i ravnoteže. Ovakav zakonski okvir smanjuje prostor za diskrecione ovlasti lokalnih vlasti pri donošenju odluka o raspolaganju javnom imovinom. Sa druge strane, nepotpun pravni okvir ukazuje na postojanje regulatornih rizika od korupcije.<sup>17</sup> Ovo je generalno najvidljivije u oskudnoj regulativi standarda i procesa koji se odnose na upravljanje nepokretnom imovinom.

S obzirom na raznovrsnost nepokretne imovine u lokalnom kontekstu, ova kompleksna oblast regulirana je brojnim zakonima i propisima.<sup>18</sup> Pogled na pravni okvir, međutim, otkriva da je cijela oblast nedovoljno regulirana. Relevantni zakoni i propisi<sup>19</sup> uglavnom se fokusiraju na proceduralne aspekte raspolaganja imovinom na lokalnom nivou. Općinsko/gradsko vijeće/skupština je, po pravilu, sa značajnim izuzetkom Skupštine Brčko distrikta BiH (BDBiH), definirana kao donosilac odluka u ovoj oblasti, pri čemu lokalna izvršna vlast ima uglavnom administrativne nadležnosti i dužnosti. I u FBiH i u Republici Srpskoj (RS), relevantne odluke priprema načelnik/gradonačelnik, a usvaja ih Skupština općine / Općinsko vijeće (SO/OV). U BDBiH gradonačelnik ima nadležnost da raspolaže nepokretnostima BD-a u skladu sa redovnim godišnjim planom raspolaganja

---

17 U tom smislu, „regulatorni rizici od korupcije su postojeće ili nedostajuće karakteristike u zakonu koje mogu doprinijeti korupciji, bez obzira na to da li je 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](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 putevima, o poljoprivrednom zemljištu.

19 Konkretno, Zakon o principima 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 BDBiH, „Službeni glasnik BDBiH“, 28/6, 19/07 i 05/20.

nepokretnom imovinom u vlasništvu Distrikta, koji gradonačelnik donosi na prijedlog direktora specijaliziranog Ureda za upravljanje javnom imovinom.<sup>20</sup> Isti akteri i isti postupak u BD-u propisani su za donošenje pojedinačnih odluka o raspolaganju imovinom.<sup>21</sup>

Pored toga, pravobranilaštva imaju važnu ulogu u osiguravanju zaštite javne imovine u postupcima koji se tiču upravljanja imovinom. Zakonom o javnoj imovini u BD-u (član 32) predviđen je nadzor pravobranilaštva nad raspolaganjem javnom imovinom u Distriktu. Zakonom o pravobranilaštvu RS-a, kao i ekvivalentnim kantonalnim zakonima, također je propisano da su jedinice lokalne samouprave dužne pribaviti mišljenje pravobranilaca na nacрте svih ugovora i odluka o sticanju, raspolaganju i prodaji nepokretnosti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave mogu steći nepokretnu imovinu kroz različite pravne poslove, uključujući eksproprijaciju, kupovinu, primanje poklona, sudsku ili administrativnu odluku ili uspostavljanjem prava građenja. U FBiH i RS-u, takva sticanja moraju biti odobrena od strane općinskog/gradskog vijeća/skupštine.<sup>22</sup>

Procedura raspolaganja nepokretnom imovinom u vlasništvu RS-a, FBiH, kantona, BD-a i jedinice lokalne samouprave detaljnije je regulirana. Zakonski okvir predviđa da se nepokretnom imovinom može raspolagati na osnovu javnog konkursa i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni.<sup>23</sup> Općinsko/gradsko vijeće/skupština donosi odluke o načinu i uslovima raspolaganja nepokretnom imovinom u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, a na prijedlog načelnika/gradonačelnika.<sup>24</sup> Tročlana komisija koju imenuje gradsko/općinsko vijeće/skupština, provodi postupak nadmetanja.<sup>25</sup> Kako bi se osigurala transparentnost i širok domet, poziv za nadmetanje je potrebno objaviti u jednom od dnevnih novina 15 dana prije početka postupka. Osim toga, takav poziv potrebno je oglasiti na oglasnim tablama i web-stranicama jedinice lokalne samouprave.

*Izuzeci* od postupka javnog nadmetanja odnose se na situacije u kojima se prodaja ili osnivanje prava građenja na dobru može izvršiti *neposrednom pogodbom*. Neposredna pogodba može se koristiti za izgradnju vojnih objekata ili objekata za potrebe organa državne uprave, objekata za potrebe stranih diplomatsko-konzularnih predstavništava, njihovih organizacija i specijaliziranih agencija Ujedinjenih nacija, objekata komunalne infrastrukture, objekata vjerskih zajednica i oblikovanje građevinskih čestica.<sup>26</sup> *Izuzeci u RS-u* odnose se i na mogućnost prodaje imovine ispod tržišne cijene ili čak bez naknade

---

20 Zakon o javnoj imovini u BDBiH, član 9.

21 Zakon o javnoj imovini u BDBiH, član 10.

22 Član 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, član 363, st. 1.

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

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

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

u svrhu realizacije investicije od značaja za regionalni ili lokalni razvoj. Jedinice lokalne samouprave u RS-u imaju i mogućnost da bez naknade osnuju prava građenja na nepokretnostima za potrebe stambenog zbrinjavanja stanovništva pogođenog elementarnim nepogodama, za porodice poginulih boraca i ratnih vojnih invalida. Ova procedura zasniva se na pravilniku koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave.<sup>27</sup>

U BDBiH izuzeci od postupka javnog nadmetanja odnose se na situacije slične gore navedenim, ali su detaljnije regulirane i uključuju širi skup specifičnih i određenih izuzetaka i uslova. To se posebno odnosi na transakcije sa osobama koje su izgubile svoju nepokretnu imovinu zbog elementarnih nepogoda, sa nevladinim organizacijama ili lokalnim zajednicama (*mjesne zajednice*) registriranim u BDBiH, odnosno na davanje javne imovine u zakup radi postavljanja privremenih objekata.<sup>28</sup>

U BiH, samo relevantni zakon u BDBiH<sup>29</sup> značajno prevazilazi gore opisanu usku proceduralnu dimenziju i regulira određene standarde i ključne korake u upravljanju imovinom, kao što je uspostavljanje 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 nepokretnom imovinom gotovo potpuno zanemareni. Osim toga, nijedna od jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih ovom analizom, osim BDBiH, ne koristi svoje raspoložive nadležnosti da u dovoljnoj mjeri dopuni opće odredbe relevantnih zakona na entitetskom i kantonalnom nivou lokalnim propisima.<sup>30</sup> Čak i u slučajevima kada takva regulativa postoji, ona se ne čini sveobuhvatnom i sistematičnom.<sup>31</sup>

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

---

27 Zakon o stvarnim pravima RS-a, član 348.

28 Zakon o javnoj imovini u BDBiH, član 12. Nadalje, Zakon predviđa poseban ugovor kao dodatni i zasebni postupak za raspolaganje javnom imovinom, koji može biti povezan, ali ne i ograničen, sa interesom privrednog razvoja ili ulaganja u BD, kao i iz humanitarnih razloga. Posebnim ugovorom može se uključiti znatno niža cijena, odnosno naknada za korištenje javne imovine, a imovinom se može raspolagati, u izuzetnim okolnostima, bez naknade. U slučajevima kada Skupština BD-a odbije dati saglasnost za posebni ugovor, može se voditi redovni postupak raspolaganja javnom imovinom (članovi 13–16).

29 Zakon o javnoj imovini u BDBiH.

30 Samo polovina posmatranih općina je prijavila da je usvojila takve propise.

31 U nekim slučajevima (npr., Bijeljina, Tuzla, Ugljevik, Vogošća.), statuti jedinica lokalne samouprave ili drugi akti sadrže neke odredbe koje se odnose na vlasništvo i raspolaganje njihovom imovinom, uključujući i nepokretnu imovinu. U drugim, jedinice 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.

## 3.2 Funkcioniranje sistema upravljanja imovinom u praksi

### 3.2.1 Neadekvatna organizacija i ljudski resursi

Efikasno upravljanje nepokretnom imovinom 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, finansijske, operativne i tehničke aspekte, u idealnom slučaju i kontakt-osobu zaduženu za koordinaciju. 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 indirektno učestvuju u korupcijskom ciklusu koji vode njihovi nadređeni, jer nisu upoznati s principima dobrog upravljanja, relevantnim pravnim okvirom, standardima i procedurama.

Kada je riječ o organizacijskim aspektima, jedna od posmatranih jedinica lokalne samouprave<sup>32</sup> ima namjenski ured za upravljanje nepokretnom imovinom. Dvije jedinice lokalne samouprave imaju posebnu jedinicu koja se bavi ovim pitanjima<sup>33</sup>, dok su u 19 jedinica lokalne samouprave nadležnosti u ovoj oblasti fragmentirane ili podijeljene između različitih odjeljenja/jedinica. U jednom broju jedinica lokalne samouprave nepokretnom imovinom upravlja odjeljenje u okviru veće organizacijske jedinice, pri čemu je to najčešće odjeljenje za geodetske i katastarske poslove<sup>34</sup>. 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 finansijska odjeljenja imaju pomoćnu ulogu. U većini posmatranih jedinica lokalne samouprave u RS-u, ova je nadležnost u okviru jednog odjeljenja, najčešće onog za stambeno-komunalne poslove. U takvim slučajevima, finansijska služba ima sporedne ovlasti.<sup>35</sup> Slučajevi podijeljene odgovornosti u ovom domenu između različitih organizacijskih jedinica također su identificirani i u jedinicama lokalne samouprave u RS-u.<sup>36</sup> U jedinicama lokalne samouprave u kojima imovinom upravlja više organizacijskih jedinica, sagovornici su također naveli i problem nedostatka efikasnih mehanizama koordinacije i komunikacije<sup>37</sup>.

Za razliku od jedinica lokalne samouprave u FBiH i RS-u, Brčko distrikt ima Ured za upravljanje javnom imovinom, koji se sastoji od tri odjeljenja – za raspolaganje, za održavanje i za registar – sa 55 zaposlenih. Ured je nadležan za upravljanje pokretnom i nepokretnom imovinom i općim resursima, kao i za identifikaciju i vođenje evidencije imovine, uključujući sveobuhvatan pregled imovine i čuvanje podataka o imovini. Ovakva namjenska struktura sa specijaliziranim upraviteljima imovine i pomoćnim osobljem predstavlja primjer dobre prakse među posmatranim jedinicama lokalne samouprave u BiH, jer pomaže efikasnoj koordinaciji i upravljanju imovinom.

---

32 Brčko.

33 Bijeljina i Mostar.

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

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

36 Han Pijesak, Srebrenica i Šipovo.

37 Bihać, Goražde i Srebrenica.



Analiza Misije pokazuje da upravljanje nepokretnom imovinom u općinama u BiH često nije sistematski organizirano. S obzirom na različitu veličinu općina, nije nužno ili nije uvijek izvodivo imati posebnu organizacijsku jedinicu zaduženu za nepokretnu imovinu; međutim, nužno je imati, kao minimum, jasno dodijeljene odgovornosti i uloge kada je u pitanju ovaj važan zadatak. Odsustvo 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 su otkrile različite kapacitete za upravljanje nepokretnom imovinom. Administracije jedinica lokalne samouprave, po pravilu, nemaju standardizirane procedure i opise poslova za osoblje koje se bavi upravljanjem imovinom. To ukazuje na nedostatak pažnje posvećene ovoj važnoj oblasti. U općinama obuhvaćenim ovom procjenom u FBiH, u nekim je slučajevima jedna osoba odgovorna za upravljanje nepokretnom imovinom. To je obično stručni saradnik koji je imenovan kao kontakt-osoba za nepokretnu imovinu.<sup>38</sup> U ostalim jedinicama lokalne samouprave takve poslove obavlja više zaposlenih, a broj se kreće od dvije,<sup>39</sup> tri<sup>40</sup> do 11 osoba. Posmatrane jedinice lokalne samouprave u RS-u također imaju slične kadrovske aranžmane, pri čemu je izvjestan broj zaposlenih, kako sagovornici navode, angažiran na osnovu kratkoročnih ugovora. Prema informacijama iz jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih ovom analizom, broj osoblja koje radi na nepokretnoj imovini u općinama RS-a varira od dva<sup>41</sup> do pet<sup>42</sup>.

Iako **broj osoba koje rade na ovim pitanjima može i treba varirati** u zavisnosti od veličine općine, raspoloživih resursa itd.<sup>43</sup>, Misija je uočila veoma nedosljednu praksu koja ukazuje na nedostatak sistematskog 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 nepokretnu imovinu, one obično obavljaju druge poslove unutar odjeljenja i/ili jedinice.

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

---

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 visokokvalificirana menadžera imovine uz administrativnu podršku trebala bi biti u stanju da adekvatno upravljaju „portfolijom 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>.

imala koristi od takvih obuka.<sup>44</sup> Iako su sagovornici iz nekoliko jedinica lokalne samouprave<sup>45</sup> istakli potrebu za izgradnjom kapaciteta u upravljanju nepokretnom imovinom, uključujući primjenu relevantnih zakona, izostaju kontinuirani naponi na obuci i edukaciji u ovoj oblasti, bilo od strane samih jedinica lokalne samouprave ili od strane entitetskih agencija / agencija BDBiH / komisija za državnu službu.

Ovakav nedostatak adekvatne podjele rada, nedovoljna 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 dovoljne garancije da će se ključni procesi odvijati na način da se poštuju principi zakonitosti, efikasnosti i transparentnosti.

### **3.2.2 Odsustvo strategije i planiranja**

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

Ova procjena otkriva da nijedna od posmatranih jedinica lokalne samouprave nema posebne dokumente o politici upravljanja nepokretnom imovinom. Nijedna jedinica lokalne samouprave nije razvila strategiju upravljanja imovinom; samo u jednom slučaju, jedinica lokalne samouprave je odredila namjenska finansijska sredstva za rad komisije za izradu takve strategije.<sup>46</sup> Godišnji planovi upravljanja imovinom identificirani su u tri jedinice lokalne samouprave.<sup>47</sup> Dvije jedinice lokalne samouprave izrađuju godišnje izvještaje o korištenju nepokretnosti, ali bez godišnjih planova ili strategije u ovoj oblasti.<sup>48</sup>

Pozivanje na nepokretnu imovinu također je uključeno u neke općinske razvojne planove. Ipak, ovi dokumenti, po pravilu, imaju mnogo veći obim i ciljeve i nisu prikladni za pružanje sveobuhvatnog tehničkog uputstva u ovom sektoru.

Planovi integriteta su također važan alat u identifikaciji i uklanjanju rizika od korupcije u određenim oblastima i procesima, uključujući lokalni nivo.<sup>49</sup> Ipak, ova je procjena pokazala da devet od 22 jedinice lokalne samouprave ima plan integriteta, dok u samo

---

44 Na primjer, u Brodu, Han Pijesku, Sokocu, Srebrenici, Stanarima, Šamcu, Šipovu, 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 neetičnog 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>.

četiri jedinice lokalne samouprave planovi integriteta, prema navodima ispitanika, sadrže specifične mjere vezane za upravljanje imovinom. Iako plan integriteta nije zamjena za snažan pravni okvir, on naglašava napore jedinice lokalne samouprave u smanjivanju rizika od korupcije.

Nedostatak strategije upravljanja imovinom na lokalnom nivou i sistema izvještavanja može dovesti do različitih vrsta *ad hoc* odluka koje se tiču raspolaganja nepokretnom imovinom suprotno interesima jedinice lokalne samouprave i građana. Činjenica da više od polovine posmatranih jedinica lokalne samouprave nema planove integriteta, te da je u manje od polovine jedinica lokalne samouprave u kojima postoje planovi integriteta posebno uključeno pitanje upravljanja nepokretnom imovinom, doprinosi općem utisku da rizici od korupcije nisu adekvatno tretirani na strukturalnom nivou.

### **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 nivou jedinice lokalne samouprave. Kao što je navedeno u uvodnim dijelovima, kao pitanje dobrog upravljanja, upravljanje nekretninama trebalo bi uključivati razvoj i održavanje detaljnog inventara podataka, kao i podsticanje koordinacije između različitih aktera i odjeljenja. Registar imovine treba evidentirati osnovne podatke o statusu i stanju svih nepokretnosti u vlasništvu date jedinice lokalne samouprave. Takvi dokumenti predstavljaju osnovu za funkcionalan sistem upravljanja informacijama.

Ipak, ova je procjena pokazala da nijedna od posmatranih jedinica lokalne samouprave nema sveobuhvatan registar imovine. Kao što je navedeno u prethodnom dijelu, sa izuzetkom BDBiH, ne postoji zakonska obaveza za jedinice lokalne samouprave da vode takav registar, niti postoji zakonska obaveza da prikupljaju i ažuriraju standardizirani skup podataka o općinskoj imovini. Sve jedinice lokalne samouprave, prema navodima sagovornika, imaju neku vrstu evidencije o nepokretnoj imovini, ali ona se ne vodi u standardiziranim formatima i nije napravljena i održavana na osnovu jasne i jedinstvene metodologije. Štaviše, ovi podaci se, kako navode sagovornici, često drže u različitim odjeljenjima, uključujući knjigovodstvene i računovodstvene evidencije, sudske i katastarske registre zemljišta i registre ugovora, i često nisu koordinirani.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

U Brčko distriktu BiH se vodi detaljan inventar podataka u obliku elektronskog 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 posebno odjeljenje u Uredu za upravljanje javnom imovinom, koji ima šest zaposlenih. Međutim, registar je još uvijek nepotpun zbog neažurnosti institucija BD-a u dostavljanju traženih podataka. Također je vrijedno napomenuti da je u revizorskom izvještaju BD-a za 2018. godinu konstatirano da Ured nije osigurao sveobuhvatne i pouzdane podatke u

---

50 Bihać, Brod i Donji Vakuf.

51 Brčko, Brod, Srebrenica i Šipovo.

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

Nepostojanje javno dostupnog registra nepokretnosti sa svim relevantnim i ažuriranim informacijama o statusu, stanju, tržišnoj vrijednosti, posjedovanju, prihodima i rashodima, prikupljenim u koordinaciji sa različitim jedinicama predmetnih jedinica lokalne samouprave, može dovesti do različitih rizika od korupcije. Na primjer, u nedostatku takvih registara, vjerovatnije je da će se desiti neke od sljedećih zloupotreba: namjerno neodržavanje u cilju smanjenja tržišne vrijednosti radi prodaje nekretnine ispod njene tržišne vrijednosti; nepotrebne javne nabavke i radovi na održavanju devastirane imovine; korištenje imovine suprotno njenoj namjeni; neblagovremeno podnošenje tužbe i naknadna ograničenja u vezi s pravnim postupkom; bespravni građevinski radovi itd.

### **3.3 Specifični rizici korupcije u postupcima raspolaganja nepokretnom imovinom**

Osim sagledavanja općih strukturnih uslova, moguće je identificirati specifične rizike korupcije u postupcima upravljanja nepokretnom imovinom.

Posebno je važno napomenuti da, u pravilu, pravni okvir za raspolaganje javnom imovinom eksplicitno predviđa kontrole i ravnoteže između različitih institucionalnih aktera na lokalnom nivou. Ovakve odredbe imaju za cilj da smanje prostor za diskrecione ovlasti pojedinih institucionalnih aktera pri donošenju odluka o raspolaganju javnom imovinom, čime se smanjuju rizici od korupcije na regulatornom nivou. Zaista, kontrole i ravnoteže u ovoj oblasti relativno su dobro regulirane kada je u pitanju pravni okvir (institucionalni trougao koji čine načelnik/gradonačelnik, vijeće/skupština i pravobranilaštvo).

No, prema navodima sagovornika, praksa jedinica lokalne samouprave varira kada su u pitanju uloge i odgovornosti institucionalnih aktera zaduženih za raspolaganje nepokretnom imovinom. Ispitanici iz relevantnih službi u posmatranim 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 nepokretnom imovinom. Predstavnici pojedinih jedinica lokalne samouprave<sup>52</sup> naveli su da građani mogu i sami pokrenuti procese vezane za upravljanje imovinom i da ponekad koriste ovo pravo, u skladu s propisanom procedurom za građansku inicijativu. U nekim posmatranim općinama<sup>53</sup>, Skupština općine / Općinsko vijeće, kako sagovornici navode, ponekad ovlašćuju načelnika/gradonačelnika da direktno raspolaže nepokretnom imovinom, bez preciziranja iznosa sredstava. Ove različite prakse koje navode sagovornici ukazuju na činjenicu da, u nekim slučajevima, situacija na terenu odstupa od procedura propisanih pravnim okvirom, ograničavajući efektivnost nadzora nad relevantnim odlukama.

---

52 Bijeljina i Sokolac.

53 Prozor-Rama i Trebinje.

### **3.3.1 Neadekvatan kvalitet i struktura odluka u vezi sa nepokretnom imovinom**

Prema izvještajima iz Misijinog monitoringa, u 2019. godini u posmatranim jedinicama lokalne samouprave usvojeno je preko 430 odluka od značaja za raspolaganje nepokretnom imovinom. Dok vrijeme potrebno za pripremu odluka Skupštine općine / Općinskog vijeća u vezi sa imovinom zavisi od prirode nepokretne imovine i vrste transakcije, za takve odluke, prema informacijama iz jedinica lokalne samouprave, u prosjeku je potrebno oko mjesec dana da se pripreme i usvoje. Sagovornici potvrđuju i da se ovakve odluke rijetko donose po ubrzanoj proceduri. Istovremeno, 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.

Kvalitet i struktura predloženih odluka predstavljaju važan faktor u kontroliranju diskrecionih ovlasti koje ima ured načelnika/gradonačelnika. Detaljne informacije s tim ciljem omogućavaju 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 kvalitet i struktura predloženih odluka značajno variraju unutar i među jurisdikcijama u BiH. Generalno, ni format ni sadržaj ovih odluka ne čine se adekvatnim. Većina posmatranih jedinica lokalne samouprave kao obrazloženje u vezi s raspolaganjem nepokretnom imovinom, u svojim odlukama, navodi finansijske beneficije. Ipak, u pet jedinica lokalne samouprave prijavljena je praksa isključivanja čak i ovog ključnog elementa odluke. U osam posmatranih općina ove predložene odluke, prema navodima sagovornika, 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 efektima, taj dio često predstavljen prilično uopćeno i bez dovoljno elaboracije.

Uopćeno govoreći, čini se da se takav manjkav format i sadržaj predloženih odluka u velikoj mjeri tolerira i prihvata od strane Skupštine općine / Općinskog vijeća. Indikativno je da su samo tri posmatrane jedinice lokalne samouprave<sup>54</sup> prijavile da su odluke o upravljanju nepokretnom imovinom skinute sa 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 lokalnom nivou. To je posebno slučaj sa adekvatnom komunikacijom između lokalne izvršne vlasti i Skupštine općine / Općinskog vijeća u procesima donošenja odluka u vezi sa nepokretnom imovinom. Ako predložene odluke koje se tiču upravljanja nepokretnom imovinom često nisu dovoljno detaljne i ne razrađuju finansijske i druge koristi predložene transakcije, upitno je da li članovi ovih Skupština općina / Općinskih vijeća imaju dovoljno informacija da razmotre i usvoje 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 nepokretne imovine kojom će se raspolagati redovno se uključuje u predložene odluke. Ipak, praksa se razlikuje u pogledu metoda za utvrđivanje procijenjene tržišne vrijednosti. Dok u većini posmatranih jedinica lokalne samouprave (13 od 22) ovu procjenu vrše ovlašteni sudski vještaci, u praksi to provode i nadležna odjeljenja/direkcije, specijalizirane komisije ili općinske komisije.<sup>55</sup>

Ispitanici također ističu da postoje slučajevi nereálnih 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.<sup>56</sup> Čak i u slučajevima kada registri imovine postoje u nekom obliku,<sup>57</sup> 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 zloupotrebu povjerenih resursa u privatne svrhe. Konkretnije, činjenica da ne postoji standardizirana metoda za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti može a, prema uvidima sagovornika iz jedinice lokalne samouprave, u nekim slučajevima čak i dovodi do manipulacije utvrđenom cijenom nepokretnosti koje prodaje ili kupuje jedinica lokalne samouprave.

### **3.3.3 Nedostatak javnih konsultacija**

Javne konsultacije su važan mehanizam koji osigurava da se odluke o upravljanju nepokretnom imovinom donose u najboljem interesu stanovnika predmetne jedinice lokalne samouprave. Pored toga, javne konsultacije doprinose transparentnosti i odgovornosti u postupcima donošenja odluka u vezi sa nepokretnom imovinom. 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 sa 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. Istovremeno, međutim, u relevantnim zakonima nisu definirani načini utvrđivanja interesa lokalnog stanovništva u različitim situacijama.

Pozitivno je, prema navodima sagovornika s terena, to što je transparentnost procedura upravljanja nepokretnom imovinom u pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave u značajnoj mjeri formalno osigurana. Kada je u pitanju objavljivanje relevantnih odluka, većina posmatranih jedinica lokalne samouprave oslanja se na opća sredstva komunikacije, kao što su web-stranice, oglasne ploče i službena glasila. Nekoliko jedinica lokalne samouprave također izvještava o korištenju dnevnih novina u tu svrhu, dok jedna jedinica lokalne samouprave, pored standardnih sredstava komunikacije,

---

55 KladanjiProzor-Rama.

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

57 Na primjer, u Tomislavgradu.

navodi i prijenos sjednica Skupština općina / Općinskih vijeća kao način javnog donošenja relevantnih odluka. Na osnovu odredbi zakonâ o slobodi pristupa informacijama u BiH (na državnom, entitetskom i nivou BD-a) svaki pojedinac ima pravo zahtijevati određene informacije, uključujući i one koje se odnose na nepokretnu imovinu. Predstavnici jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih ovom analizom navode da se sve relevantne odluke iz ove oblasti po pravilu objavljuju.

Međutim, prema informacijama iz odabranih jedinica lokalne samouprave, praksa održavanja javnih konsultacija u ovoj oblasti prije je izuzetak nego pravilo. Dvije trećine posmatranih jedinica lokalne samouprave ne organizira javne konsultacije kao osnovu za finalizaciju odluka u vezi sa nepokretnom imovinom. Čak i predstavnici jedinica lokalne samouprave u kojima se održavaju javne konsultacije 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 sa nepokretnom imovinom dio strateških dokumenata (npr., strategija razvoja općina i regulacioni planovi).<sup>58</sup> Na sličan način, osiguravaju se javne konsultacije u okviru procedure za donošenje prostorno-planske dokumentacije.<sup>59</sup> U nekim slučajevima se održavaju ograničene konsultacije unutar gradskog vijeća ili sa stručnim komisijama, ali je šira javnost redovno isključena. U BDBiH javne rasprave se najčešće održavaju u okviru postupka za zaključivanje posebnog sporazuma od javnog interesa.<sup>60</sup>

Prihvaćeni standardi i dobra praksa u ovoj oblasti sugeriraju da su javne konsultacije i doprinos zajednice među ključnim stubovima sistema upravljanja imovinom koji dobro funkcioniše, posebno u pogledu raspolaganja i razvoja imovine visoke vrijednosti. Iako nije realno imati javne konsultacije o svakoj odluci koja se odnosi na upravljanje imovinom, nedostatak javnih konsultacija ne samo da sprječava da se glas građana čuje, već i podriiva transparentnost i odgovornost za takve odluke. Čak i ako je transparentnost odluka u vezi sa nepokretnom imovinom, kako je navedeno, uglavnom osigurana, to ne može poslužiti kao zamjena za smislenu učešće građana u procesima donošenja odluka u ovoj važnoj oblasti.

### **3.3.4 Neadekvatna nadzorna funkcija Skupština općina / Općinskih vijeća**

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

Ipak, podaci s terena govore da samo 12 od 22 posmatrane jedinice lokalne samouprave redovno prakticira takvo izvještavanje i komunikaciju između lokalne izvršne i zakonodavne vlasti. U nekim slučajevima, godišnje izvještavanje Skupštine općine / Općinskog vijeća je ograničeno na jednu vrstu ili jedan aspekt upravljanja nepokretnom imovinom.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Izvještavaju o tome u Brezi, Gorazdu, Kladnju i Odžaku.

<sup>59</sup> Npr., u Brodu, Stanarima i Trebinju.

<sup>60</sup> Zakon o javnoj imovini BDBiH, članovi 13–16. To podrazumijeva dodatnu, zasebnu proceduru za raspolaganje javnom imovinom, koja može biti povezana, ali ne i ograničena na interes ekonomskog razvoja ili ulaganja u BD, kao i iz humanitarnih razloga.

<sup>61</sup> U Šamcu, na primjer, Odjeljenje za privredu podnosi Upravnom odboru godišnje podatke o zakupu imovine.

Zabrinjava činjenica da približno polovina posmatranih rukovodilaca jedinica lokalne samouprave ne podnosi izvještaje Skupštini općini / Općinskom vijeću o raspolaganju nepokretnom imovinom. Nepostojanje takvih izvještaja, u kombinaciji sa neadekvatnim kvalitetom i sadržajem odluka u vezi sa nepokretnom imovinom koje predlaže izvršna vlast, značajno degradira kvalitet i efektivnost upravljanja nepokretnom imovinom na lokalnom nivou. Ovo predstavlja rizik za korupciju uskraćivanjem pouzdanih alata Skupštini općine / Općinskom vijeću za obavljanje svoje vitalne funkcije nadzora. Pored toga, takva praksa ukazuje na to da je izvršna vlast značajno važniji akter nego što je predviđeno relevantnim propisima u ovoj oblasti, što dodatno ograničava nadzor od strane zakonodavne vlasti.

### **3.3.5 Naglašena diskrecija u korištenju prikupljenih sredstava**

Konačno, bez obzira na značajna sredstva prikupljena kroz upravljanje nepokretnom imovinom, obično nije određena svrha za koju se takva sredstva mogu koristiti. Ukupno, prema informacijama s terena, samo pet od 22 posmatrane jedinice lokalne samouprave<sup>62</sup> jasno definiraju svrhu u koju se mogu koristiti sredstva koja proističu iz upravljanja nepokretnom imovinom. Istovremeno, samo su četiri jedinice lokalne samouprave<sup>63</sup> prijavile jasno definiranu proceduru praćenja trošenja ovih sredstava. Ovo dovodi do naglašenog diskrecionog prava izvršne vlasti u korištenju prihoda od nepokretne imovine, 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 osnovu navedene analize može se zaključiti da sistem upravljanja imovinom na lokalnom nivou uglavnom postoji samo u nepovezanim dijelovima. Značajan izuzetak od ovog pravila je Brčko distrikt BiH, koji, uprkos nekim uočljivim proceduralnim nedostacima (u smislu da je, osim u nekim posebnim slučajevima, Skupština BD-a 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 nepokretnu imovinu. Drugdje se može naći samo nedovoljan/opći okvir, gdje ključni mehanizmi – kao što su strateški dokumenti, registri imovine i sistem kontrole i ravnoteže različitih institucionalnih aktera – ili ne postoje ili su nedovoljni. Stoga je u takvim okolnostima teško izdvojiti posebno osjetljive tačke iz perspektive korupcije.

Loše upravljanje otvara vrata korupciji, kao što to čine i nedostatak sistematskog pristupa i loši mehanizmi nadzora i odgovornosti. Upravljanje nepokretnom imovinom na lokalnom nivou u BiH izaziva brojne zabrinutosti u ovom pogledu. Nadalje, nedostatak strateškog planiranja i koordinacije, zajedno s nedovoljnom upotrebom važnih alata za upravljanje kao što su registri imovine, koji, čak i tamo gdje postoje, ponekad ne sadrže neophodne informacije, uključujući procjenu vrijednosti predmetne imovine, otežava osiguravanje dovoljne odgovornosti administracije jedinice lokalne samouprave, posebno izvršne vlasti za njihov ukupni učinak u ovoj oblasti.

Ovaj je izvještaj identificirao neke od ključnih nedostataka u pogledu pravnog okvira i prakse upravljanja nepokretnom imovinom na lokalnom nivou. Osim općih nedostataka u sistemu upravljanja nepokretnom imovinom, izvještaj je ukazao na specifične osjetljive tačke koje su posebno zabrinjavajuće sa stanovišta rizika od korupcije. Dok čitava oblast zahtijeva ozbiljne intervencije kako na nivou zakonskog okvira tako i na nivou prakse – budući da se brojni problemi upravljanja nepokretnom imovinom na lokalnom nivou u BiH mogu rješavati samo na sistemski način – ove specifične korupcijske rizike treba posmatrati kao prioritetna pitanja.

Stoga, radi poboljšanja ukupne efikasnosti upravljanja imovinom na lokalnom nivou 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 nepokretnom imovinom – posebno organizacijskih aspekata, registara imovine i obaveznog godišnjeg planiranja i izvještavanja – koristeći pravni okvir Brčko distrikta BiH, između ostalog, kao izvor obećavajuće prakse, uz konsultiranje 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 istovremeno predvidjeti koordinacijsku tačku i/ili namjensku jedinicu za ove svrhe.

**Preporuka 3:** Razviti specijalizirani program obuke za upravljanje nepokretnom imovinom i promovirati važnost kontinuirane i obavezne izgradnje kapaciteta u ovoj oblasti.

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

**Preporuka 5:** Provesti sveobuhvatno prikupljanje informacija i mapiranje imovine jedinice lokalne samouprave koja će poslužiti kao osnova za izradu relevantnih strateških dokumenata.

**Preporuka 6:** Jedinice lokalne samouprave trebaju razvijati sveobuhvatan i pouzdan registar imovine koji će uključivati informacije o vlasničkom statusu, lokaciji, veličini, stanju, vrijednosti, trenutnoj upotrebi, 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 se konkretne svrhe mogu koristiti sredstva prikupljena upravljanjem nepokretnom imovinom i uvesti praksu praćenja korištenja ovih sredstava.

**Preporuka 9:** Unaprijediti mehanizme i praksu javnih konsultacija o odlukama o nepokretnostima u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

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

**Preporuka 11:** Promovirati i podsticati u svim općinama praksu godišnjih izveštaja o upravljanju nepokretnom imovinom u vlasništvu jedinice lokalne samouprave koje bi razmatrala Skupština općine / Općinsko vijeće.



