



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
Сектор за уговарање и финансирање програма
из средстава Европске уније

Овај програм финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Echange5

**ПРИРУЧНИК ЗА УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ
ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**



Стална конференција
градова и општина



Савез градова и општина Србије

**ПРИРУЧНИК ЗА УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ
ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

ПРИРУЧНИК ЗА УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Израђен у оквиру Програма Exchange 5 из средстава
Европске уније (ИПА 2014)

ПРИРУЧНИК ЗА УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Аутори

Татјана Павловић Крижанић
Драгана Марковић

Рецензија

Милена Радомировић
Владимир Зафировић
Љиљана Јовановић
Марко Тешић
Гордана Тишма

Издавач

Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 500

Година и место издавања

Београд, 2021.

ISBN 978-86-80480-29-9

Програм Exchange 5 финансира Европска унија, а спроводи Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са Министарством финансија – Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, док је Стална конференција градова и општина (СКГО) имплементациони партнер. Приручник је направљен уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину је искључиво одговорна СКГО и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

САДРЖАЈ

1. УВОД	7
1.1. Појмовник и скраћенице	8
2. ПРАВНИ ОКВИР ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ПРАВА ЈАВНЕ СВОЈИНЕ И УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	13
3. ЈАВНА СВОЈИНА У ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА – ПРЕСЕК СТАЊА И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУПИ	19
3.1. Успостављање права јавне својине на непокретностима које користе органи, организације чији је оснивач ЈЛС	20
3.2. Статус непокретности које користе јавна и јавнокомунална предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе	24
3.3. Статус објеката установа здравствене заштите (домови здравља) и установа образовања (основне школе)	28
3.4. Евиденција непокретности у јавној својини	30
3.5. Рачуноводствени третман основних средстава	35
3.6. Процена вредности	40
3.7. Организација послова на управљању имовином у јавној својини ЈЛС – технички и кадровски капацитети	43
4. УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – ПЕРСПЕКТИВА, ПРИНЦИПИ И ПРЕПОРУКЕ	47
4.1. Значај управљања имовином јединице локалне самоуправе	47
4.2. Основни принципи управљања имовином	50
4.3. Активности које треба предузети у наредном периоду	51
4.3.1. Организациона структура ЈЛС у области управљања имовином ЈЛС	52
4.3.2. Наставак поступка успостављања/уписа права јавне својине на непокретностима ЈЛС	53
4.3.3. Ефикасан и одржив систем евиденције непокретности у јавној својини	54
4.3.4. Усаглашавање имовинскоправне евиденције са књиговодственим евиденцијама о непокретностима у јавној својини ЈЛС	55
4.3.5. Класификација непокретности у јавној својини	56
4.3.6. Анализа постојећих општих акта у области управљања имовином и успостављање система редовног усаглашавања општих аката са изменама закона и потребама локалне заједнице	56
4.3.7. Плански и оперативни приступ управљању имовином ЈЛС	57
4.3.8. Капацитети запослених у области управљања имовином ЈЛС и расположиви електронски сервиси	59

РЕКАПИТУЛАЦИЈА ПРЕПОРУКА У ПРАВЦУ УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ СВОЈНОМ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ	61
ПРИЛОЗИ	63
Прилог 1. Пројекти Exchange 4 и Exchange 5	63
Прилог 2. Примери најбоље праксе са пројекта Exchange 5	67
Прилог 3. Модел одлуке о грађевинском земљишту	73
Прилог 4. Модел одлуке о прибављању, располагању, управљању и коришћењу ствари у јавној својини општине.....	73
Прилог 5. Модел правилника о евиденцији непокретности у јавној својини ЈЛС.....	73

1. УВОД

Приручник за управљање имовином јединица локалне самоуправе који је пред Вама, израђен је уз подршку Европске уније у оквиру пете фазе програма Exchange. Реализација подршке у оквиру прве Компоненте Програма Exchange 5 била је у потпуности посвећена изградњи капацитета и различитим модалитетима рада са јединицама локалне самоуправе у циљу успостављања и унапређења процеса управљања имовином. Садржина овог приручника, као и подршка у оквиру пете фазе Програма, обухватају и искуства стечена у току спровођења дела Програма Exchange 4. Њима се заокружује један део процеса усмерених на остваривање предуслова за бољи локални економски развој и реформисање јавне управе у складу са стратешким опредељењима Републике Србије. Приручник стога даје контекст и правни оквир у којем је систем јавне својине формулисан и спровођен нарочито у декади 2011-2021, пресек стања и методолошка усмерења за поступање ЈЛС у модернизацији пословања у вези за јавном својином, корисне моделе докумената и примере добре праксе засноване на спровођењу Програма Exchange, те препоруке за чиниоце релевантне за даље унапређење система у Републици Србији и носиоце процеса (саме ЈЛС).

Приручник је намењен превасходно локалним самоуправама, али је једнако релевантан и за креаторе бројних јавних политика на националном нивоу, чије се спровођење у мањој или већој мери ослања на процесе који зависе од уређеног и квалитетног управљања имовином на свим нивоима управе. У њему се обрађују све теме који су у директној вези са управљањем имовином јединица локалне самоуправе (упис права јавне својине, књиговодствена евиденција, процена вредности непокретности). Осим приказа тренутног стања у овој области, у Приручнику се и указује на уочене недостатке и дају препоруке како да се овај сложени процес унапреди.

Надамо се да ће запослени у јединицама локалне самоуправе у овом приручнику наћи корисна усмерења у погледу методологије рада и начина унапређења постојећих служби које су укључене у процес управљања имовином. Истовремено, надамо се да ће успешне праксе и препоруке из овог приручника бити и шире афирмисане у планским и легислативним документима надлежних националних институција.

1.1. Појмовник и скраћенице

Овај Појмовник садржи основне информације о појмовима и скраћеницама које се користе у овом Приручнику.

АП – аутономна покрајина

Досије непокретности – збирка исправа које представљају правни основ стицања одређене врсте непокретности од стране ЈЛС, укључујући и исправе о правном континуитету од првог до последњег власника, техничку документацију, скице и цртеже, разна уверења (које издаје РГЗ), извод из листа непокретности

ДРИ – Државна ревизорска институција

Евиденција непокретности у јавној својини – евиденција о стању, вредности и променама на средставима у јавној својини, коју титулари права јавне својине воде у виду јединствене и посебне евиденције непокретности у јавној својини

ЗЈС – Закон о јавној својини

ЗОС ЈС – образац чија је садржина прописана Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини

ЗПИ – Закон о планирању и изградњи

Имовина – сва средства и права које су у власништву једног субјекта (покретне и непокретне ствари, новац и драгоцености, разна имовинска права и сл.)

Инфраструктурни објекти – објекти јавне намене који су изграђени или су прибављени од стране ЈЛС, чија изградња је извршена или предвиђена одговарајућим планским документом и програмом уређивања грађевинског земљишта (каналска мрежа, топловодна, водоводна и канализациона мрежа са пратећим објектима: резервоари, црпне станице, бунари, хидранти и сл., саобраћајни објекти сигнализације и безбедности на путу, мрежа јавног осветљења и др.) који у складу са Законом о јавној својини могу бити у јавној својини ЈЛС и који су изграђени или прибављени од стране ЈЛС ради обављања комуналне делатности у складу са Законом о комуналним делатностима

Јединица имовине – кат. парцела неизграђеног земљишта, објекат са или без припадајућег земљишта, мрежа – надземни/подземни вод, посебан део зграде: стан, пословни простор, гаража – објекат или у објекту, гаражно место у подземној гаражи, паркинг место на отвореном

Јединствена евиденција непокретности – евиденција о непокретностима у својини једног титулара права јавне својине. Ову евиденцију чине досијеи за сваког корисника односно носиоца права коришћења непокретности чији је оснивач неки од титулара права јавне својине. Сваки досије обухвата НЕП-ЈС и целокупну документацију на основу које је непокретност евидентирана, као и збирне податке о непокретностима по врсти и вредности. Садржину ове евиденције чине: подаци из посебних евиденција корисника односно носилаца права коришћења на непокретностима у јавној својини одређеног титулара права јавне својине, збирни подаци о стању непокретности из јединствене евиденције коју води надлежни орган титулара права јавне својине и подаци из посебне евиденције коју воде корисници односно носиоци права коришћења непокретности

ЈЛС – Јединица локалне самоуправе

ЈП/ЈКП – јавно предузеће/јавно комунално предузеће

ЈС – јавна својина

Књиговодствена вредност имовине – према међународним рачуноводственим стандардима књиговодствена вредност основног средства је износ по ком се то средство води (признаје) у билансу стања. Приликом уноса у рачуноводствене евиденције, сваком основном средству се утврђује почетна вредност и оно се почетно евидентира на основу те вредности. Набавна вредност се утврђује према дану завршетка изградње или накнадног капиталног издатка.

Овде је битно напоменути да јавна предузећа која примењују МРС за реални сектор својим рачуноводственим политикама за утврђивање вредности некретнине на дан израде финансијских извештаја бирају или метод фер вредности (који подразумева периодичну-редовну процену од стране овлашћеног проценитеља, пореске управе или интерне комисије) или метод набавне вредности (који подразумева књижење средстава по њиховој набавној вредности увећаној за капитална улагања и умањеној за укупну акумулирану амортизацију и укупне евентуалне акумулиране губитке због умањења вредности). Одабрани метод се примењује за све непокретности и није могуће примењивати један метод за једну или више класа непокретности, а други метод за остале. У пракси, рачуноводствене политике у ЈЛС и њиховим буџетским корисницима и ЈКП нису усклађене, ЈКП (која имају обавезу вршења ревалоризације за разлику од ЈЛС као оснивача) ову ревалоризацију не врше редовно а ЈЛС, ако воде основна средства у својим билансима, отписују амортизацију на терет капитала и тиме вештачки умањују вредност стратешке општинске инфраструктуре

Књиговодствена евиденција – евиденција о основним средствима обухвата набавну, отписану и садашњу вредност основних средстава у целини, као и сваког појединачног основног средства

Корисник непокретности у јавној својини – директни или индиректни корисник буџетских средстава чији је оснивач ЈЛС који фактички користи непокретност у јавној својини или који одређену непокретност користи на основу одлуке Председника Општине/ Градоначелника о распореду коришћења службених просторија и службених зграда или који одређену непокретност користи или њоме управља на основу одлуке овлашћеног органа оснивача, или коме је одређена непокретност актом овлашћеног органа оснивача дата на коришћење са или без права уписа права коришћења у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ

МРС – међународни рачуноводствени стандарди

НЕП-ЈС – образац чија је садржина прописана Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини

Непокретност – непокретна ствар која у складу са Законом о јавној својини и посебним законима може бити у јавној својини ЈЛС:

- а) земљиште (грађевинско земљиште и друго земљиште које у складу са посебним законима може бити у својини ЈЛС),
- б) грађевина спојена са тлом која представља физичку, функционалну, техничко-технолошку целину која може бити надземни објекат (зграда: пословна, комерцијална или стамбена зграда, помоћна зграда, економска зграда, и др.) или подземни објекат,
- в) посебан део зграде: стан, пословни простор, гаража, гаражно место,
- г) линијски инфраструктурни надземни објекти (пут, улица, мост, тунел и сл.),
- д) линијски инфраструктурни подземни објекат (мреже са припацама, у смислу Закона о јавној својини: водоводна и канализациона мрежа, топловодна мрежа, улично осветљење и друге врсте комуналних мрежа које су у јавној својини ЈЛС),
- ђ) трг, јавни парк и сл

Непокретности у јавној својини ЈЛС – све непокретности на којима је већ уписано право јавне својине у корист ЈЛС у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ, непокретности у вези којих се води поступак уписа јавне својине у корист ЈЛС код РГЗ као и непокретности на којима је у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ уписано право коришћења у корист ЈЛС, директних или индиректних корисника буџетских средстава чији је оснивач ЈЛС а ради се о непокретностима на којима, у смислу Закона о јавној својини, ЈЛС може стећи право јавне својине односно у погледу којих ЈЛС има посебна својинска овлашћења утврђена Законом о јавној својини. Непокретностима у јавној својини ЈЛС сматрају се и све друге непокретности које нису уписане односно евидентирани у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ уколико су фактички у употреби односно фактички их користи ЈЛС, њени органи и организације, директни или индиректни корисници чији је оснивач ЈЛС (бесправно саграђени објекти, посебни делови зграде који нису етажно издвојени и евидентирани у јавној евиденцији РГЗ и сл.) уколико су изграђене или прибављене средствима ЈЛС и уколико се, у смислу Закона о јавној својини, ради о непокретностима које могу бити у јавној својини ЈЛС

Непокретности о којима се води евиденција непокретности у јавној својини ЈЛС – све непокретности које се воде или се не воде у пословним књигама оснивача – ЈЛС или у пословним књигама директног или индиректног корисника буџетских средстава чији је оснивач ЈЛС, без обзира да ли се ради о непокретности на којој је уписано право јавне својине или право коришћења у корист ЈЛС или право коришћења директног или индиректног корисника буџетских средстава чији је оснивач ЈЛС

Непокретност у употреби – непокретност у јавној својини ЈЛС о којој се води књиговодствена евиденција и, уколико су евидентирани у бази катастра непокретности коју води РГЗ, води се и евиденција непокретности у јавној својини (јединствена и посебна евиденција непокретности у јавној својини). Непокретности у употреби су и оне непокретности о којима се, у смислу прописа о рачуноводству води само књиговодствена евиденција а које још увек нису уписане у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ (бесправно саграђени објекти, објекти који постоје на терену, а нису геодетски евидентирани код РГЗ).

Непокретност/средство у припреми – непокретност у изградњи за коју се врши улагање односно непокретност која се прибавља у смислу Закона о јавној својини изградњом објекта од стране ЈЛС као инвеститора и која се као таква води у књиговодственој евиденцији ЈЛС до тренутка када је, у смислу Правилника о буџетском рачуноводству и рачуноводственим политикама ЈЛС, могуће извршити званичну примопредају између извођача радова и надлежног органа ЈЛС односно, до добијања употребне дозволе. Често се у књиговодственим евиденцијама дуги низ година воде као непокретности у припреми, објекти који су бесправно саграђени или објекти за које је издата у ранијем периоду само грађевинска дозвола али не и употребна дозвола

Обвезник вођења евиденције о непокретностима у јавној својини – сваки корисник односно носилац права коришћења непокретности у јавној својини титулара права јавне својине. На нивоу ЈЛС обвезник вођења ове евиденције је сваки корисник односно носилац права коришћења непокретности у јавној својини ЈЛС, чији је оснивач ЈЛС

ОЈ – организациона јединица општинске/градске управе

ОУ/ГУ – Општинска/градска управа

Помоћне књиге и евиденције – води орган надлежан за послове буџета и финансија ЈЛС или служба надлежна за послове рачуноводства у ЈП/ЈКП или другом директном или индиректном кориснику буџетских средстава ЈЛС и представљају аналитичку евиденцију која се води у складу са прописима о буџетском рачуноводству са циљем да се обезбеде подаци у вези са праћењем стања и промена на имовини, обавеза, капитала, прихода и примања, расхода и издатака

Портфолио непокретности – збирка свих непокретности која је формирана по досијеима и чији је власник ЈЛС, у којој су садржане подзбирке у зависности од врсте непокретности (земљиште: градско грађевинско земљиште, земљиште изван градског/општинског подручја, пољопривредно/шумско земљиште које може бити у јавној својини ЈЛС, изграђено/неизграђено земљиште; објекти: пословне/стамбене/помоћне/економске/остале зграде; посебни делови зграда: пословни простор/стан/гаража или гаражно место које се уписује у базу катастра непокретности коју води РГЗ

Процена вредности – мишљење о тржишној вредности непокретности које даје порески или други надлежни орган, или лиценцирани проценитељ

Располагање имовином – у смислу Закона о јавној својини: отуђење/продаја непокретности и размена непокретности, давање у закуп, давање на коришћење, рушење објекта, заснивање хипотеке, давање разних врста сагласности: за уклањање објекта, за озакоњење, за исправку граница суседних непокретности, постављање објекта на међи, пренос инвеститорских права, пренос права јавне својине на непокретностима другом титулару јавне својине

РГЗ – Републички геодетски завод

РДИ – Републичка дирекција за имовину Републике Србије

РС – Република Србија

СКГО – Стална конференција градова и општина

Регистар непокретности у јавној својини – web апликација којом управља Републичка дирекција за имовину Републике Србије. У овом регистру води се јединствена и посебна евиденција непокретности у јавној својини свих титулара јавне својине

Титулар права јавне својине – Закон о јавној својини прописује да титулари права јавне својине на непокретностима могу бити: Република Србија, Аутономна покрајина, ЈЛС и градске општине (уколико је то предвиђено Статутом ЈЛС)

ЦЕОП – Централни регистар обједињене процедуре – електронски систем за прибављање аката којима се одобрава изградња објеката

2. ПРАВНИ ОКВИР ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ПРАВА ЈАВНЕ СВОЈИНЕ И УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

До 5. јануара 1996. год, када је на снагу ступио Закон о средствима у својини РС (Службени гласник РС, бр. 53/95, 3/96 – испр., 54/96, 32/97 И 101/05), општине, градови и град Београд у Републици Србији су били самостални у одлучивању о прибављању, располагању и управљању средствима у друштвеној својини.

Ступањем на снагу Закона о средствима у својини РС успостављена је државна својина на природним богатствима и свим средствима којима су располагали државни органи и организације, јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе (јавна предузећа и установе) и друге организације чији је оснивач била Република, односно територијалне јединице (општине и градови). Једини титулар права државне својине била је Република Србија. О прибављању и отуђењу непокретности из државне својине одлучивала је Влада Републике Србије. Нацрте аката прибављања и отуђења непокретности у државној својини припремала је Дирекција за имовину Републике Србије. О давању на коришћење односно давању у закуп непокретности у државној својини, као и отказу уговора о давању на коришћење односно давању у закуп, одлучивао је орган општине или града одређен Статутом или другим општим актом, уз сагласност Републичке Дирекције за имовину.

Органи, јавне службе и друге организације који су користили средства у државној својини били су дужни да воде евиденцију о стању и кретању тих средстава, у складу са Законом и Уредбом о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини (Службени гласник РС, бр. 27/96). За разлику од књиговодствене евиденције коју је већина корисника водила у складу са прописима о рачуноводству, веома мали број корисника средстава у државној својини је имао евиденцију чија је садржина регулисана овом Уредбом.

Јединица локалне самоуправе¹ имала је исти положај и исте обавезе у погледу непокретности у државној својини које користи као и установе и јавна предузећа чији је оснивач та јединица локалне самоуправе, из једноставног разлога зато што је постојао само један титулар права својине на тим непокретностима – Република Србија.

Промене у јавним евиденцијама о правима на непокретности извршене су релативно брзо², тако да је у потпуности реализована идеја о „централизованом“ одлучивању о свим питањима које се тичу средстава у државној својини.

1 Исти правни положај и обавезе као остали корисници средстава у државној својини имала је и Аутономна покрајина.

2 Промене у јединственој евиденцији права на непокретностима коју је 1996. год. водио РГЗ извршене су уписом „државна својина“ и уписом права коришћења у корист тадашњих сопственика непокретности.

Врло брзо овај модел се у пракси показао веома мањкавим. Процес доношења одлука о прибављању и располагању непокретностима у државној својини трајао је годинама. Тржишни принцип прибављања и отуђења, покретних али и непокретних ствари, неретко је бивао у пракси изиграван. Општине и градови нису биле заинтересоване за успостављање евиденције о средствима којима нису могле слободно да располажу. Није постојао јак механизам принуде нити одговарајући мотив да се успостави, како посебна евиденција на средствима у државној својини које користе општине и градови, њихови органи и организације, тако ни ажурна и ефикасна јединствена евиденција о средствима у државној својини за територију целе Републике. Поједине ЈЛС чак ни до краја важења овог Закона, 6. октобра 2011. године, нису испуниле обавезу пријављивања Дирекцији за имовину Републике Србије средстава у државној својини на којима су од 5. јануара 1996. године били носиоци права коришћења.

Активности свих важних чинилаца у Републици, неколико година након ступања на снагу Закона о средствима у својини РС, биле су усмерене на проналажење одговарајућег модела за решавање проблема ЈЛС у вези са средствима у државној својини које користе. У том погледу су од посебног значаја Препоруке за преношење права својине локалним самоуправама у Србији, које су настале као резултат Експертске конференције о враћању права својине локалним самоуправама у Србији, одржане 8. новембра 2002. године организоване од стране Сталне конференције градова и општина, PALGO центра и Програма за реформу локалне самоуправе у Србији (SLGRP) који је тада у Србији спровођен под покровитељством Агенције за међународни развој САД (USAID) и у сарадњи са Иницијативом за локалну самоуправу Института за отворено друштво.

Следствено компликованој ситуацији у вези са непокретностима у државној својини, након бројних иницијатива и интензивног рада у периоду од 2009 – 2011. године на изради предлога закона који ће омогућити ЈЛС да стекну право својине на непокретностима које користе - дана 6.10.2011.год. ступио је на снагу Закон о јавној својини.

Закон о јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/2016 - др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20), чији је уставни основ садржан у члану 97. ст. 1. тач. 7. Устава РС, довео је до укидања ранијег режима у погледу непокретности који је успостављен Законом о средствима у својини РС из 1996. године.

Закон дефинише предмет јавне својине и предмет својине Републике Србије, титуларе права јавне својине и кориснике ствари у јавној својини, регулише обавезе корисника ствари у јавној својини и положај јавних предузећа, друштава капитала, и установа чији су оснивачи титулари јавне својине, регулише положај месних заједница чији је оснивач ЈЛС, регулише стицање права својине на непокретностима у јавној својини од стране јавних предузећа и друштава капитала чији су оснивачи титулари јавне својине.

Закон регулише и прибављање, располагање и управљање стварима у јавној својини, евиденцију ствари у јавној својини као и основна правила успостављања права јавне својине на непокретностима у корист Републике, ЈЛС и Аутономне покрајине.

За разлику од непокретности које су користили органи, организације и установе чији је оснивач Република Србија, на којима је Република стекла право јавне својине на сам дан ступања на снагу Закона о јавној својини³, за ЈЛС и АП утврђена су другачија правила за успостављање права јавне својине на непокретностима које они користе, њихови органи и организације и одређени су рокови за успостављање права јавне својине у корист ових титулара. До стицања права јавне својине на непокретностима од стране ЈЛС и Аутономне покрајине, Законом је предвиђено да ови титулари имају посебна својинска овлашћења.

³ Закон је ступио на снагу 6. октобра 2011. год.

Изменама Закона из 2017. и 2018. године⁴ знатно је олакшан процес успостављања права јавне својине тиме што више потврда РДИ да је та непокретност пријављена⁵ у евиденцији непокретности у државној својини није обавезан документ за упис права јавне својине на непокретностима код Републичког геодетског завода.

Процес је додатно унапређен изменама из 2018. год.⁶ тиме што је утврђена обавеза РГЗ да по службеној дужности, по сили закона, врши упис права јавне својине у корист ЈЛС на некатегорисаним путевима и општинским путевима чији је корисник ЈЛС, као и на комуналним мрежама, улицама, трговима и јавним парковима.

Ипак, рок за подношење захтева за упис јавне својине на непокретностима у корист ЈЛС и Аутономне покрајине⁷ без обзира на позитивне ефекте⁸, може створити проблеме ЈЛС, нарочито имајући у виду да процес решавања правног статуса обухвата више различитих процедура, а у односу на поједине непокретности може бити и веома дуготрајан⁹.

Закон одређује да су предмет јавне својине:

1. природна богатства која су у својини Републике Србије
2. добра од општег интереса која су у својини Републике Србије (пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, водно земљиште, водни објекти, заштићена природна добра, културна добра¹⁰ и др.),
3. добра у општој употреби (јавни путеви¹¹, јавне пруге, мост, тунел на јавном путу, пружи или улици, улице, тргови, јавни паркови, гранични прелази и др.), на којима може постојати право јавне својине Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе
4. мреже (као добро од општег интереса) које могу бити у јавној својини Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе,
5. ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (покретне и непокретне ствари и друга имовинска права која служе за остваривање њихових права и дужности),
6. друге ствари - грађевинско земљиште и друге покретне и непокретне ствари који не спадају у природна богатства, добра од општег интереса, мреже или ствари које користе органи и организације чији је оснивач Република, Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе,
7. имовинска права: право на патент, право на лиценцу, модел, узорак, жиг, право коришћења техничке документације и др.

4 Закон о изменама и допунама Закона о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 113/2017).

5 Подношењем старог НЕП обрасца.

6 Закон о изменама и допунама Закона о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 95/2018).

7 Иако је више пута продужаван.

8 Захваљујући одређењу законодавца да се одреди рок за успостављање права јавне својине ЈЛС и АП, многе ЈЛС су веома озбиљно и одговорно приступиле овом процесу.

9 Парнични поступци за прибављање исправе подобне за упис права у корист АП и ЈЛС, озакоњење објеката; „етажирање“ – издвајање посебних делова зграде; стицање правног основа за брисање уписане „државине“ на непокретностима у јавној евиденцији коју води РГЗ.

10 Изменама Закона о јавној својини из 2018. године предвиђено је да изузетно културна добра уколико су у функцији остваривања надлежности, могу бити у јавној својини Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе као и да културна добра могу бити дата на коришћење и управљање другом носиоцу права јавне својине. Ове измене Закона донете су на иницијативу појединих ЈЛС које на својој територији имају значајан број заштићених културних добара, некада и цео централни градски трг под заштитом, како би се омогућило вршење инвеститорских права као инвестиционо и текуће одржавање тих објеката.

11 Осим путева који у складу са Законом о јавним путевима и Уредбом о категоризацији путева припадају ЈЛС и АП.

Основна правила предвиђена Законом о јавној својини за успостављање права јавне својине јединице локалне самоуправе (и аутономне покрајине) из члана 72. и 76. Закона о јавној својини односе се на:

1. покретне ствари (превозна средства, предмете историјскодокументарне, културне и уметничке вредности, опрему, потрошни материјал и покретне ствари за посебне намене),
2. новац и хартије од вредности
3. имовинска права у јавној својини (право на патент, лиценцу, право на лиценцу, модел, узорак и жиг, право коришћења техничке документације и друга имовинска права утврђена законом) која се прибављају, користе и њима располаже у складу са Законом о јавној својини,
4. непокретности: службене зграде и пословне просторије, стамбене зграде и станови, гараже и гаражна места као и непокретности за репрезентативне потребе, непокретности дипломатских и конзуларних представништава (којима располаже пре свега, Република) и непокретности за посебне намене уколико њима располажу јединице локалне самоуправе),
5. друге ствари у јавној својини.

Што се тиче врста непокретности, правила која су Законом о јавној својини прописана за успостављање права јавне својине ЈЛС, примењују се на следеће непокретности: објекти, посебни делови зграде (пословни простор, стан), гараже и гаражна места, које користе, односно на којима је на дан ступања на снагу Закона о јавној својини уписано право коришћења у корист ЈЛС, њених органа и организација, укључујући јавна и јавно-комунална предузећа, друштва капитала која обављају/не обављају делатност од општег интереса, установе (основне школе, домови здравља, културне установе и др.) чији је она оснивач, као и месне заједнице.

Закон о јавној својини поред тога утврђује и основна правила за управљање имовином у јавној својини тако што утврђује основне принципе у вези прибављања и отуђења непокретности у јавној својини и основна правила о другим врстама располагања непокретностима у јавној својини (давање у закуп и давање на коришћење непокретности у јавној својини).

На грађевинско земљиште у јавној својини, које по Закону спада у друге ствари у јавној својини,¹² примењује се режим прописан Законом о планирању и изградњи.¹³ По овом Закону Република Србија, АП и ЈЛС на дан ступања на снагу Закона (11. септембар 2009. год.) стичу право јавне својине на неизграђеном и изграђеном грађевинском земљишту на којем је у том тренутку била носилац права коришћења. Осим тога, одредбама овог Закона утврђена су основна правила управљања грађевинским земљиштем у јавној својини¹⁴, утврђен је принцип јединства непокретности¹⁵ и утврђене су основе за конверзију права коришћења у право својине грађевинског земљишта са или без накнаде, и истовремено створени су услови, да се након проглашења неуставним појединих одредби првобитне верзије Закона о планирању и изградњи и раније важеће Уредбе о конверзији¹⁶ донесе и Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (Сл. гласник РС, бр. 64/15 и 9/20).

Поред Закона о јавној својини, за упис права јавне својине на објектима које користе органи, организације и установе чији је оснивач ЈЛС и за управљање непокретностима у јавној

12 Члан 13. став 1 Закона о јавној својини.

13 Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник РС бр. 72/2009, 81/2009, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018 и 31/2019, 9/2020).

14 Види одредбе члана 99. – 106. Закона о планирању и изградњи.

15 Види члан 106. Закона о планирању и изградњи.

16 Одлуке УС ИУз бр. 74/2010, 233/2009 и 68/2013.

својини, од суштинског значаја су и закони који на општи начин регулишу питања која се тичу непокретности:

1. Закон о основама својинскоправних односа (Сл. лист СФРЈ, бр. 6/80 и 36/90, Сл. лист СРЈ бр. 29/96, Сл. гласник РС, бр. 115/05)
2. Закон о промету непокретности (Сл. гласник РС, бр. 93/14, 121/14 и 6/15)
3. Закон о ванпарничном поступку (Сл. гласник СРС, бр. 25/82, 48/88, Сл. гласник РС, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15, 106/15)
4. Закон о експропријацији (Сл. гласник СРС, бр. 53/95, Сл. лист СРЈ бр. 16/2001, Сл. гласник РС бр. 20/09, 55/13 и 106/16)
5. Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (Сл. гласник РС, бр. 64/15 и 9/20)
6. Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник РС, бр. 72/09, 81/09, 24/2011, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19 и 9/20)
7. Закон о озакоњењу објеката (Сл. гласник РС, бр. 96/15, 83/18 и 81/20)
8. Закон о државном премеру и катастру (Сл. гласник РС, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15 – одлука УС, 96/15, 47/17 – аутент. тумачење, 113/17-др. Закон, 27/18 – др. закон и 41/18 – др. закон, 27/18 – др. закон и 41/18 – др. закон)
9. Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова (Сл. гласник РС, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20)
10. Закон о удружењима (Сл. гласник РС бр. 51/09, 99/11-др. закон и 44/18 – др. закон)

и бројни други прописи који појединим својим сегментима регулишу поступање у вези непокретности у јавној својини.¹⁷

Осим тога за област јавне својине значајни су и бројни други републички прописи:

1. Закон о пореском поступку и пореској администрацији (Сл. гласник РС, бр. 80/02-испр., 23/03 – испр.....15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19 и 144/20),
2. Закон о порезима на имовину (Сл. гласник РС, бр. 80/0286/19 и 144/20),
3. Закон о проценитељима вредности непокретности (Сл. гласник РС, бр. 108/16 и 113/17-др. закон)
4. Закон о становању и одржавању зграда (Сл. гласник РС, бр. 104/16 и 9/20-др. закон),
5. Закон о путевима (Сл. гласник РС, бр. 41/18 и 95/18)
6. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (Сл. гласник РС, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15-одл. УС, 95/18 и 153/20) - *категорије нејокејности које не моју бити предмет рес-титуције чл. 22, 27. сш. 2, чл. 28. сш. 1. и гр.)*
7. Закон о јавним предузећима (Сл. гласник РС, бр. 15/16 и 88/19)
8. Закон о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, бр. 88/11, 104/16 и 95/18)
9. Закон о пољопривредном земљишту (Сл. гласник РС, бр. 62/06, 65/08-др. закон, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18-др. закон)

Подзаконски прописи од значаја за успостављање права јавне својине и располагање непокретностима у јавној својини су:

¹⁷ Као нпр. Закон о националној инфраструктури геопросторних продатака, Закон о регистру просторних јединица и адресном регистру, Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију.

1. Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 70/14, 19/15, 83/15 и 13/17);
2. Уредба о условима, начину и поступку располагања грађевинским земљиштем у јавној својини Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 56/16, 59/16-испр. и 7/17);
3. Уредба о условима, начину и поступку под којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, као и услове, начин и поступак размене непокретности (Сл. гласник РС, бр. 61/15, 88/15, 46/17 и 30/18)
4. Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда (Сл. гласник РС, бр. 16/18)
5. Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности (Сл. гласник РС, бр. 7/16, 88/16 и 7/19)
6. Уредба о категоризацији државних путева (Сл. гласник РС, бр. 105/13, 119/13 и 93/15),
7. и други подзаконски прописи који неким својим сегментима регулишу поступање са непокретностима у јавној својини.¹⁸

Локални правни оквир у области управљања имовином ЈЛС чине општи акти које доноси орган ЈЛС одређен Статутом и који се непосредно примењују у свим стручним службама и органима ЈЛС:

1. Општи акт којим је регулисан начин поступања са непокретностима у јавној својини ЈЛС које су предмет регулисања Закона о јавној својини¹⁹, као и начин и поступак располагања и прибављања непокретности у јавну својину ЈЛС,
2. Општи акт којим је регулисан поступак располагања и прибављања грађевинског земљишта у јавној својини ЈЛС,
3. Општи акт којима је регулисан начин поступања са становима и пословним простором чији је власник односно носилац права располагања ЈЛС,

као и бројни други општи акти ЈЛС који се доносе у вези различитих аспеката који се тичу имовине ЈЛС: програми уређивања грађевинског земљишта, одлука о начину обрачуна доприноса за уређивање грађевинског земљиште, план размештаја мањих монтажних објеката и општи акт којим је регулисан поступак давања у закуп грађевинског земљишта ради постављања тих објеката, као и других објеката (балон сале, тенде и сл.).

Значајан извор података о правном оквиру али и организацији рада на пословима управљања имовином ЈЛС је Статут као највиши правни акт ЈЛС; али и општи акт којим је регулисана организација општинске/градске управе и систематизација радних места у општинској/градској управи.

Поред тога, бројне ЈЛС доносе и различите правилнике и друге акте којима се регулише начин поступања организационих јединица у оквиру ЈЛС у вези појединих питања управљања имовином ЈЛС, доносе различите акционе планове, одлуке о формирању радних група задужених за успостављање права јавне својине како на непокретностима које користе органи, организације и установе чији је оснивач ЈЛС, тако и непокретности које користе ЈП/ЈКП чији је оснивач ЈЛС.

¹⁸ Нпр. Правилник о садржају извештаја о структури и вредности нефинансијске имовине Републике Србије.

¹⁹ Службене зграде и пословни простори, станови, гараже и гаражна места, објекти јавне намене, инфраструктурни објекти и мреже, културна добра на којима је у складу са Законом ЈЛС стекла право својине, улице и друге сабраћајнице чији је управљач ЈЛС, некатегорисани и пољски путеви, комерцијалне непокретности и др.

3. ЈАВНА СВОЈИНА У ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА – ПРЕСЕК СТАЊА И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУПИ

Након скоро десет година важења Закона о јавној својини за највећи број градова и општина у Србији не може се рећи да имају успостављен свеобухватан систем управљања имовином у јавној својини. Органи већине ЈЛС се још увек баве уписом права јавне својине на непокретностима које користе, имовина коју користе јавна предузећа није евидентирана од стране служби ЈЛС које се баве успостављањем права јавне својине, упис права јавне својине ЈЛС на непокретностима које користе јавна предузећа по правилу је препуштен јавним предузећима која при том, не показују велику заинтересованост за његово ефикасно спровођење, велики је број непокретности – објеката јавне намене чији је правни статус споран.

Већина ЈЛС нема формирано одељење/службу која се бави свим аспектима²⁰ управљања целокупном имовином ЈЛС, различити субјекти баве се управљањем и располагањем непокретностима у јавној својини ЈЛС; евидентна је слабија приоритизација од стране руководства ЈЛС у погледу организовања ефикасног система успостављања права јавне својине и савременог система управљања имовином у јавној својини.

Осим тога, недостају имовински и књиговодствено усклађене евиденције о непокретностима којима располаже и управља ЈЛС; велики број јединица имовине или нема утврђену тржишну/грађевинску односно књиговодствену вредност или је она неодговарајућа; у односу на велики број јединица имовине које се налазе у књиговодственој евиденцији или није уписана јавна својина у корист ЈЛС иако постоји одговарајући правни основ, или је изграђена без одговарајућег акта којим се одобрава изградња објекта, или уопште нема одговарајућег правног основа за упис тог права у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ. Разлози за то су вишеструки²¹.

У наставку је дат детаљнији преглед тренутног стања по областима уз навођење одређених методолошких усмерења у правцу бољег поступања.

²⁰ Финансијским, имовинско-правним и техничким аспектима.

²¹ Види Закон о правима и дужностима органа друштвено-политичких заједница у погледу средстава у друштвеној својини које они користе (Сл. гласник Републике Србије бр. 16/90, 53/93, 67/93, 48/94). Статус друштвенополитичке заједнице имала је и општина и град. Органи друштвено-политичке заједнице били су: Скупштина, Извршни одбор, органи управе и управне организације. Скупштина друштвено-политичке заједнице одлучивала је о прибављању и располагању непокретностима у друштвеном власништву. Извршно веће друштвено-политичке заједнице одлучивало је о начину коришћења непокретности у друштвеном власништву. Уговори о располагању непокретностима у друштвеној својини могли су се закључити по прибављеном мишљењу јавног правобранилаштва. Евиденцију непокретности у друштвеној својини водили су органи друштвено-политичких заједница који користе те непокретности, републички орган управе надлежан за геодетске послове за непокретности које користе републички органи и орган управе одређен статутом друштвено-политичке заједнице за непокретности које користе општински односно градски органи.

3.1. Успостављање права јавне својине на непокретностима које користе органи, организације чији је оснивач ЈЛС

Закон о јавној својини²² на непокретностима које су на дан ступања на снагу Закона користиле ЈЛС односно њени органи и организације, јавна предузећа и установе чији је она оснивач, осим непокретности из члана 77а. став 1. Закона о јавној својини²³ - предвиђа посебан режим за успостављање права јавне својине у корист ЈЛС.

Тај режим подразумева да ЈЛС²⁴ за упис права јавне својине у своју корист, мора поднети захтев за упис тог права РГЗ – надлежној Служби за катастар непокретности у одређеном року.²⁵

Уз захтев за упис више није потребно достављати потврду РДИ да је та непокретност евидентирана у евиденцији средстава у државној својини. Потребно је, поред исправа које су у смислу Закона о државном премеру и катастру исправе подобне за упис²⁶, доставити потврду Агенције за реституцију из које се може утврдити да се не ради о непокретности која не може бити предмет враћања у натуралном облику која је евидентирана у смислу Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине (Сл. гласник РС, бр. 45/05) односно која није предмет реституције.

РГЗ може дозволити упис права јавне својине у корист ЈЛС и ако се ради о непокретности која је предмет поступка реституције, уколико је уз захтев за упис или накнадно достављено или решење Агенције за реституцију којим се одбије захтев за враћање и обештећење или решење којим се утврђује право на обештећење²⁷.

Могућност уписа права јавне својине у корист ЈЛС и АП на непокретностима које су евидентирани у смислу Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине (Сл. гласник РС, бр. 45/05) односно које су предмет поступка реституције, додатно је проширена Законом о изменама и допунама Закона о јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 153/20) тиме што је предвиђено да РГЗ може дозволити упис јавне својине ЈЛС и Аутономне покрајине и ако је уз захтев за упис достављена потврда Агенције за реституцију да враћање предметне непокретности није могуће у натуралном облику.²⁸

У случају да РГЗ – надлежна Служба катастра одбије захтев за упис права јавне својине у корист ЈЛС, ЈЛС ово право може остварити у новом поступку који се може иницирати накнадним захтевом за упис права јавне својине, најкасније до 31. децембра 2021. год. како је то предвиђено тренутно важећим Законом о јавној својини, с тим што је потребно поступати у свему у складу и са новим роком који буде евентуално предвиђен изменама овог Закона. У супротном, извршиће

У јавним књигама за евиденцију непокретности била је уписана категорија: друштвена својина, носилац права коришћења друштвено-политичка заједница а корисник непокретности био је уписан као орган управљања на непокретности.

22 Члан 72. Закона о јавној својини.

23 Члан 77а. Закона о изменама и допунама Закона о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 95/18) и предвиђа обавезу РГЗ да по службеној дужности изврши упис права јавне својине у корист ЈЛС на некатегорисаним путевима и општинским путевима на којима је као корисник уписана ЈЛС, као и на комуналним мрежама, улицама, трговима и јавним парковима у ЈЛС.

24 Исти режим важи и за упис права јавне својине на којима је као корисник уписана Аутономна покрајина Војводина.

25 Законом о изменама и допунама Закона о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 153/20) тај рок је продужен до 31. децембра 2021. године.

26 Нпр. Уговор о купопродаји чија је садржина оверена у складу са законом, уговор о преносу права својина са или без накнаде оверен у складу са законом, јендострана изјава воље у смислу члана 13. Закона о промету непокретности, правноснажна судска пресуда, правноснажно решење о употребној дозволи и по ЗПИ из 2016, правноснажна употребна дозвола са геодетским елаборатом за објекат и посебне делове зграде и др.

27 Члан 78. ставови 4. и 5. Закона о јавној својини.

28 Члан 78. став 6. Закона о јавној својини.

се упис права јавне својине Републике Србије на тој непокретности, уз брисање уписаног права коришћења односно корисника на свим непокретностима на којима није извршен упис својине у корист ЈЛС нити је поднет захтев у прописаном року.

На овај начин, Закон о јавној својини имплицира велике обавезе за ЈЛС, које неретко због потешкоћа различите врсте (недостатак кадровских и техничких капацитета, лошег стања архиве које онемогућава проналажење одговарајуће исправе за упис у катастру, велики број нелегално саграђених објеката јавне намене и др.) нису у могућности да те обавезе остваре у жељеним роковима.

Процес припреме и прибављања исправа подобних за упис права на непокретностима у јавној евиденцији коју води РГЗ, јесте дуготрајан. Потребно је претражити општинске архиве, Историјски архив, покренути и окончати разне управне и судске (парничне и ванпарничне) поступке. Осим тога, запослени који раде у овој области морају познавати не само правила поступка који се води пред РГЗ, већ и велики број прописа који регулишу сва питања стицања права на непокретностима као и питања правног статуса непокретности.

Приликом спровођења овог процеса, од велике је користи познавање прописа у области изградње објеката, озакоњења објеката, уписа права на непокретностима, прописа који се односе на добра у општој употреби и добра од општег интереса, прописа о реституцији имовине национализоване у ранијем периоду, прописа о регистрацији привредних субјеката, прописа о јавним предузећима и јавним службама као и прописа који се тичу буџетског рачуноводства, процене вредности непокретности и књиговодствене вредности основних средстава.

Због свега тога, потребно је да руководство ЈЛС разуме сложеност овог процеса, спроведе добру организацију унутар ЈЛС и пружи сву подршку радном телу/стручној служби у ЈЛС која је задужена за спровођење овог процеса.

Процес успостављања права јавне својине ЈЛС је веома сложен и дуготрајан и захтева одговарајућу финансијску и техничку подршку.

Без подршке руководства ЈЛС радном телу/стручној служби која је надлежна за успостављање права јавне својине ЈЛС, не може бити успешно спроведен овај процес.

Нарочито је важно организовати заједнички рад радног тела/стручне службе ЈЛС задуженог за успостављање права јавне својине са финансијском службом ЈЛС али и са стручним службама јавних предузећа и установа чији је оснивач ЈЛС, како би се процес уписа јавне својине и на непокретностима које користе јавна предузећа и установе успешно спровео.

Захваљујући изменама и допунама Закона о јавној својини из 2018. год., доношењу других републичких прописа²⁹ и бројним другим унапређењима на нижим нивоима власти, ситуација у вези са решавањем правног статуса непокретности и уписом права јавне својине на непокретностима ЈЛС, је знатно боља у односу на ситуацију која је била евидентна 2015. године (посматрано у односу на расположиве анализе на крају Програма Exchange 4).

Највећи број ЈЛС данас у Републици има уписано право јавно својине на великом броју непокретности које користе њени органи и организације³⁰. Упис права јавне својине ЈЛС извршен је у погледу оних непокретности чији је имовинскоправни статус неспоран. У те непокретности улазе: грађевинско земљиште, некатегорисани путеви и улице, зграде и пословни простори које користе органи ЈЛС, станови, зграде основних школа, зграде домова здравља, зграде месних заједница, зграде других установа.

29 Закон о озакоњењу објеката и др.

30 Овде се не рачунају непокретности које користе јавна и јавнокомунална предузећа чији је оснивач ЈЛС.

Када се анализа уписаног стања врши по структури ових непокретности, може се утврдити да се највећи број непокретности са уписаним правом јавне својине ЈЛС односи на некатегорисане путеве³¹. У односу на остале категорије непокретности: зграде основних школа, зграде месних заједница, улице и станове нпр, овај упис је најчешће спроведен у знатно мањем обиму.

Разлози за овакво уписано стање у корист ЈЛС су:

- а)** нерешен правни статус објекта³²
- б)** нејасна оснивачка права у погледу објеката које користе основне школе
- в)** нерешени имовинскоправни односи³³.

Што се тиче грађевинског земљишта у смислу члана 75. Закона о јавној својини, правила о конституисању права јавне својине на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини, садржана су у Закону о планирању и изградњи. По режиму утврђеним овим законом³⁴, Република Србија, АП и ЈЛС на дан ступања на снагу тог закона (11. септембар 2009. године) стичу право јавне својине на неизграђеном и изграђеном грађевинском земљишту на којем је у том тренутку била носилац права коришћења. Овакав приступ законодавца значи да упис права јавне својине на грађевинском земљишту нема конститутивно дејство³⁵, већ је упис у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ декларативног карактера.

Ипак, иако је законом предвиђено да РГЗ – надлежна Служба за катастар непокретности, по службеној дужности, врши упис права јавне својине на грађевинском земљишту у корист ЈЛС, до средине 2021. године овај упис још увек није спроведен у јединственој евиденцији права на непокретностима на територији целе Републике.

Слично, искуства из праксе сарадње са ЈЛС указују да се и други уписи јавне својине ЈЛС по службеној дужности (на улицама, трговима, јавним парковима, некатегорисаним и општинским путевима и на комуналним мрежама) одвијају успорено. Разлози за то налазе се у повећаном обиму посла РГЗ, а са друге стране, ограниченим кадровским капацитетима тог државног органа, тако да се ови уписи често спроводе тек на иницијативу Правобранилаштва ЈЛС.

Стручни тим СКГО је у циљу документовања утврђених налаза на терену спровео анкету са ЈЛС учесницима пројекта Exchange 5 и резултати анкете дати су у наредним приказима:

31 На основу анализе стања непокретности у ЈЛС корисницима пројекта Exchange 5 процена је да је на око 95% некатегорисаних путева извршен упис права јавне својине у корист ЈЛС.

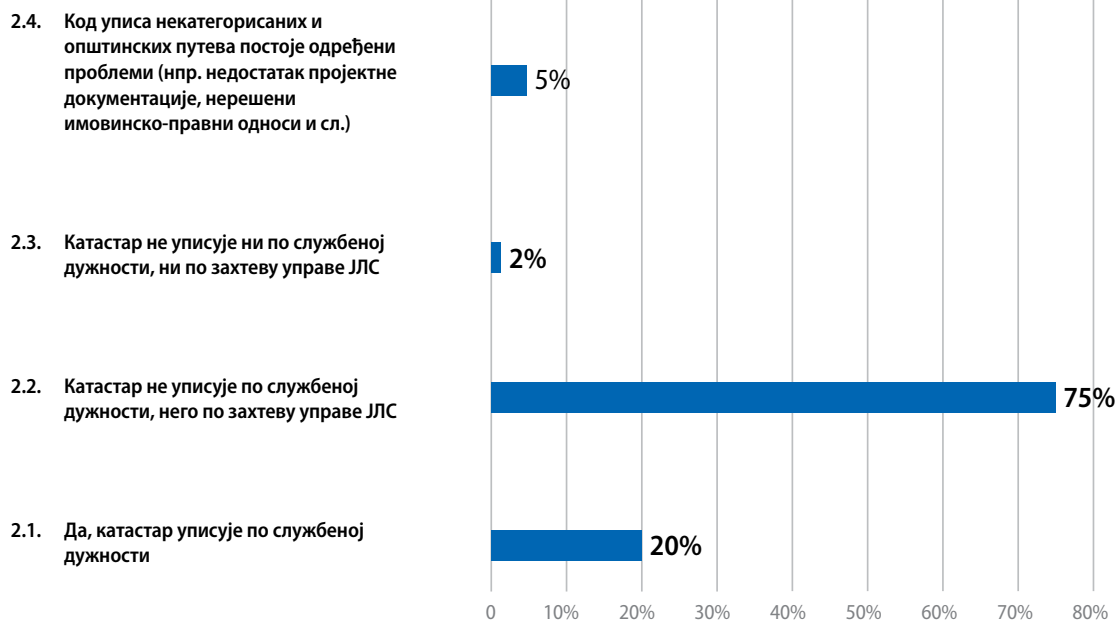
32 Објекти су грађени, дограђивани или реконструисани без одговарајућег акта којим се одобрава изградња односно извођење радова.

33 Недостатак исправа о правном следбеништву.

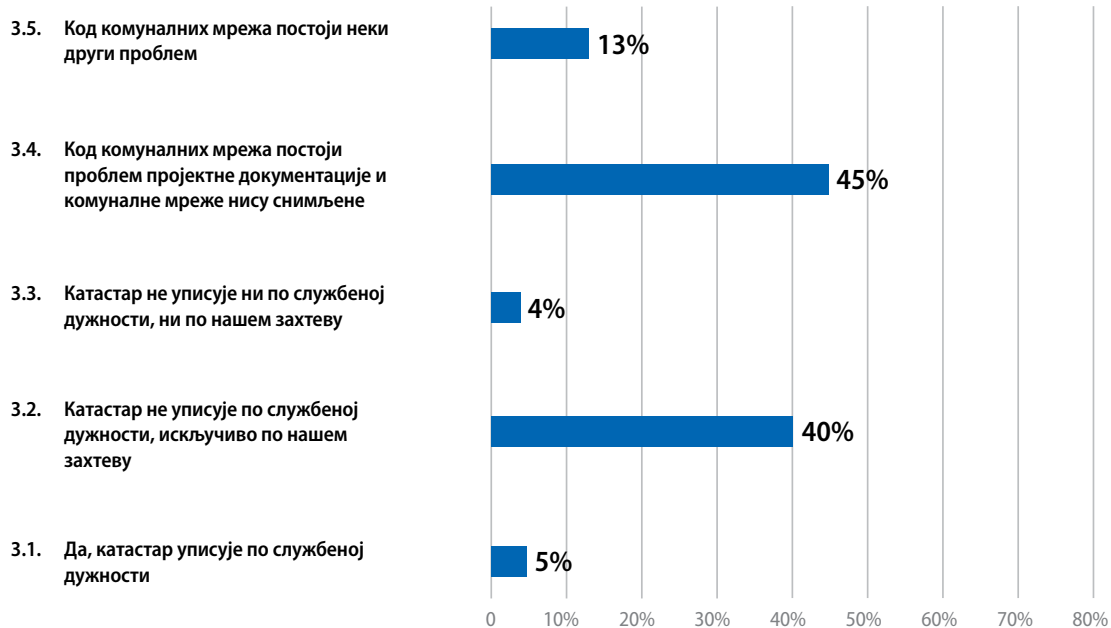
34 Члан 99 – 101. Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник РС бр. 72/2009, 81/2009, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 и 9/2020).

35 По општим правилима грађанског права конститутивно уписа права на непокретности значи да једно лице постаје власник непокретности уписом права на непокретности код органа који води ту евиденцију и то на основу исправе подобне за стицање права својине на непокретности.

Некатегорисани и општински путеви



Упис комуналних мрежа



3.2. Статус непокретности које користе јавна и јавнокомунална предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе

Јавна и јавна комунална предузећа, као корисници непокретности у јавној својини, имају обавезе које се односе на идентификацију, евидентирање, одговарајућу процену тих непокретности и финансијско исказивање у пословним књигама. Непокретности које користе ЈКП у Србији су како зграде и грађевински објекти, нефинансијска имовина у припреми, тако и постројења за прераду воде за пиће и отпадних вода, регионалне депоније са пратећом опремом и механизацијом, колектори, топоводи и цевоводи, шуме, пољопривредно и грађевинско земљиште.

Поступак идентификације и пописа непокретности које служе обављању делатности јавних предузећа и комуналних делатности, ради њиховог уписа у јавне књиге - је стручно најсложенија, стратешки најкомплекснија и финансијски најзахтевнија фаза у овом процесу. Због тога, у већини локалних самоуправа у Србији ова фаза је тек у зачетку.

Најозбиљнија препрека бржем и ефикаснијем успостављању система управљања имовином у јавним и јавнокомуналним предузећима, је недовољно тесна сарадња оснивача (ЈЛС) и ових правних субјеката. И током реализације Exchange 5 пројекта се показало да је веома тешко успоставити квалитетну и ефикасну сарадњу оснивача и ЈП/ЈКП – перцепција представника ЈП/ЈКП је често да је недовољна подршка оснивача процесу уписа комуналне инфраструктуре у јавне регистре. ЈП/ЈКП од оснивача (ЈЛС) очекују активнију улогу у дефинисању смерница за упис комуналне инфраструктуре у регистар непокретности као и праваца будућег управљања комуналном инфраструктуром у области водоснабдевања и пречишћавања отпадних вода. Већина ЈКП, посебно у мањим општинама, нема никакву или има веома скромну стручну службу која се бави имовинско-правним питањима. У том смислу је подршка и усмерење од стране службеника који се баве имовинско-правним пословима у општинској/градској администрацији, и евентуално јавног правобранилаштва, кључна. У ретким ЈЛС у Србији су јавна комунална предузећа активно укључена у поступак идентификације и уписа јавне својине у јавне књиге.³⁶

Следствено томе, основна претпоставка за ефикасно спровођење поступка уписа основних средстава, која користе јавна комунална предузећа у јавне књиге - је сарадња градске односно општинске управе са јавним комуналним предузећима у свим фазама уписа јавне својине у регистар непокретности: од идентификације ове имовине, преко решавања спорних имовинско-правних односа, прибављања недостајуће документације, уговарања поступка израде геодетских елабората и припреме пројектно – техничке документације до самог уписа. Недостатак сарадње градске/општинске управе са јавним предузећима доводи читав овај процес у опасност. У сарадњи са оснивачем, ЈКП као корисник имовине у јавној својини, у обавези је да прикупи податке о свим непокретностима које користи, прибави исправе о праву коришћења, прибави исправе којима се обезбеђује упис права својине, обезбеди доказе и чињенице на основу којих се користи непокретност, формира досије о имовини и трајно чува податке из своје базе података.

³⁶ Оваква сарадња је рецимо оснажена у случају Новог Сада где су ЈКП и представници градске управе формирали интерресорну радну групу за спровођење овог поступка, што је детаљно објашњено у одељку о примерима добре праксе Пројекта Exchange 5.

Успостављање привремене базе података о имовини, која служи за обављање комуналних делатности водоснабдевања и пречишћавања отпадних вода подразумева укрштање података из различитих евиденција:

- а)** помоћне књиге основних средстава јавног предузећа;
- б)** података из Републичког геодетског завода – Службе катастра непокретности о јединицама имовине на којима је тренутно уписано право коришћења у корист града/општине или јавног комуналног предузећа;
- в)** података из судског или историјског архива;
- г)** идентификације на терену;
- д)** података о основним средствима за која још увек није издата грађевинска или употребна дозвола.

Стална конференција градова и општина континуирано у пружању подршке и сарадњи са представницима имовинско-правних служби у ЈЛС као и са ЈКП истиче неопходни редослед корака на успостављању система за управљање имовином у јавним комуналним предузећима:

I. Као први корак намеће се систематизација података о непокретностима, чији је правни статус споран (нелегално саграђени објекти, непокретности са нерешеним имовинско-правним односима), идентификација начина решавања спорног статуса и приоритизација објеката и инфраструктуре за фазно озакоњење уз идентификацију неопходних средстава за неопходне геодетске радове. Градови и општине који су учествовали у Exchange 5 пројекту за значајан део комуналне инфраструктуре обезбедили су геодетска снимања и израду пројектно – техничке документације за озакоњење из пројектних средстава. Већина осталих градова и општина ће за ове сврхе нужно морати да обезбеди средства из сопственог буџета, односно прихода ЈП.

У процесу одлучивања о расподели буџетских средстава, оснивачи веома ретко имају у виду неопходност улагања финансијских средстава у озакоњење комуналне инфраструктуре. Ово питање веома често добије на значају тек у тренутку када се појави потреба за већим инвестиционим улагањима у секторску комуналну инфраструктуру а након тога се испостави да је пре реализације планираног пројекта (фабрика воде, постројење за пречишћавање отпадних вода) неопходно прво спровести озакоњење постојеће инфраструктуре да би се наставило са планираним пројектом. Уз наведено, ширење водоводне или канализационе мреже и прикључење нових потрошача је често немогуће без озакоњења постојећих делова изграђеног система јер се потрошачи (домаћинства, привреда) не смеју према закону прикључити на неозакоњену мрежу.

II. Након приоритизације објеката и мреже за озакоњење потребно је извршити систематизацију података о подземним инфраструктурним мрежама, прибављање постојеће техничке документације; идентификовање случајева у којима је потребно вршити њихово геодетско снимање и утврђивање приближне дужине мрежа како би се на одговарајући начин припремили и за покретање поступка успостављања – уписа права јавне својине на мрежама.

У свим комуналним предузећима у Србији најозбиљнији проблем који угрожава ефикасно планирање и реализацију инвестиционих пројеката су нерешени имовинско – правни односи и непостојање пројектно-техничке документације за добијање грађевинске односно употребне дозволе. У ЈКП је обично поступак озакоњења покренут за поједине објекте, најчешће оне који су инвестициони приоритет, односно на којима је неопходно започети или наставити даље инвестиционе радове.

III. Као трећи корак неопходно је систематизовати податаке о вредности инфраструктуре којом располажу ЈКП (тржишној и књиговодственој) коју користе ЈКП и идентификовати случајеве у којима је потребно утврдити вредност непокретности, укључујући и успостављање начина и система на основу којег ће се вршити усаглашавање књиговодственог са стварним стањем непокретности и инфраструктуре.

Веома је важно упознати све осниваче и јавна предузећа са препорученом методологијом организације поступка идентификације и уписа јавне својине у јавне књиге о непокретности. Институционална сарадња са јавним предузећима – кроз формирање посебне радне групе за попис и упис јавне својине која служи за обављање комуналних делатности у катастар непокретности; одређивање одговорне особе и временског оквира за сваку активност у процесу прикупљања података/акционог плана – је нужна. Без системске сарадње овај процес се не може окончати у догледно време.

У току рада са бројним ЈЛС, нарочито у оквиру Пројекта Exchange 5, уочено је да бројна ЈКП приликом спровођења инвестиција које се тичу реконструкције/доградње инфраструктурних комуналних објеката, односно приликом извођења радова за које се прибавља решење о одобрењу извођења радова (члан 145. Закона о планирању и изградњи) - након завршетка радова, врло често не врше технички преглед, не прибављају елаборат геодетских радова за снимљени објекат и/или подземне инсталације и не прибављају решење о употребној дозволи за предметне радове. ЈКП у том смислу најчешће истичу недостатак новчаних средстава за спровођење потребних радњи. Међутим, са правног становишта треба имати у виду да се без спровођења претходних радњи неопходних за прибављање употребне дозволе, не може прибавити ни правноснажена употребна дозвола која је у смислу члана 5. Закона о поступку уписа у Катастар непокретности и водова исправа подобна за упис права својине на објекту. Без употребне дозволе којом се одобрава упис права својине на објекту јавне намене чији је инвеститор ЈЛС, нема правног основа за успостављање права јавне својине ЈЛС на том објекту. Са економског становишта пак, треба сагледати сразмерност финансирања ових накнадних радњи у односу на велику вредност оваквих и сличних инвестиција ЈЛС, те сходно томе благовремено планирати издатке ЈЛС.

Процењује се да финансирање радњи које претходе издавању употребне дозволе (технички преглед, геодетско снимање за потребе израде геодетског елабората за објекат и/или подземне инсталације) изискује средства максимално у износу до 1% целокупне инвестиције. Са друге стране, користи предузимања ових радњи су вишеструке. Овде се најчешће ради о капиталним улагањима у постојеће мреже којима се реконструкцијом и доградњом повећава волумен, површина и капацитет комуналних мрежа. Стога је веома важно за локалну заједницу и њен локални економски развој да постоје уредно геодетски евидентиране мреже - подземне инсталације чији правни статус није споран, јер ће се на такве мреже са решеним правном статусом, прикључење свих корисника неометано вршити.

Осим тога, у пракси пословања ЈЛС неретко се констатује да акти којима се одобрава изградња инфраструктурних комуналних објеката – и даље гласе на ЈКП. Ово је супротно одредбама члана 135. Закона о планирању и изградњи и обавезујућим одредбама Закона о јавној својини, које врло јасно указују да власник а тиме и инвеститор – носилац инвеститорских права на објектима јавне намене и на инфраструктурним комуналним објектима и мрежама - једино може бити ЈЛС.

Примери оваквог поступања, као и избегавање обавезе прибављања решења о употребној дозволи за реконструкцију/доградњу инфраструктурних комуналних објеката - на основу којег се једино, у складу са важећим одредбама Закона о планирању и изградњи и Закона о

поступку уписа у катастру непокретности и водова може извршити упис права својине, изазивају следеће последице:

- правни статус тих непокретности није коначно решен и уколико се у будућности укаже потреба за доградњом или реконструкцијом тог објекта по важећим одредбама Закона о планирању и изградњи, та чињеница може бити сметња за реконструкцију/доградњу тог истог објекта у будућности;
- нерешен правни статус ових објеката може бити и сметња за финансирање извођења будућних радова од стране потенцијалних страних донатора или банака.

Без решења о употребној дозволи, ЈЛС као титулар права јавне својине не може се уписати у јавној евиденцији права на непокретностима и за ту непокретност се не може доставити НЕП-ЈС образац РДИ путем апликације Регистар непокретности у јавној својини.

Приликом анализе поступања служби финансија у вези са случајевима градње без прибављања употребне дозволе, утврђено је да се у појединим ЈЛС овакви објекти и даље воде у пословним књигама као објекти у *уџиреми*, док се у појединим ЈЛС овакви објекти уводе у пословне књиге као објекти у *уџиреби* на основу изјаве надзорног органа и окончане ситуације коју издаје извођач радова. Објашњење за ове различите случајеве - је да је такав начин поступања предвиђен општим актом о рачуноводственим политикама ЈЛС.

Како би се спречило да се у будућности ЈЛС суоче са проблемом немогућности уписа права јавне својине ЈЛС на инфраструктурним комуналним (и сличним) објектима, неопходно је да ЈЛС заузме стратешки приступ решавању овог питања, јер се ради о битном питању који се тиче управљања непокретностима у јавној својини ЈЛС.

У том смислу је неопходно *да оснивач ЈКП, овде ЈЛС, заузме јасан став да није могуће уписати и инвестирању изградње објекта без планираних новчаних средстава за вршење правних и техничких радњи након завршетка изградње објекта*, односно да је обавеза свих ЈКП и других ЈП чији је оснивач ЈЛС, да по завршетку извођења радова на изградњи објекта:

- Изврше технички преглед објекта
- Прибаве потребне геодетске елаборате (за објекат/подмене инсталације) који су законом прописани обавезни документ за издавање употребне дозволе
- Прибаве решење о употребној дозволи за новоизграђени/ реконструисани/дограђени објекат.

У циљу реализације обавезе, потребно је у Правилнику о рачуноводственим политикама ЈЛС утврдити да се новоизграђени објекти јавне намене могу у пословне књиге уводити као објекти у употреби само на основу:

- решења о употребној дозволи и
- извода из Листа непокретности РГЗ (надлежне Службе за катастар непокретности) из којег се види да је извршен упис права јавне својине ЈЛС на том објекту.

Посебну пажњу је потребно посветити неопходним корацима у поступку озакоњења јединица имовине (објеката и линијске инфраструктуре) које нису уписане у катастар непокретности јер им недостаје грађевинска или употребна дозвола. У већим ЈЛС је потребно формирати тим који прикупља недостајућу документацију само за ове објекте.

Посебан проблем тиче се озакоњења подземних водова - подземних инсталација чији је власник ЈЛС. Рок за подношење пријаве грађевинској инспекцији о таквим бесправно саграђеним објектима утврђен је у члану 46. став 6. Закона о озакоњењу објеката, и како се уочава у тренутном пресеку стања у ЈЛС, тај рок је прошао (60 дана од ступања закона на правну снагу) и при том већина ЈЛС није поднела пријаву за озакоњење тих објеката у прописаном року.

Проблем ове врсте присутан је и на нивоу Републике у односу на објекте – подземне водове (инсталације) чији је инвеститор изградње Република, и из тих разлога потребно је на одговарајући начин утврдити могућност започињања поступка озакоњења подземних водова, без обзира на то ко је инвеститор (Република, ЈЛС и АП) и предложити Законодавцу измене Закона о озакоњењу. Могућа решења треба сагледавати у правцу да се за ову врсту објеката, као и остале објекте у јавној својини, не утврђују рокови за подношење пријаве за озакоњење, те да се и на други начин не ограничавају могућности покретања поступака озакоњења.

3.3. Статус објеката установа здравствене заштите (домови здравља) и установа образовања (основне школе)

Упис права јавне својине у корист ЈЛС као оснивача Домова здравља, као здравствених установа примарног нивоа здравствене заштите, на објектима које користе ове установе, у ранијем периоду, пре ступања на снагу новог Закона о здравственој заштити (Сл. гласник РС, бр. 25/19) несметано се одвијао.

Међутим, даном ступања на снагу новог Закона, питање надлежности за оснивање и управљање здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите уређено је на потпуно другачији начин.

Оснивач ових здравствених установа више није ЈЛС већ искључиво Република Србија и аутономна покрајина, обзиром да је Законом о здравственој заштити дошло до преузимања оснивачких права од стране Републике Србије.³⁷

У складу са чланом 262. Закона о здравственој заштити за Домове здравља на територији аутономне покрајине Војводине одлуку о преносу оснивачких права доноси надлежни орган аутономне покрајине.

У базама РГЗ које је стручни тим СКГО имао прилике да анализира у току трајања Пројекта Exchange 5, утврђено је да се највећи број уписаних објеката које користе Домови здравља и даље води на ЈЛС, тако да ЈЛС у наредном периоду предстоји обиман посао у погледу преноса оснивачких права на овим установама на Републику Србију.

Стручни тим СКГО указује да је велики број објеката које користе ове установе у базама РГЗ евидентиран уз напомену „објекат изграђен без одобрења за изградњу“, тако да је потребно, пре преузимања оснивачких права од стране Републике Србије, утврдити чија ће обавеза бити озакоњење објеката које користе Домови здравља.

Са уписом права јавне својине ЈЛС на објектима основних школа је значајно другачија ситуација. Законом о основама система образовања и васпитања (Сл. гласник РС, бр. 88/17, 27/18-др. закон, 10/19 и 6/20) одређено је да оснивачи основне школе могу бити осим Републике, АП и

³⁷ Члан 30. Закона о здравственој заштити.

ЈЛС - и друго правно или физичко лице и да Министарство просвете води регистар установа које обављају делатност образовања и васпитања.

Законом о основном образовању и васпитању (Сл. гласник РС, бр 55/13, 101/17, 27/18 – др. закон и 10/19) одређен је рок од 6 месеци од дана ступања на снагу закона за усклађивање организације и општих аката са одредбама тог закона, што између осталог подразумева и да се у одговарајућем регистру установа који води надлежни Привредни суд изврши промена оснивача.

Министарство надлежно за просвету води регистар основних школа у којем су евидентирани подаци о актима о оснивању основне школе, тако да се и на тај начин могу прибавити потребни подаци.

Са друге стране, стручни тим СКГО је током 2019. године формирао базу података (акт о оснивању, извод из регистра суда...) о највећем броју основних школа у Републици Србији разврстаних по Школским управама. Овако формирана база послужиће у будућности као значајан извор информација ЈЛС за спровођење/наставак уписа права јавне својине на непокретностима које користе основне школе.

Велики број основних школа није у прописаном року извршио измену свог акта о оснивању и није уместо Републике Србије регистровао као свог оснивача ЈЛС. Због пропуштања овог рока, имајући у виду одредбе члана 72. став 2. Закона о јавној својини, није могуће извршити упис права јавне својине ЈЛС на објектима које користе основне школе на њеној територији уколико је и даље као оснивач те основне школе у регистру Привредног суда уписана Република Србија.

ЈЛС има обавезу инвестиционог и текућег одржавања ових објеката и врло је честа потреба за реконструкцијом/доградњом/надградњом ових објеката тако да питање вршења инвеститорских права у оваквим ситуацијама представља велики проблем чије решавање захтева вишемесечни рад и комуникацију са надлежним Министарством и РДИ.

У оваквим ситуацијама ЈЛС има правног интереса за стицањем оснивачких права за основне школе које раде на њеној територији и може у складу са чланом 26. став 1. тач. 3. Закона о јавној својини покренути поступак преноса права јавне својине на непокретности у својини Републике Србије на другог носиоца права јавне својине, у овом случају на ЈЛС.

У ранијем периоду уз помоћ СКГО успешно је реализован пренос имовине над једним школским објектом на територији општине Кнић. Наиме, на основу методологије преноса и ходograma који је израдила СКГО у својину ове ЈЛС пренет је са Републике један школски објекат ОШ „Рада Шубакић” у Гружи - Издвојено одељење у селу Честин. Поступак је спроведен на основу одлуке Скупштине општине Кнић о прибављању објекта од Републике Србије у својину општине без накнаде, сагласно члану 26. став 1. тач. 3. Закона о јавној својини. Републичкој Дирекцији за имовину уз захтев достављени су у прилогу Извод из Статута општине Кнић и Извод из регистра суда на основу којег је Републичка Дирекција за имовину припремила предлог закључка који је касније усвојен од стране Владе.

По доношењу закључка Владе уследило је закључење уговора између Републичке Дирекције за имовину и општине Кнић који уговор је представљао исправу подобну за упис код РГЗ односно пренос права јавне својине на објекту основне школе са једног (Републике Србије) на другог (општина Кнић) титулара права јавне својине.

Овакав приступ представља пример добре праксе који је коришћен и у оквиру подршке другим локалним самоуправама и то приликом развијања Канцеларије за младе (Нови Кнежевац, Рековац и Краљево), у случају преноса 3 објекта које користи основна школа у општини Мали Зворник и у бројним другим ЈЛС којима СКГО даје саветодавну подршку у овој и другим областима.

3.4. Евиденција непокретности у јавној својини

Закон о јавној својини³⁸ утврђује обавезу за носиоце права јавне својине, њихове органе и кориснике средстава у јавној својини (јавна предузећа и друштва капитала, установе и друга правна лица чиј је оснивач ЈЛС, РС или АП) да воде евиденцију о стању, вредности и променама на средствима у јавној својини и да те податке достављају Републичкој Дирекцији за имовину која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини, као јавну и електронску базу података.

Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини регулисана је садржина и начин вођења евиденције о стању, вредности и променама на непокретности у јавној својини коју воде корисници и носиоци права коришћења средстава у јавној својини (посебна евиденција), рокови за достављање података РДИ и начин вођења јединствене евиденције непокретности у јавној својини.

Сви корисници и носиоци права коришћења средстава у јавној својини податке, као и документацију којом се доказује право јавне својине - достављају РДИ електронским путем и то преко web апликације Регистар непокретности у јавној својини, која се налази на порталу еУправа.

Корисницима непокретности у јавној својини, који су истовремено и обвезници доставе података РДИ путем апликације Регистар непокретности у јавној својини, у смислу одредби важеће Уредбе, сматрају се: како надлежни органи у ЈЛС, тако и јавна предузећа чији је оснивач ЈЛС, установе и друге организације које користе непокретности у јавној својини оснивача.

Web апликацију Регистар непокретности у јавној својини могу да користе искључиво регистровани корисници – запослени који су распоредом послова и радних задатака одређени за унос података о непокретностима које користе.

Регистровање корисника се врши на начин прописан од стране РДИ као управљача ове апликације³⁹, а за само коришћење апликације потребно је да регистровани корисник поседује основна знања о начину рада ове апликације, да поседује дигитални сертификат (токен, лична карта са дигиталним сертификатом, smart картица), читач за дигиталним сертификатом и рачунар са прописаним техничким карактеристикама, интернет конекцију и инсталиране апликације које омогућавају спровођење радњи неопходних не само за унос података у ову апликацију, већ и за коришћење дигиталног сертификата и обраду докумената који се достављају путем ове апликације.

Апликација омогућава вођење *јединствене евиденције* по титулару права јавне својине и вођење *посебне евиденције* непокретности у јавној својини по кориснику.

Посебна евиденција непокретности у јавној својини по кориснику формира се тако што корисник апликације појединачно за сваку непокретност на Обрасцу НЕП-ЈС доставља податке електронским путем – путем апликације Регистар непокретности у јавној својини РДИ, заједно са исправама о стицању права коришћења на тој непокретности. Рок за достављање ових података прописан је Уредбом и износи 30 дана од дана стицања права коришћења. Поред тога, Уредбом је прописана и обавеза корисника да на исти начин достављају податке РДИ и о свакој промени која је настала на већ евидентираној непокретности у јавној својини, и то у року од 30 дана о дана настанка промене.

³⁸ Види члан 64. Закона о јавној својини.

³⁹ Корисничко упутство се може наћи на овом линку: <http://rdi.gov.rs/doc/registar/Uputstvo-za-registraciju-korisnika-na-Portal-030220.pdf>

Апликација, након правилног уноса података⁴⁰ у *Њосебну евиденцију* непокретности у јавној својини, генерише *јединствену евиденцију* непокретности у јавној својини једног титулара права јавне својине, тако да сваки корисник апликације има могућност да из саме апликације добије збирни извештај по титулару права јавне својине.

Поред обавезе достављања података од стране свих корисника непокретности у јавној својини, Уредбом је прописана и обавеза надлежних органа ЈЛС⁴¹ и АП да РДИ достављају, по извршеном годишњем попису непокретности, и збирне податке о врсти и вредности непокретности у јавној својини на обрасцу ЗОС – ЈС, са стањем на дан 31. децембра за претходну годину, најкасније до 10. фебруара текуће године.

Упоредном анализом података РГЗ о непокретностима уписаним у јавну својину ЈЛС и података садржаних у Регистру непокретности у јавној својини, утврђено је (у току спровођења Пројекта Exchange 5) да проценат регистрованих непокретности у Регистру непокретности у јавној својини не одговара проценту уписаних непокретности у јавну својину ЈЛС код РГЗ.⁴²

Наиме, из ове анализе може се извести закључак да су се у протеклом периоду ЈЛС углавном бавиле уписом права јавне својине на непокретностима код РГЗ, али не и стварањем услова за испуњавање законом прописане обавезе⁴³ - вођења евиденције о непокретностима у јавној својини односно достављањем података путем web апликације Регистар непокретности у јавној својини РДИ.

Констатовано је и следеће:

- да су подаци о основним школама у највећем броју ЈЛС уредно достављани РДИ путем web апликације Регистар непокретности у јавној својини од стране надлежних служби основних школа⁴⁴,
- да постоје ЈЛС које немају ниједан уписан податак у Регистру непокретности у јавној својини,
- да постоје ЈЛС које уопште нису регистроване као корисници web апликације Регистар непокретности у јавној својини,
- да стручне службе (па и запослени) у великим градовима, и поред великог броја уписаних непокретности у јавној својини, до октобра/новембра месеца 2020. год. нису имале корисничке налоге за коришћење web апликације Регистар непокретности у јавној својини, квалификоване дигиталне сертификате и читаче за сертификат, као ни одговарајуће рачунаре са прописаним техничким карактеристикама и интернет конекцију.

40 Најчешћа грешка коју корисници апликације чине приликом уноса података је унос нетачног броја ЈБКС – јединствени број корисника јавних средстава. Уколико лице које уноси податке у апликацију ту направи грешку, тада апликација не може конкретну непокретност да генерише у јединствену евиденцију одређеног титулара права јавне својине (РС, ЈС или АП) који је оснивач тог корисника.

41 У пракси најчешће је то обавеза службе књиговодства.

42 Види Одељак 3. 1 и 3.2.: 80% непокретности које користе органи и организације ЈЛС које користе јавна и јавно-комунална предузећа чији је оснивач ЈЛС.

43 Члан 64 Закона о јавној својини.

44 Као објашњење ове појаве ауторима овог Приручника је предочено да је обавеза достављања података о основним школама Регистру непокретности у јавној својини била један од услова за прибављање одређених новчаних средстава од Министарства просвете.

Разлози који су довели до оваквог стања у погледу регистравања непокретности у јавној својини су следећи:

- ограничени кадровски капацитети на нивоу ЈЛС и њених корисника (мали број запослених код корисника као и у имовинскоправној служби код ЈЛС који раде на упису права јавне својине, чињеница да је процес уписа права јавне својине и решавања правног статуса непокретности дуготрајан и сложен и да тај посао запослени раде поред бројних других реферата),
- непознавање одредби Закона о јавној својини и Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини,
- препознавање од стране руководиоца и запослених у ЈП/ЈКП потребе и користи старања о достављању података РДИ о непокретностима које користе,
- недостатак техничких капацитета (рачунара са одговарајућим техничким карактеристикама и апликацијама које омогућавају обраду докумената, опреме и алата за дигитално потписивање докумената, изостанак регистрације корисника web апликације Регистар непокретности у јавној својини).

У највећем броју ЈЛС надлежности у вези поступања са непокретностима у јавној својини подељене између различитих служби. И поред тога што на основу акта о организацији општинске/градске управе постоји посебна организациона јединица надлежна за упис (и управљање) непокретностима у јавној својини, подаци из различитих стручних служби (служба финансија, служба надлежна за издавање аката којима се одобрава изградња објеката и/или озакоњење објеката, служба надлежна за инвестиције и др.) се не достављају служби надлежној за упис непокретности у јавној својини. Често је у нејасно ко врши достављање података о непокретностима у јавној својини ЈЛС Регистру непокретности у јавној својини и које су обавезе осталих стручних служби и корисника непокретности у јавној својини ЈЛС у вези са тим.

Посебан проблем код поступања са непокретностима у јавној својини представља чињеница да је постао веома евидентан проблем управљања инвестицијама чији је инвеститор ЈЛС, те да није дошло до одговарајућег организационог континуитета у тој области. Ово је очигледно у периоду након реорганизације, а у неким ЈЛС и укидања ранијих ЈП Дирекција за изградњу⁴⁵, и преношења појединих надлежности у вези са инвестицијама – изградњом објеката јавне намене - на стручне службе ЈЛС.

Због тога је у оквиру Пројекта Exchange 5, израђен посебан модел Правилника о евиденцији непокретности у јавној својини ЈЛС, чија садржина регулише:

- организацију рада у вези евидентирања непокретности у јавној својини,
- права и обавезе, као и круг корисника непокретности у јавној својини ЈЛС који су дужни да размењују податке са стручном службом надлежном за упис (и управљање) непокретностима у јавној својини ЈЛС и осталим стручним службама,
- круг корисника непокретности у јавној својини ЈЛС који су обвезници доставе података РДИ путем web апликације Регистар непокретности у јавној својини,
- начин вршења контроле законске обавезе евидентирања непокретности у јавној својини,
- посебне процедуре у вези поступања са непокретностима у јавној својини (давање различитих врста сагласности, поступање у вези објеката у изградњи, објеката који су предмет озакоњења или рушења и др.).

Овим моделом Правилника (Прилог бр. 5 овог приручника) је, узимајући у обзир унутрашњу организацију општинских/градских управа, утврђена обавеза у смислу члана 6. Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини да сви корисници непокретности у јавној својини:

- прикупљају податке о непокретностима које користе,
- прибављају исправе о праву коришћења, статусу корисника и праву својине,
- прибављају исправе за упис права ЈС (ако упис није извршен),
- обезбеђују доказе и чињенице на основу којих се непокретност користи (ако нема исправе о праву коришћења),
- прибављају остале податке неопходне за вођење посебне евиденције,
- попуњавају прописане обрасце и благовремено достављају РДИ,
- све податке о непокретностима које користе а прописани су Уредбом, обавезно достављају путем апликације у електронском облику исправе о јавној својини, као и исправе о праву коришћења на непокретности односно чињенице и доказе на основу којих користи непокретности (у случају недостатка одговарајуће исправе),
- обавезно формирају досије за сваку непокретност⁴⁶ и трајно чувају податке из посебне евиденције непокретности у јавној својини ЈЛС.

Многе ЈЛС имају интерне евиденције о сопственим непокретностима у формату Word или Excel или софтвер који је развијен у току Пројекта Exchange 4 или софтвер набављен на тржишту или софтвер који је у ранијем периоду развијен кроз друге програме подршке (посебно кроз Европски прогрес/ЕУ ПРО).

У многим ЈЛС имовинскоправна евиденција о непокретностима не ажурира се редовно и не усклађује се са књиговодственим стањем.

Стручни тим СКГО је у овину Пројекта Exchange 5, осим стања имовинскоправне евиденције и анализе нормативних аката из области управљања имовином, вршио и анализу помоћних евиденција књиговодства – књиге основних средстава које воде службе ЈЛС надлежне за финансије и финансијске службе ЈКП.

Овде је дат преглед утврђеног стања у помоћним евиденцијама које воде службе ЈЛС надлежне за финансије и службе рачуноводства у ЈП:

- у књизи основних средстава ЈЛС нису исказане све непокретности које користе органи и организације чији је оснивач ЈЛС односно на којима је код РГЗ уписано право јавне својине/право коришћења ЈЛС,
- у књизи основних средстава ЈЛС и ЈКП врло често се не користе подаци о непокретностима из катастарске евиденције већ се за означавање објеката користе или термини из грађевинске дозволе или термини који су колоквијалног локалног значења, тако да често није могуће утврдити о ком објекту на којој кат. парцели се ради,
- подаци о земљишту (грађевинском, пољопривредном и др.) се воде збирно – по укупној површини, тако да није могуће извршити идентификацију о којим се кат. парцелама ради,
- многе непокретности су уведене у књиговодство у ранијем периоду (пре Закона о средствима у својини РС) а да при том није утврђено о којим се непокретностима ради и да ли је уопште ЈЛС или ЈКП корисник тих непокретности,
- врло су честе ситуације да се неке непокретности воде у књизи основних средстава без исказане књиговодствене вредности,

46 Уз прописивање садржине досијеа.

- код неких ЈЛС се у књизи основних средстава води евиденција о делу водоводне и канализационе мреже док се други делови водоводне и канализационе мреже воде у пословним књигама ЈКП,
- код неких мањих ЈЛС целокупна водоводна и канализациона мрежа води се у пословним књигама ЈЛС,
- код неких ЈЛС извршено је искњижавање комерцијалних непокретности – пословног простора из књиговодствене евиденције ЈП које управља пословним простором и извршено је укњижавање у пословне књиге оснивача,
- врло често се комунални објекти воде дуги низ година као објекти у припреми и ради се о објектима који су или изграђени незаконито или су изграђени без употребне дозволе,
- поједина ЈКП у својим пословним књигама воде и непокретности које нису нужне за обављање њихове делатности а стечене су или деобним билансом приликом ликвидације или престанка рада другог ЈП чији је оснивач ЈЛС, или престанком рада фондова чији је оснивач у ранијем периоду била ЈЛС,
- у појединим ЈЛС у основни капитал ЈП уписане су непокретности које не могу бити предмет стицања својине од стране јавних предузећа док су друге непокретности уложене у основни капитал ЈП без претходног спровођења поступка који је прописан Законом о јавној својини.

У току Пакета подршке одабраним ЈЛС једна од подржаних активности била је и фактичка идентификација непокретности која је вршена увиђајем на терену од стране лица грађевинске или геодетске струке.

Циљ ове активности је био да се непосредним опажањем стања на терену и документовањем (фотографије, мерење и др.) утврди да ли је уписано стање код РГЗ идентично стању на терену, те да ли уписани објекти у евиденцији РГЗ фактички постоје на терену или не, у каквом су физичком стању објекти како би се предложиле одговарајуће мере.

Очекивани даљи кораци ЈЛС на основу ових теренских активности су: или спровођење одговарајућих поступака ради коначног решавања спорног правног статуса објеката (прибављање употребне дозволе или озакоњење), или реконструкција и санација уколико је то потребно и у крајњем случају, уклањање објеката који нису подобни за коришћење односно који су склони паду и њихово брисање из евиденције РГЗ.

Сваки од ових поступака има одређени утицај на књиговодство: може довести до увођења у употребу непокретности које су озакоњене или за које је накнадно добијена употребна дозвола, а које су се до тада водиле као објекти у припреми; или у крајњем случају, могу довести до искњижавања из пословних књига објеката који више не постоје на терену под условом да су такви објекти претходно избрисани из евиденције РГЗ.

Осим тога, за непокретности за које се утврди да је потребно извршити реконструкцију или санацију или озакоњење или брисање из евиденције РГЗ, потребно је у буџету планирати одређена финансијска средства за спровођење тих поступака и активности.

Овде дајемо преглед најчешћих ситуација који су утврђене фактичком идентификацијом на терену:

- код великог броја објеката утврђено је одступање у површини, габариту или спратности у односу на уписане податке у евиденцији РГЗ због чега је потребно спровести поступак озакоњења тих објеката,

- велики број помоћних објеката у граду и на селу који су евидентирани код РГЗ или уопште не постоји на терену или се налазе у лошем стању односно уопште нису подобни за коришћење,
- велики број објеката сеоских школа који се сада не користе за ту намену нису подобни за коришћење и поставља се питање да ли би реконструкција или санација тих објеката омогућила њихове коришћење у будућности,
- објекти сеоских школа који се и даље користе за ту намену захтевају реконструкцију већег обима,
- објекти сеоских месних заједница захтевају реконструкцију или санацију.

3.5. Рачуноводствени третман основних средстава

Највреднији капитал који поседују градови и општине у Србији је јавна комунална инфраструктура – водоводи, канализациона мрежа, топловоди, фабрике за прераду воде, постројења за пречишћавање отпадних вода, која се последњих година граде по Србији како донаторским средствима тако и кредитима и наменским трансферима из републичког и покрајинског буџета. Јавна комунална предузећа, а пре свега водоводи са фабрикама воде и постројењима за пречишћавање отпадних вода и топлане, су капитално интензивна предузећа, која послују са дугорочним средствима. Њихов корисни животни век је око 40 година а просечна стопа амортизације око 2,5%. Истовремено, градови и општине располажу и са другим бројним вредним непокретностима – становима, пословним простором, објектима за јавне намене – вртићима, школама, музејима, спортским халама. Средствима у јавној својини градова и општина управљају како директни и индиректни буџетски корисници, тако и јавна предузећа и привредна друштва, чији су оснивачи ЈЛС и јавна комунална предузећа.

На вођење рачуноводства градова и општина и њихових директних и индиректних буџетских корисника примењују се Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор - од 31. јануара 2021 односно од рачуноводствених извештаја који се састављају 31. децембра 2021. године (*International Public Sector Accounting Standards - IPSAS*)⁴⁷, Закон о буџетском систему⁴⁸ и Уредба о буџетском рачуноводству.⁴⁹ Чланом 49. став 4. Закона о буџетском систему предвиђено је да јавни приходи и примања могу бити наплаћени искључиво по принципу готовинске основе, осим ако је законом односно актом Владе предвиђен другачији модел.⁵⁰

Разлика готовинске (буџетске) и обрачунске основе (јавна предузећа и остали привредни субјекти) у вођењу књиговодства је најизразитија у рачуноводственом третману основних средстава, односно, „нефинансијске имовине“, утврђивању вредности нефинансијске имовине

47 Решењем о утврђивању превода међународних стандарда финансијског извештавања „Сл. гласник РС“, бр. 123/2020 и 125/2020 - испр. - даље: Решење) објављен је превод свих Међународних стандарда финансијског извештавања. У складу са Решењем, основни текстови Међународних рачуноводствених стандарда, односно Међународних стандарда финансијског извештавања (даље: МРС/МСФИ) примењују се почев од финансијских извештаја који се састављају на дан 31. децембра 2021. године, док је ранија примена на финансијске извештаје који се састављају на дан 31. децембра 2020. године могућа уз обелодањивање одговарајућих информација у Напоменама уз финансијске извештаје.

48 „Службени гласник РС“ бр. 54/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020.

49 „Службени гласник РС“ бр. 125/2003, 12/2006 и 27/2020.

50 За више о овоме: мр Славомир М. Дедић „Кризни фактори у књиговодству јавног сектора“, Пословна економија XI, бр. 1, EDUCONS, Сремска Каменица, 2017.

и начину обрачуна амортизације основних средстава. Чланом 5. став 8. Уредбе о буџетском рачуноводству, прописано је да се непокретности, опрема и остала основна средства у јавној својини код корисника буџетских средстава у пословним књигама евидентирају према набавној вредности умањеној за исправку вредности по основу амортизације.

Од ступања на снагу ових измена и допуна Уредбе о буџетском рачуноводству (2006. године) произилази да директни и индиректни буџетски корисници не врше ревалоризацију основних средстава. Са друге стране, Међународним рачуноводственим стандардом за јавни сектор бр. 16 је предвиђено да буџетски корисник може да бира модел фер вредности или модел набавне вредности као своју рачуноводствену политику за сву своју имовину. Нису познати подаци колико ЈЛС води своје буџетско рачуноводство по фер вредности а колико по набавној вредности. Рачуноводство, у коме се подаци о основним средствима води по фер вредности пружа поуздане и релевантније информације о ефектима трансакција, других догађаја или стања на финансијску позицију ЈЛС. Овим МРС сви буџетски корисници се постичу да утврде фер вредност имовине на основу вредновања независног проценитеља односно лица које поседује признате и одговарајуће професионалне квалификације, и који има скорашња искуства у вези са стањем и категоријом имовине која је предмет вредновања.

Преласком на готовинску основу, било је очекивано да Министарство финансија донесе пропис или бар инструкцију о начину признавања, мерења и процењивања нефинансијске имовине – што ни петнаест година након преласка на готовинску основу није уследило. Престанком законске обавезе ревалоризовања нефинансијске имовине у сталним средствима (некретности и опреме) градова и општина, градови и општине по правилу све своје некретности воде по набавној вредности. Тиме књиговодствена евиденција вредности нефинансијске имовине сваке године све значајније одступа од фер вредности ових средстава – дакле, вредност непокретности у јавној својини градова и општина је вишеструко потцењена.

Велика разлика између буџетског и привредног рачуноводства је и третман амортизације. Наиме, у буџетском рачуноводству амортизација је искључиво обрачунска категорија. Књижење обрачунате амортизације (како кажу рачуновође: „књижење књиговодствене исправке вредности нефинансијске имовине применом стопа амортизације из Правилника о номенклатури нематеријалних улагања и основних средстава са стопама амортизације“) исказује се на терет капитала. То заправо значи да се за висину обрачунате амортизације умањује вредност јавних средстава, односно нефинансијске имовине. За сва основна средства која се воде у билансима оснивача, па и за средства комуналне инфраструктуре, град односно општина је у обавези да обрачунава амортизацију, али није обавезан да је књижи на трошкове, него је књижи одмах на умањење капитала.

У буџетском рачуноводству које се води на готовинској основи, инвестиције се финансирају из текућих прихода и примања, а не из средстава амортизације и наменски опредељеног нераспоређеног вишка прихода из ранијих година. У пракси, оснивачи, често без дубљег разумевања последица такве одлуке, одлучују да прекњиже основна средства у билансе носиоца јавне својине, односно ЈЛС, што као последицу има да се сваке године у билансима града/општине за износ амортизације умањује вредност основних средстава, па тиме и вредност јавне својине, при чему оснивач нема обавезу да обезбеди буџетска новчана средства ни за текуће а још мање за инвестиционо одржавање те имовине.

У привредном рачуноводству у коме се примењује обрачунска основа, амортизација је трошак и подразумева се да се из прихода којим се тај трошак покрива, издваја део за обнављање основних средстава. Теоријски, продајом и наплатом производа и услуга који су произведени основним средством, ослобађа се приход за инвестиције.

Управо зато што би требало тежити да јавна предузећа основна средства обнављају, или би требало да обнављају, из својих прихода, амортизација (као трошак који улази у део цене услуге) је много више од рачуноводствене категорије и свуда у свету се користи у методологији управљања јавном имовином. Полазна основа за разумевање механизма амортизације у комуналним предузећима је да се током производње воде, пречишћавања отпадне воде, управљања отпадом или извршењем било које друге комуналне услуге основна средства троше. Тај трошак је основа за калкулацију јединичне цене производа или услуге. Рачуноводствене политике и процедуре за обрачун амортизације за основна средства би требало да буду суштински идентичне у сваком јавном комуналном предузећу.

У успешним предузећима трошкови амортизације имају стабилно и значајно учешће у укупним трошковима. У добро вођеном комуналном предузећу, као саставни део цене услуге, продајом и наплатом те услуге се ослобађа готовина за инвестиције, те када истекне корисни век трајања средства и када се путем редовног годишњег отписивања вредност средства сведе на 0, требало би да акумулирана средства у висини амортизације омогуће набављање новог (или еквивалентног) средства тј. просту репродукцију.

Износ амортизације мора бити, као калкулација трошка, укључен у цену комуналних услуга, јер обрачунати износ амортизације представља главни извор финансирања санације, рехабилитације и проширења улагања. Кроз амортизацију се издатак набавке неког средства распоређује на целокупни експлоатациони век основног средства. Правилно обрачуната амортизација омогућава одржавање и стварање нове вредности кроз оптимално повећање прихода, контролу расхода, управљање ризицима, поштовање закона и подзаконских прописа и аката надлежних органа јединица локалних самоуправа, као и физичко одржавање имовине.

Овај концепт у буџетском рачуноводству је логички немогућ јер се услуге јавно-правних субјеката не пружају на тржишту те се, као што је веч напоменуто, за износ обрачунате амортизације умањује вредност капитала на крају сваке пословне године.

У рачуноводственој пракси у Србији, основна средства комуналне инфраструктуре, а која су у употреби, као нефинансијска имовина се могу водити у пословним књигама оснивача (примена готовинске основе) или у пословним књигама ЈКП (примена обрачунске основе). И према мишљењу Државне ревизорске институције, основна средства се могу водити или у пословним евиденцијама оснивача или у пословним евиденцијама ЈКП, као корисника. То у сваком случају подразумева обавезу и оснивача и ЈКП да ускладе своје евиденције (биланске и ванбилансне), и то како главну тако и помоћне евиденције, и да ускладе своје евиденције са стањем у Централној евиденцији непокретности у јавној својини, коју води Република дирекција за имовину РС и са стањем у Републичком геодетском заводу (катастру непокретности). Пре свега, то свакако подразумева обавезу оснивача да успостави право јавне својине, о чему је већ било речи.

Иако смо видели да се основна средства могу водити и у пословним књигама оснивача, као носиоца права јавне својине и у пословним књигама јавног комуналног предузећа, као корисника, последице доношења одлуке о томе у чијим пословним књигама ће се исказивати вредност имовине су стратешки далекосежне и могу имати дугорочне ефекте на пословање субјеката, који имовину користе и на квалитет услуга које ти субјекти пружају. Ово је веома важно имајући у виду када разматрамо последице доношења одлуке о томе да ли ће се основна средства

која користе јавна предузећа и други субјекти привредног пословања које оснива град односно општина, као и било која друга комерцијална имовина у јавној својини града односно општине, водити у рачуноводственим евиденцијама и исказивати у билансима града односно општине или предузећа чији је оснивач ЈЛС.

Ако се целокупна комунална инфраструктура води у евиденцијама града или општине, јавна комунална предузећа неће морати да обрачунавају амортизацију као трошак и тиме ће (вештачки) поправити своје билансе али, са друге стране, неће имати могућност да у калкулацију цене комуналне услуге укључе трошак за улагања у унапређење комуналне делатности.⁵¹ Овим ће цена комуналне услуге бити нижа – јер не укључује износ намењен обнављању или унапређењу комуналне инфраструктуре – али дугорочно може да трајно и непоправљиво наруши одрживост веома скувих комуналних подсистема – као што су постројења за пречишћавање отпадних вода која се граде или ће се у наредним годинама градити у Србији.

У овом тренутку, процес управљања имовином јавних предузећа успорава низ тешкоћа које су последица неадекватног разумевања концепта амортизације и његове важности. У одређеном броју ЈКП амортизација се не обрачунава на средства на којима оснивач има право својине, на средства која се користе без правног основа као и на средства која су изграђена али нису добила грађевинску и употребну дозволу. За таква средства се не ради обрачун амортизације, мада су средства у употреби, и доносе додатну вредност предузећу, које их економски искоришћава и пружа услуге на тржишту.

Уколико предузеће не планира адекватна финансијска средства за обнову и санирање инфраструктуре (кроз капитална улагања), односно не обрачунава амортизацију на одговарајући начин, средства постају све старија, све више се кваре и пропадају а кумулативни трошкови њиховог одржавања све више расту. Последице оваквог поступања већ су осетила бројна комунална предузећа, у виду озбиљних кварова на мрежи, пуцања колектора и магистралних цевовода што је утицало и на повећање њихових трошкова, а и потрошачи у виду нередовног и неквалитетног снабдевања.

Према доступним подацима, деценијска неадекватна ценовна политика је довела до тога да је степен отписаности опреме и цевовода у нашим комуналним предузећима око 50-60%, тј. просечна старост средстава је око 20-24 године. Уз наведено у ЈКП постоје и средства која су већ давно отписана, амортизована али су важан део система; са њима се ради и на њих се рачуна, а њихов престанак рада и те како би могао да има утицаја на снабдевање већег броја корисника.

У пословној пракси код нас, инфраструктурна средства огромне вредности се књиговодствено воде на сасвим неодговарајући начин. Као прво, њихова вредност у пословним књигама је вишеструко потцењена, о чему ћемо говорити у наредном поглављу. Уз наведено, у њихово обнављање се улаже знатно мање средстава него што је неопходно да би се одржао минимални стандард квалитета обављања услуга. Међународни стандард висине расхода амортизације у укупним трошковима предузећа је око 30%. Према анализи Фискалног савета из јуна 2017. године, у Србији амортизација учествује у укупним трошковима водовода са само 15% (овај износ би био далеко већи да су средства адекватно вреднована и да се воде у евиденцијама ЈКП а не оснивача), а висина инвестиција у комуналну инфраструктуру водоснабдевања не достиже ни тих 15% обрачунате амортизације. У структури расхода ЈКП који се баве прикупљањем и депоновањем комуналног отпада, преко 50% чине трошкови запослених, следећи велики расход је трошак материјала (углавном гориво), док амортизација представља

51 Закон о комуналним делатностима, члан 30: „Грађење објеката комуналне инфраструктуре финансира се из (...) *дела цене комуналне услуге намењене амортизацији средстава за обављање комуналне делатности.*”

тек око 5% укупних расхода.⁵² Мањак јавних комуналних предузећа, односно реални губитак капитала само по том основу (нереално процењене вредности основних средстава и нереално обрачунате амортизације) мери се десетинама милиона евра сваке године. Наравно, подразумева се да су и годишњи биланси односно финансијски резултати пословања већине предузећа због овога углавном нереални а целокупна инфраструктура трајно пропада.

Последњих година, у својим извештајима Државна ревизорска институција је указивала на бројне мањкавости и недоследности у примени прописа који су се огледали у неодговарајућем начину на који корисници буџетских средстава и јавна комунална предузећа воде средства у јавној својини у својим рачуноводственим евиденцијама. Ово указује на озбиљне недостатке механизма финансијског управљања и контроле, а што доводи до „неадекватног и неодговорног вршења трансакција јавним средствима“⁵³:

1. У пословним књигама ЈЛС, индиректних буџетских корисника и јавних предузећа се често не налазе (нису признати као основно средство) бројни објекти, земљиште и значајна комунална инфраструктура;
2. Значајна инфраструктурна средства се не воде нити у евиденцији оснивача нити у евиденцији јавног предузећа (овај проблем је посебно интензивираан након престанка постојања некадашњих дирекција за изградњу у чијим билансима су се водиле инвестиције током изградње);
3. Како не постоји јединствен и систематски начин за означавање непокретности, инфраструктуре и припадајуће опреме – након преузимања евиденција из катастра непокретности у општинама и у ЈКП постоје бројна дуплирања у помоћним евиденцијама основних средстава – јер су подаци механички уношени у помоћне књиговодствене евиденције а није увек и свуда извршено упаривање са постојећим уносима;
4. Део ЈЛС не води помоћне књиге и евиденције или их води али су исте непотпуне и неистините, неуравнотежене и неусклађене са главном књигом; не врше обрачун амортизације или то не врше правилно, или имају збирну евиденцију непокретности без јасне спознаје шта се појединачно представља, или су инвестиције или њихов део из претходног периода евидентирани на расходе, односно најчешће су значајне вредности непокретности неидентификоване и нису евидентирани у пословним књигама, па су због тога наведене билансне позиције знатно потцењене;
5. Имовина велике вредности се води са књиговодственом вредношћу 0 – дакле уведена је у књиговодствену евиденцију без утврђене почетне вредности;
6. Код индиректних буџетских корисника се не воде прописане помоћне књиге основних средстава па се износи вредности нефинансијске имовине у консолидованом билансу стања ЈЛС не слажу са стањима у завршним рачунима свих корисника буџета ЈЛС;
7. Јавна предузећа немају правилнике о рачуноводству или у правилницима немају утврђене стопе амортизације некретнина - према Међународним рачуноводственим стандардима (МРС) и Закону о рачуноводству општа акта привредних субјеката морају да садрже рачуноводствене политике за признавање и вредновање имовине и обавеза;
8. Стопа по којој се врши амортизација се готово никада не одређује на основу преосталог века коришћења објеката и инфраструктуре (како се ближи крај преосталог века стопа амортизације се мора повећавати јер се ближи тренутак замене средства) што доводи до исказивања нереалне вредности некретнина, трошкова амортизације и нераспоређене добити;

52 „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, Фискални савет, 2017.

53 „Анализа проблема у управљању јавним финансијама на локалном нивоу“, Државна ревизорска институција и Стална конференција градова и општина Београд, 2015.

9. Процена и утврђивање новог корисног века некретнина и инфраструктуре у ЈКП се не врши готово никада те се имовина не исказује по тржишној (фер) вредности;
10. Имовина се, иако је стављена у функционалну употребу и испостављене су окончане ситуације, води као „средства у припреми“, јер се користи без доказа о праву својине или употребне дозволе (на средства у припреми се не обрачунава амортизација).

3.6. Процена вредности

Утврђивање вредности имовине у јавној својини је од пресудне важности за сваку ЈЛС - пре свега јер проценом вредности имовине може да се дође до јасне слике о динамици планирања неопходних издатака за текуће и капитално одржавање и тиме реално пројектују будуће потребе за капиталним улагањима.

Посебним прописима локалне самоуправе су обавезане да врше процену у специфичним случајевима – на пример Законом о јавној својини је обавезана локална самоуправа да пре прибављања у јавну својину или отуђивања из јавне својине непокретности прибави процену тржишне вредности непокретности. Законом је утврђено да процену за ову сврху обавља порески или други надлежни орган или лиценцирани проценитељ. Мишљење Министарства финансија је да процену тржишне вредности непокретности, која се прибавља у јавну својину ЈЛС или се отуђује из исте, може вршити надлежни орган ЈЛС који утврђује висину пореза на имовину (локална пореска администрација) формиран у складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији. Подразумева се да процену тржишне вредности непокретности, која се прибавља у јавну својину или се отуђује из исте, поред надлежног органа ЈЛС може вршити и лиценцирани проценитељ сходно Закону о проценитељима вредности непокретности. ЈЛС ће, по правилу, ангажовати лиценцираног проценитеља и када уноси право својине или друго право у капитал јавног предузећа.⁵⁴

У претходном одељку смо видели како се непокретности признају као основно средство у пословним књигама ЈЛС или јавних предузећа. Такође смо видели да је неопходно да се упоредо са поступком признавања основног средства утврди и његова почетна вредност. Према међународним рачуноводственим стандардима, почетно утврђивање вредности некретнина, постројења и опреме врши се по набавној вредности или по цени коштања. Уколико није могуће документовати набавну цену или цену коштања – и овде је потребно извршити процену.

Већ је наведено да су јавна комунална предузећа у обавези да, након почетног признавања некретнине, постројења и опрему (нефинансијску имовину) исказују по моделу ревалоризације, односно по поштеној вредности на дан ревалоризације, умањеној за укупну накнадну амортизацију и укупне накнадне губитке због обезвређења. Препорука Државне ревизорске институције је да се ревалоризација некретнина, постројења и опреме врши онолико редовно колико је довољно да се исказани износ не разликује значајно од тржишне вредности, односно од износа

54 Закон о јавној својини у случају када ЈЛС уноси право својине или друго имовинско право у капитал ЈЛС, у члану 42. у погледу начина процене упућује на Закон о привредним друштвима. Овим законом је одређено да ако се докапитализује једночлано друштво, а та правила *mutatis mutandis* важе и за јавна предузећа и друштва капитала, чији је једини оснивач општина, вредност имовине која се уноси као капитал може да утврди и сам оснивач (Град/Општина својом одлуком, видети члан 50. ст. 1. тач. 1) Закона о привредним друштвима). Ово решење, иако је могуће, свакако се не препоручује већ се упућују ЈЛС да уколико се одлуче за уношење имовине у капитал свог предузећа свакако ангажују овлашћеног проценитеља и утврде тржишну вредност непокретности у складу са чл. 51 – 57. Закона о привредним друштвима.

који би се утврдио да је примењен поступак исказивања по поштеној вредности на дан биланса стања. Такође смо видели да директни и индиректни буџетски корисници не врше ревалоризацију вредности основних средстава, која се воде у њиховим пословним књигама, што постепено доводи до њиховог потпуног обезвређивања.

Дакле, ревалоризација је механизам који код привредних субјеката треба да обезбеди да се књиговодствена вредност основних средстава не разликује значајније од њене тржишне или фер вредности. Веома честа грешка се прави када се само одређене издвојене непокретности процењују – односно утврди им се тржишна/фер вредност чиме се средства селективно ревалоризују и исказују се износи у финансијским извештајима који представљају мешавину трошкова и вредности на различите датуме. Једна група средстава може да се ревалоризује и одвојено од осталих уз услов да се ревалоризација дате групе средстава заврши у кратком року и да су ревалоризације увек ажуриране (на пример – сви пословни простори или станове). Сходно наведеном, у општем акту, односно у правилнику о рачуноводству и рачуноводственим политикама треба самостално извршити груписање некретнина, постројења и опреме, полазећи од сличности основних средстава у погледу њихове природе и употребе.

Учесталост ревалоризовања зависи од промена фер вредности некретнина, постројења и опреме које се ревалоризују. Када се фер вредност ревалоризованог средства битно разликује од његове књиговодствене вредности, потребна је даља ревалоризација. Правилником о рачуноводству и рачуноводственим политикама, могу се ближе прецизирати критеријуми за утврђивање учесталости процене некретнина, постројења и опреме (нпр. да се значајним одступањем фер вредности од књиговодствене сматра одступање веће од 10%, што је и препорука Државне ревизорске институције). Приликом ревалоризације некретнина, постројења и опреме, ревалоризују се све некретнине, постројења и опрема из групе којој то средство припада. Ревалоризацијом се набавна вредност своди на поштену вредност, чиме се значајно унапређује тачност и поузданост биланса.

Неке некретнине, постројења и опрема могу показивати знатна и променљива кретања фер вредности, због чега је потребно вршење ревалоризације једном у току године. Код оних некретнина, постројења и опреме код којих су кретања фер вредности незнатна, није потребно тако често ревалоризовање. Уместо тога, може бити неопходно да се ставке ревалоризују само једном на сваких три или пет година.

У РС постоји неколико законима регулисаних носилаца активности вредновања непокретности: Пореска управа Министарства финансија Републике Србије, Републички геодетски завод (масовна процена и вишенаменска база података – Регистар цена непокретности пре свега за потребе утврђивања пореза на имовину), локалне пореске администрације, судски вештаци и лиценцирани (сертификовани) проценитељи.

Законом о проценитељима вредности непокретности (Сл. гласник РС, бр. 108/2016 и 113/2017-др. закон) предвиђено је за које намене овлашћени проценитељи морају да раде процену (закључење уговора о кредиту обезбеђеног хипотеком, у поступку стечаја и вансудског намирења). У овим случајевима, који су наведени у члану 2. Закона, уговори које није пратила процена непокретности лиценцираног проценитеља су ништави. У свим другим случајевима посебни закони упућују на неопходност процене од стране лиценцираног проценитеља или препоручују да процену изврши лиценцирани проценитељ. У случају да се средства воде у евиденцијама града/општине вредност некретнина је набавна вредност, односно цена прибављања (изградње) умањена за исправку вредности по основу амортизације.

Ако су ставке некретнина, постројења и опреме исказане по ревалоризованим износима, у финансијским извештајима ЈКП се наводи следеће:

- а)** датум вршења ревалоризације;
- б)** да ли је био ангажован независни проценитељ;
- в)** методе и значајне претпоставке примењене у процењивању фер вредности ставки;
- г)** за сваку ревалоризовану класу некретнина, постројења и опреме, књиговодствену вредност која би била призната да су се средства књиговодствено водила по моделу набавне вредности; и
- д)** ревалоризационе резерве.

Ако поуздано одмеравање фер вредности није могуће или средство није у промету, његова књиговодствена вредност на последњи датум када је средство могло поуздано да се одмери постаје његова нова набавна вредност. Приликом процене фер вредности треба доследно користити технике процене које су одговарајуће у датим околностима и за које има довољно расположивих података.

У стручној пракси су у примени следеће три методе за процене фер вредности и то:

- 1.** тржишна метода - користе се купопродајне цене и остале релевантне информације на бази тржишних трансакција са идентичним или упоредивим (сличним) средствима, обавезама или групама средстава и обавеза;
- 2.** трошкова метода или метод набавне вредности - користе се износи који би се захтевали за замену одређеног средства - текући трошкови замене;
- 3.** приносна метода - заснива се на конвертовању будућих износа (нпр. нето новчани ток или приходи и расходи) у садашњу вредност помоћу дисконтовања. Фер вредност код ове методе утврђује се на бази текућих тржишних очекивања и претпоставки о одређеним будућим износима.

Ако се некретнине, постројења и опрема исказују у ревалоризованим износима, обелодањује се, поред осталог и да ли је у процени учествовао независни проценитељ. Сходно наведеном, није потребно да у процени учествује независни (екстерни) проценитељ, већ то може да буде и стручно оспособљени процењивач из реда запослених који има квалификације да изврши процену фер вредности одређене групе грађевинских објеката и земљишта (нпр. грађевински инжењер за процену грађевинских објеката), као и опреме, постројења и осталих основних средстава (нпр. машински инжењер).

Јединица локалне самоуправе у складу са прописима из области рачуноводства, овлашћена је да својим општим актом о рачуноводственим политикама утврђује, између осталог и који метод процене основних средстава ће се користити приликом утврђивања набавне вредности непокретних средстава.

Указујемо да избор метода процене и субјекта који ће вршити процену у конкретном случају свакако треба вршити у зависности од намене којој та процена треба да служи.

Већ је раније указано да ЈЛС потребу за проценом вредности непокретности има не само ради утврђивања књиговодствене вредности основних средстава већ и у случају располагања непокретностима у јавној својини и у случају прибављања непокретности у јавну својину, тако да је потребно и о томе водити рачуна приликом утврђивања метода и субјекта који ће вршити процену.

У многим ситуацијама није потребно планирати у буџету ЈЛС велика новчана средства за ангажовање проценитеља.

У случају новоизграђених објеката јавне намене набавну вредност тих средстава представљају трошкови изградње - вредност земљишта плус трошкови изградње (материјал и радна снага) и ти подаци су садржани како у самој пројектној документацији (предмер и предрачун радова) тако и у привременим односно окончаним ситуацијама које издаје инвеститору извођач радова.

Осим тога, и за друге непокретности јавне намене који нису у промету (мреже са припацама, улице и други јавни путеви чији је управљач ЈЛС и др.) није неопходно утврђивати тржишну вредност непокретности од стране проценитеља када службе инвестиција ЈЛС имају на располагању податке о цени коштања материјала и радне снаге за извођење одређених радова. У таквим ситуацијама стручна лица у службама инвестиција као и стручна лица која врше надзор над изградњом објеката јавне намене у име и за рачун ЈЛС као инвеститора, могу дати одговарајуће мишљење о трошковима изградње ове врсте објеката, које може бити под одређеним условима (уколико је тако предвиђено општим актом о рачуноводственим политикама ЈЛС) основ за утврђивање набавне вредности тих средстава.

Добра стратегија управљања имовином ЈЛС подразумева свеобухватан приступ свим питањима и проблемима који се тичу имовине ЈЛС и свако једнострано посматрање ствари било од стране службе надлежне за управљање имовином, службе за инвестиције или службе финансија ЈЛС, неће допринети јединственом приступу за решавање и овог питања – питања процене вредности непокретности у јанвој својини ЈЛС.

У току Пројекта Exchange 5 у оквиру Пакета подршке вршене су анализе релевантних општих аката ЈЛС са правног и рачуноводственог становишта.

Том приликом је утврђено да све ЈЛС које су биле део Пакета подршке имају Правилнике о рачуноводственим политикама, око 3% ЈЛС има Правилнике који нису доношени посебно за сваку календарску годину, 40% ЈЛС сваке године уноси одређене новине у Правилник које се тичу рачуноводствених политика али је такође утврђено да око 60% ЈЛС (од укупно 20 ЈЛС које су биле део Пакета подршке) из године у годину препишује Правилник о рачуноводственим политикама а да се при том у текст овог општег акта не уносе никакве новине односно промене нити тај општи акт на било који начин прати нове трендове или отворена питања са којима се срећу стручне службе ЈЛС а о којима је већ било речи.

3.7. Организација послова на управљању имовином у јавној својини ЈЛС – технички и кадровски капацитети

Спровођење одговарајућег система управљања имовином ЈЛС није могуће без добре организације рада и без општих аката, усклађених са позитивним прописима, који представљају основ за функционалан систем поступања са непокретностима у јавној својини ЈЛС, али и основ за законит и ефикасан систем одлучивања, како о располагању непокретностима у јавној својини, тако и о прибављању непокретности у јавну својину ЈЛС.

Приликом непосредног рада са великим бројем ЈЛС протеклих година, стручни тим СКГО имао је прилике да се упозна са стањем општих аката у области управљања непокретностима у јавној својини као и са организацијом рада на овим пословима у ЈЛС.

Као што је то напред наведено, општи закључак је следећи: већина ЈЛС данас у Републици Србији нема формирано посебно одељење/службу која се бави свим аспектима управљања целокупном имовином ЈЛС, различити субјекти баве се управљањем и располагањем непокретностима у јавној својини ЈЛС, евидентан је недовољан ангажман руководства ЈЛС за организовање ефикасног система успостављања права јавне својине и савременог система управљања имовином у јавној својини.

И када је у општем акту о организацији општинске/градске управе и систематизацији радних места предвиђено посебна организациона јединица за ову врсту послова, фактичка ситуација је таква да или предвиђена радна места нису попуњена, или уколико су попуњена, пословима управљања имовином се баве особе запослене по уговору о повременим или привременим пословима, дакле на одређено време (младе особе које немају довољано знања и искуства за обављање ових врста послова), или се запослени баве другим поступцима у области имовинскоправних послова за чије решавање је надлежна општинска/градска управа, док се процесом успостављања – уписа права јавне својине баве спорадично, *ad hoc*, од случаја до случаја, при том решавајући конкретан случај само уколико је атрактиван због потребе реализације одређеног инвестиционог пројекта и слично.

Процес успостављања права јавне својине на непокретностима које користе органи и организације чији је оснивач ЈЛС је, као што је то напред наведено, у великој мери довршен, међутим због изостанка боље организације рада то се не може рећи и за успостављање права јавне својине ЈЛС на непокретностима које користе ЈП/ЈКП чији је оснивач ЈЛС.

При том, редован је случај, чак и код великих градова, да лица запослена у ОЈ надлежним за управљање имовином или уопште немају кориснички налог потребан за поступање у апликацији РДИ Регистар непокретности у јавној својини или ако га имају, нередовно или уопште не достављају податке РДИ у законом прописаним роковима.

Није редак случај да код ЈЛС, чак и код великих градова, постоји велики број непокретности на којима је ЈЛС уписана код РГЗ као носилац права јавне својине а да број регистрованих непокретности у Регистру непокретности у јавној својини (код РДИ) не одражава и број уписаних непокретности ЈЛС код РГЗ.

У бројним ЈЛС, нарочито мањим неразвијеним општинама, у служби надлежној за имовинскоправне послове или ради један дипломиран правник, без искуства или дипломирани правник пред пензијом. Континуитет у раду имовинскоправне службе у многим ЈЛС не представља приоритет, иако се ради о стручној служби која заједно са стручном службом надлежном за издавање аката којима се одобрава изградња објеката, представља расадник квалитетних правних стручњака.

Административни поступци који се иначе воде у имовинскоправној служби ЈЛС су сложени поступци који захтевају добро познавање како одредби Закона о општем управном поступку тако и велико познавање прописа у вези са имовинско-правним односима на земљишту и објектима, у вези са изградњом објеката и уписом права на непокретностима код РГЗ као и бројних других прописа у различитим областима (експропријација, планирање и изградња, конверзија уз накнаду и сл.), а нарочито правила прописана Законом о јавној својини.

За редован рад али и за коришћење бројних електронских апликација који су данас у употреби у Републици, потребно је да запослени у имовинскоправној служби буду оспособљени за коришћење рачунарске опреме и разних софтвера, што нажалост анализе извршене на терену не показују.

Непосредан узрок за овакво кадровско стање у ЈЛС је ограничавање запошљавања у државним органима у ранијем периоду, али томе доприносе и други разлози.

У бројним мањим општинама на тржишту рада, због очигледне миграције у веће градове и општине, нема довољно лица са одговарајућом стручном спремом која би могла да раде на овим пословима у ЈЛС и са раположивим кадровима правне струке врло често се не поступа на начин који би омогућио стручно усавршавање и континуитет у трансферу знања и искустава са старијих на млађе службенике.

Ради стицања потребних знања и вештина, општинска/градска управа ЈЛС треба овим лицима да омогући континуирано усавршавање и да приликом сагледавања сложености послова радног места која ова лица обављају, утврди одговарајући механизам мотивације како би се спречило да ова лица, после остваривања одређеног нивоа знања и способности, оду самоиницијативно или на други начин на друга радна места. Континуитет и доследност у кадровској политици ЈЛС треба да буде редовна појава.

У бројним ЈЛС, стручни тим СКГО је имао прилике да утврди да општи акти који представљају локални правни оквир за управљање имовином често нису усклађени са позитивним прописима.

Честе су ситуације да ЈЛС немају општи акт којим се регулише поступак располагања и прибављања грађевинским земљиштем у јавној својини, уз објашњење да ЈЛС нема грађевинско земљиште у јавној својини за располагање, али при том се пренебрегава чињеница да се овим актом не регулише само располагање – продаја грађевинског земљишта у јавној својини ЈЛС, већ се регулишу и други аспекти располагања овим непокретностима: сагласност за озакоњење објеката трећих лица, сагласност за препарцелацију/парцелацију, сагласност за исправку граница суседних парцела, сагласности у области суседских права и сл.

Непоседовање овог општег акта од стране ЈЛС, не само што може довести до застоја у спровођењу поступака озакоњења објеката који у смислу Закона о озакоњењу објеката представља општи интерес Републике Србије, већ често онемогућава ЈЛС да по једноставнијем поступку⁵⁵ прибави неизграђено грађевинско земљиште за уређивање површина јавне намене. За време рада са ЈЛС које су биле учеснице прве компоненте Програма Exchange 5, стручни тим СКГО развио је модел Одлуке о грађевинском земљишту који је дат у прилогу овог Приручника (Прилог бр. 3).

Што се тиче техничке опремљености служби надлежних за успостављање права јавне својине ЈЛС, ситуација на терену је врло различита тако да се креће од потпуне техничке опремљености (рачунари одговарајућих карактеристика, скенери, читачи смарт картица, интернет конекција, оспособљеност запослених за коришћење ових техничких средстава, поседовање посебног софтвера за евиденцију непокретности у јавној својини) до слабе или недовољне техничке опремљености. Посебно изненађује техничка неопремљеност стручних служби за спровођење овог процеса у неким већим градовима (недовољан број рачунара, рачунари са неодговарајућим карактеристикама, изостанак интернет конекције, непоседовање читача smart картице, непоседовање дигиталних сертификата и др.), као и чињеница да се не врши редовно ажурирање базе података како у посебном софтверу за евиденцију непокретности у јавној својини које ЈЛС већ имају, тако ни у бази података Регистра непокретности у јавној својини.

У Републици Србији је тренутно убрзан рад на дигитализацији и успостављању електронске управе у раду свих државних органа као и надлежних органа ЈЛС, и из тих разлога потребно је достићи одговарајуће прописане стандарде како у техничкој опремљености стручних служби, тако и одговарајуће стандарде у погледу оспособљености запослених у јавној управи за рад са рачунарима и електронским апликацијама.

⁵⁵ Члан 99. став 20 Закона о планирању и изградњи.

4. УПРАВЉАЊЕ ИМОВИНОМ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – ПЕРСПЕКТИВА, ПРИНЦИПИ И ПРЕПОРУКЕ

4.1. Значај управљања имовином јединице локалне самоуправе

Управљање имовином у општем смислу, подразумева не само упис права својине на непокретностима код РГЗ или само поседовање одређене имовине, већ обухвата различите активности, вршење радњи одржавања, обнављања и унапређивања имовине, као и извршавање законских и других обавеза у вези са имовином.

Најважније активности власника имовине су: утврђивање њеног стварног односно фактичког стања; анализа трошкова/прихода од имовине; поштовање законских прописа који се тичу имовине и доношење одговарајућих одлука које се односе на располагање том имовином (давање на коришћење или у закуп) и друге врсте њене комерцијализације, као и доношење одлука о повећању вредности имовине (реконструкција/доградња објеката и др.) ради стварања услова за повећање прихода или користи које та имовина ствара; и на крају, доношење рационалних одлука о томе да ли имовину треба задржати или је треба отуђити.

Прописи који су донети почев од 2009. године у Републици Србији у области јавне својине⁵⁶ садрже реалне основе за успостављање система управљања имовином ЈЛС тако да од визије сваке ЈЛС, а нарочито од опредељености руководства ЈЛС да домаћински поступа и поштује све прописе у вези са непокретностима у јавној својини, зависи да ли ће се ови принципи управљања имовином применити у пракси или неће.

Период и стање у овој области у Републици Србији, пре доношења основних прописа који регулишу јавну својину, карактерише непостојање јединствене евиденције непокретности у државној својини, неусклађеност стварног и књиговодственог стања у погледу имовине која се користи од стране ЈЛС, њених органа и организација, велики број јединица непокретности које никада нису евидентирани у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ, велики број објеката који је грађен без одговарајућег акта којим се одобрава њихова изградња, врло често због нерешених имовинских односа на грађевинском земљишту на којем су ти објекти грађени, централизовано одлучивање о располагању непокретностима у државној својини које је било на снази од 1995.године, када је донет Закон о средствима у својини Републике Србије (Службени гласник РС бр.53/95, 3/96 – испр., 54/96, 32/97 и 101/2005), што је све довело до незаинтересованости ЈЛС за успостављање рационалног и ефикасног система управљања имовином.

56 Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник РС 72/2009, 81/2009, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018 и 31/2019) који се примењује за област грађевинског земљишта и Закон о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 72/11, 88/2013, 105/2014, 104/2016-др. Закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018) који се примењује на објекте, добра у општој употреби и др.

ЈЛС пре ступања на снагу Закона о јавној својини⁵⁷, једино су у области грађевинског земљишта имале право, без сагласности надлежних органа РС, да самостално располажу грађевинским земљиштем – давањем у закуп или давањем на коришћење, али нису имале право да грађевинско земљиште отуђују из државне својине.⁵⁸

За располагање (отуђење) другим врстама непокретности у државној својини или за прибављање непокретности у државну својину⁵⁹ пре ступања на снагу Закона о јавној својини, ЈЛС претходно је морала или прибавити сагласност од РДИ или је било неопходно спровести пред овим републичким органом одговарајући поступак у свему у складу са Законом о средствима у својини Републике Србије.

Оваква законска решења, као и чињеница да је РДИ и тада имала ограничене капацитете (техничке и кадровске) за вођење поступака којима се решавају сва питања у вези са располагањем непокретностима у државној својини, створила су систем који није могао увек одговорити на потребе и захтеве ЈЛС.

Од дана ступања на снагу Закона о јавној својини, због уочених негативних трендова из претходног периода и циља да се са таквим трендовима не настави и у будућности, активности бројних међународних развојних партнера: Делегације Европске Уније, Канцеларије Савета Европе у Србији, Немачке организације за развојну помоћ, Шведске SIDA, Швајцарског SDC, USAID (MEGA и SLDP пројекти), усмерене су ка подршци локалним самоуправама да успоставе јединствену евиденцију непокретности у јавној својини и развију одрживу унутрашњу организацију и систем за успостављање права јавне својине ЈЛС.

2014. године израђена је за потребе Пројекта „Унапређења механизма одговорности у јавним финансијама“ анализа дотадашњих извештаја Државне ревизорске институције у вези са радом ЈЛС чије најважније закључке наводимо:

- У билансу стања ЈЛС непотпуно су евидентирана потраживања и обавезе, па су мање исказане актива и пасива,
- Није евидентиран ни исказан део потраживања по основу давања у закуп пословног простора и станова, потраживања по основу откупа станова, потраживања од власника беспрвно саграђених објеката, чиме се јавља ризик у вези са њиховом анализом, праћењем рочности, наплатом и застаревањем,
- Интерним актом није уређен начин преношења имовине из припреме у употребу,
- ЈЛС у својим пословним књигама често немају адекватне податке и доказ о праву својине на земљишту, објектима и другој непокретности која је евидентирана у њеним пословним књигама,
- Често се грађевински радови изводе без главног пројекта и без грађевинске дозволе
- Интерним актима није уређено питање располагања имовином и намене ствари у јавној својини, према Закону о јавној својини.

57 Закон о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 72/2011) ступио је на снагу дана 6.10.2011. год.

58 Отуђење грађевинског земљишта у јавној својини омогућено је ступањем на снагу Закона о планирању и изградњу (Сл. гласник РС бр. 72/2009).

59 Осим за експропријацију и административни пренос непокретности за потребе изградње објеката јавне намене који поступци су регулисани Законом о експропријацији.

Види: <http://www.skgo.org/biblioteka?page=7> као и <https://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/Analiza%20izvestaja%20DRI%20u%20vezi%20sa%20radom%20JLS.pdf>

Аутори Анализе као посебно проблематичан и потенцијално коруптиван вид управљања јавним средствима виде давање пословног простора у закуп од стране ЈЛС, а указано је и на нужност израде упутства за процену имовине како би се стандардизовао начин процењивања различитих видова нефинансијске имовине.

Уследиле су и друге анализе стања у овој области у Републици Србији, консултације са државним органима, на првом месту РДИ, РГЗ и Министарством финансија, у циљу решавања уочених спорних питања у пракси, често уз посредовање СКГО. Посебно је била значајна израда Методологије пописа и уписа имовине јединице локалне самоуправе⁶⁰ која садржи основне смернице ЈЛС за успостављање права јавне својине на непокретностима, али и пружање стручне помоћи локалним самоуправама путем обука запослених или непосредним радом са појединим ЈЛС, што је довело до значајног помака у овој области.

Конкретна подршка донатора у виду набавке софтвера за евиденцију непокретности у јавној својини за велики број ЈЛС, набавке рачунарске и друге техничке опреме као и унапређење постојећих ГИС база података, омогућила је великом броју ЈЛС да започну или унапреде већ започети процес успостављања система управљања имовином у јавној својини.

У оквиру четврте и пете фазе програма Exchange, који је Европска унија финансирала од 2013-2021. поред већ наведених, предузимане су и друге значајне активности подршке општинама, које су регулисане Законом о јавној својини нарочито извођење геодетских радова које је нужно претходно спровести пре уписа права јавне својине, процена вредности непокретности, инкорпорација у систем ГИС података о непокретностима на којима је успостављено право јавне својине ЈЛС итд.

Успостављањем система управљања имовином (у ком правцу је ишла и претходно наведена подршка), ЈЛС треба да остваре следеће користи:

1. евидентирање свих непокретности којима располаже ЈЛС, њени органи, организације, установе и ЈП/ЈКП чији је она оснивач,
2. решавање питања власничких права на тим непокретностима, које је значајано не само за отуђење тих непокретности, већ је врло често и услов за вођење других поступака⁶¹ који ће довести до обнављања односно увећања вредности тих непокретности,
3. утврђивање стварне вредности непокретности ЈЛС
4. и као резултат претходних активности, утврђивање броја и врсте непокретности које су нужне за обављање надлежности ЈЛС и утврђивање „вишка” непокретности и са тим у вези доношење одговарајућих одлука.

Осим тога, редовно, тачно и ажурно евидентирање непокретности у јавној својини у Регистру непокретности у јавној својини, непосредно је и у функцији израде квалитетнијег (потпунијег и реалнијег) завршног рачуна Републике Србије.

60 Види: <http://www.skgo.org/biblioteka/publikacije-analize-i-prog-dokumenta/lokalne-finansije-i-javna-svojina?page=2><http://www.skgo.org/biblioteka?page=7>

61 Нпр. решен правни статус објекта било озакоњењем или прибављањем употребне дозволе је услов за реконструкцију, доградњу или друго повећање капацитета постојећег објекта.

4.2. Основни принципи управљања имовином

PRLS⁶² модел Управљања имовином ЈЛС данас је широко распрострањен у региону којем припада и Република Србија.

Овај модел развијен је у оквиру Програма USAID који је у Хрватској трајао од 2002. – 2007. године и развијен је од стране консултаната *Urban Institute Washington D.C.* у сарадњи са локалним хрватским стручњацима.

Основне принципе овог модела Управљања имовином у последњих десетак година усвојиле су бројне ЈЛС у Републици Србији, наравно уз одређено прилагођавање нашим позитивним законским и подзаконским прописима.

Основни принципи на којима почива овај модел Управљања имовином ЈЛС су:

1. Успостављање свеобухватне евиденције непокретности и израда ефикасне базе података:
 - идентификовање непокретности којима располаже ЈЛС, њени органи и организације,
 - прибављање правног основа за упис права јавне својине на свим непокретностима којима располаже ЈЛС, њени органи и организације,
 - упис непокретности на име ЈЛС у јавне књиге за евиденцију права на непокретностима,
 - одржавање успостављене базе података (редовно ажурирање података).
2. Процена вредности непокретности
 - утврђивање набавне, тржишне и књиговодствене вредности непокретности,
 - праћење физичког стања непокретности.
3. Класификација непокретности по функцији⁶³ на:
 - непокретности нужне за вршење послова и надлежности ЈЛС, њених органа и организације,
 - комерцијалне непокретности,
 - тзв. „вишак” непокретности (непокретности намењене отуђењу односно продаји),
4. Консолидовано управљање⁶⁴ целокупном имовином ЈЛС:
 - поверавање процеса управљања целокупном имовином ЈЛС једном органу, или консолидовање уз помоћ јединственог софтвера који омогућава повезивање свих субјеката којима је поверено управљање различитим врстама непокретности у својини ЈЛС и вођење прописаних евиденција о непокретностима,
 - успостављање сарадње организационе јединице надлежне за управљање имовином са финансијском службом:
 - а) редовна размена података о променама и кретању вредности и стања непокретности,
 - б) редовна ревалоризација књиговодствене вредности непокретности,
 - в) усаглашавање књиговодственог и стварног стања непокретности.

62 Пројекат реформе локалне самоуправе у Републици Хрватској.

63 Која претходно подразумева утврђивање тренутне намене - начина коришћења непокретности и утврђивање оправданости одређеног начина коришћења непокретности, и у зависности од тога, доношење одлука о одузимању односно, престанку права коришћења одређеног субјекта.

64 Обједињено управљање имовином.

5. Управљање финансијским учинком имовине:
 - праћење прихода и расхода од имовине,
 - израда планова управљања имовином
 - доношење целисходних одлука у вези имовине ЈЛС

Јединица локалне самоуправе треба да буде власник непокретности само уколико та непокретност служи остваривању основних функција ЈЛС или уколико је ЈЛС способна да од ње непокретности у свом власништву увећа приходе или да оствари користи од ње имовине на други начин.

Уколико ЈЛС од имовине, која није неопходна за обављање њених послова и надлежности или надлежности органа и организација чији је оснивач, има углавном расходе, треба да донесе најцелисходнију могућу одлуку у том случају - одлуку о отуђењу односно продаји непокретности (које генеришу само трошкове за ЈЛС).

4.3. Активности које треба предузети у наредном периоду

Имајући у виду напред наведено тренутно стање, а нарочито чињеницу да упис права јавне својине код РГЗ на непокретностима ЈЛС представља само једну, прву али неопходну радњу у процесу управљања имовином, у наредном периоду је потребно предузимати следеће активности (односно наставити и/или унапредити њихово спровођење):

1. Утврдити ефикасну и одрживу организациону структуру за управљање имовином у општинској/градској управи и у организацијама, установама и ЈП/ЈКП чији је оснивач ЈЛС,
2. Наставити поступак успостављања односно уписа права јавне својине код РГЗ на целокупној имовини ЈЛС, укључујући и имовину ЈП/ЈКП
3. Успоставити ефикасан и одржив систем евиденције свих непокретности у јавној својини ЈЛС,
4. Усагласити имовинскоправну евиденцију са књиговодственим евиденцијама о непокретностима у јавној својини ЈЛС,
5. Вршити процену вредности непокретности у јавној својини ЈЛС,
6. Извршити класификацију непокретности у јавној својини ЈЛС,
7. Извршити анализу постојећих локалних нормативних аката у области управљања имовином и редовно вршити усаглашавање тих аката са позитивним прописима,
8. Утврдити стратешки (развојни и оперативни) приступ у погледу поступања са имовином у јавној својини ЈЛС,
9. Редовно користити могућности у оквиру система стручног усавршавања запослених у области управљања имовином ЈЛС.

4.3.1. Организациона структура ЈЛС у области управљања имовином ЈЛС

У циљу ефикаснијег управљања имовином ЈЛС потребно је:

1. Постојећу организацију општинске/градске управе ревидирати, и у случајевима где није предвиђена посебна организациона јединица за управљање имовином, исту формирати и у надлежност јој, поред послова уписа права јавне својине на непокретностима ЈЛС, доделити и надлежност вођења евиденције о непокретностима у јавној својини.
2. У случајевима где је формирана организациона јединица за управљање имовином, потребно је увек када је то могуће, њен рад унапредити запошљавањем, дипломирањем правника али и других лица одговарајуће струке (геометар и/или грађевински инжењер и др.).
3. У мањим Општинама, где имовинско-правне поступке води један запослени, потребно је у општем акту којим је регулисана организација општинске управе и систематизација радних места, опису његовог радног места додати послове уписа права јавне својине ЈЛС и вођење евиденције о непокретностима у јавној својини ЈЛС. Ако нема могућности у таквим Општинама да се запосле друга лица потребне струке, у том случају у опису радних места других запослених распоређених на пословима за које се захтева грађевинска и/или геодетска струка предвидети обавезу вршења одговарајућих послова, по потреби, у процесу управљања имовином, тако да се на тај начин омогући сарадња и помоћ лицу које ради на имовинско-правним пословима.
4. Потребно је да политичко руководство ЈЛС пружи највећу могућу подршку запосленима који се баве управљањем имовином јер се ради о веома сложенем процесу, и увек када је то могуће предвидети могућност увећања зараде за запослене који раде на овим пословима.
5. Потребно је запосленима на овим пословима омогућити и одговарајућу техничку подршку: набавити рачунаре са одговарајућим карактеристикама, скенере, штампаче, читач smart картице, дигитални сертификат и интернет конекцију са одговарајућим протоком.
6. Приликом утврђивања организационе структуре треба имати у виду да у имовину ЈЛС улазе и непокретности које користе ЈП/ЈКП, установе и организације чији је оснивач ЈЛС (комунална инфраструктура и мреже, саобраћајнице и некатегорисани путеви чији је управљач ЈЛС, други објекти јавне намене, културна добра на којима ЈЛС стекла права својине у складу са Законом о јавној својини, објекти основних школа чији је оснивач ЈЛС, објекти Дома здравља, пословни простор и станови чији је носилац права располагања ЈЛС, гараже и гаражна места и др.). Стога није целисходно очекивати и препуштати да ови правни субјекти – корисници тих непокретности - самостално, без учешћа органа ЈЛС надлежног за управљање имовином, врше поступак успостављања права јавне својине у корист ЈЛС. Као што је напред наведено, осим у случају објеката основних школа и објеката здравства, евидентна је слабија спремност и недовољна кадровска опремљеност тих правних субјеката да се баве тим пословима.
7. У циљу реализације активности из тачке 6. Веће ЈЛС треба да формира радну групу за успостављање права јавне својине на целокупној имовини ЈЛС у којој, поред запослених распоређених на пословима управљања имовином и у општинској/градској управи и код организација, Установа и ЈП/ЈКП чији је оснивач ЈЛС треба да учешће да узме и Начелник ОУ/Гу, већник ресорно задужен за ову област. Приликом формирања Радне групе утврдити систем редовног обавештавања Већа о оствареним резултатима.

4.3.2. Наставак поступка успостављања/уписа права јавне својине на непокретностима ЈЛС

Како је већ констатовано, велики део посла око успостављања права јавне својине на непокретностима ЈЛС је обављен, али тај процес није 100% довршен ни у једној ЈЛС у Републици Србији.

Упис права јавне својине код РГЗ је у највећем броју случајева извршен на непокретностима за које је предвиђено да се могу налазити искључиво у јавној својини ЈЛС (улице, тргови, некатегорисани путеви и сл.), на непокретностима које користе органи ЈЛС чији правни статус није споран, на објектима основних школа чији је оснивач ЈЛС чији правни статус или оснивачка права ЈЛС нису спорна.

На непокретностима које користе ЈП/ЈКП овај упис у највећем броју случајева није извршен било због чињенице да се ради о незаконито изграђеним објектима или о објектима за које не постоји одговарајућа исправа за упис права код РГЗ.

Додатни проблем за упис права јавне својине ЈЛС постоји и у вези са комуналним мрежама – подземним водовима (водоводна и канализациона мрежа, топловодна мрежа), обзиром да Катастар водова РГЗ нема могућности да осим геодетски снимљене мреже, изврши упис власничких права.

Посебан проблем представља, како је то напред наведено, рок за подношење захтева за озакоњење незаконито изграђених подземних водова који је утврђен у члану 46. став 6. Закона о озакоњењу објеката. Пропуштање тог рока у пракси доводи до проблема у вези са покретањем поступка озакоњења ове врсте објеката.

Поред објеката које користе ЈП/ЈКП, велики је број и других објеката чији је правни статус споран или није до краја решен (незаконито изграђени објекти или објекти изграђени са грађевинском дозволом али без употребне дозволе).

Упис права јавне својине на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту у смислу Закона о планирању и изградњи, још увек није у целини спроведен код РГЗ.

Велики је број објеката уписаних у евиденцији РГЗ, али и у књиговодственој евиденцији оснивача и корисника, за које је у току Пројекта Exchange 5 утврђено да или не постоје на терену или су склони паду, односно не испуњавају основне услове за коришћење објекта.

Због свега тога потребно је да ЈЛС:

1. Формира радну групу за наставак/спровођење поступка успостављања права јавне својине на свим непокретностима на којима ЈЛС може стећи право јавне својине. Састав ове Радне групе треба да обухвата запослене у организационој јединици општинске/градске управе надлежној за управљање имовином, запослени на овим пословима код корисника чији је оснивач ЈЛС, Начелник ОУ/ГУ и већник ресорно задужен за ову област,
2. Организује процес фактичке идентификације на терену, ангажовањем лица геодетске/грађевинске струке које ће увиђајем на лицу места утврдити о каквом се објекту ради (објекат чији габарит одступа од површине уписане код РГЗ, објекат који не постоји на лицу места, објекат који је склон паду и сл.) и у складу са налазом са терена, предложити одговарајуће мере (озакоњење објекта, уклањање објекта склоног паду или реконструкција/санација таквог објекта, предузимање радњи за брисање објекта из евиденције РГЗ када такав објекат не постоји, за шта је потребно ангажовати овлашћену геодетску организацију која ће спровести радње потребне за брисање тог објекта из евиденције РГЗ).
3. Обавезе кориснике непокретности на којима ЈЛС може стећи право јавне својине да активности из тачке 1. спроводе за непокретности којима управљају.

4. Организује процес обраде података добијених са терена у смислу тачке 1. од стране стручних лица чланова Радне групе из тачке 1., након чега ће се вршити од стране запослених у ОЈ општинске/градске управе надлежној за управљање имовином припрема предлога одговарајућих одлука (рушење, реконструкција, санација објекта) за орган надлежан по Статуту ЈЛС и важећем општем акту којим је регулисано поступање са непокретностима у јавној својини, а у случају потребе и предлоге да се покрене/активира и спроведе поступак за озакоњење објекта пред надлежним органом ЈЛС.⁶⁵
5. У буџету планира одговарајућа средства потребна за спровођење активности из тачке 2. ове листе и израду документације потребне за озакоњење објекта.
6. Обавезе кориснике непокретности да за спровођење активности из тачке 2. у свом буџету планирају потребна финансијска средства, као и за ангажовање других лица одговарајуће струке, уколико не располажу запосленима за вршење ове активности.
7. Обавезе ЈП/ЈКП, у складу са оним што је наглашено у Одељку 3.2., да пре почетка реализације нових инвестиција који се тичу комуналне инфраструктуре, испланирају финансијска средства за вршење радњи по завршетку извођења радова: технички преглед објекта, геодетско снимање новоизграђеног објекта и/или инсталација и израда геодетског елабората за потребе прибављања решења о употребној дозволи, и утврди обавезу прибављања решења о употребној дозволи и изврши код РГЗ упис објекта и права јавне својине у корист ЈЛС.
8. Утврди обавезу за организациону јединицу општинске/градске управе надлежну за озакоњење да приоритетно решава поступке озакоњења објекта чији је инвеститор односно власник ЈЛС. Решење о озакоњењу ових непокретности треба да гласи искључиво на ЈЛС.
9. Успостави сарадњу са РГЗ надлежном службом за катастар непокретности и тражи да РГЗ на неизграђеном и изграђеном грађевинском земљишту, и свим другим непокретностима из чл. 72. став 5. Закона о јавној својини (упис по службеној дужности) изврши упис права јавне својине у корист ЈЛС, и у свим случајевима у којима то већ није урађено.

4.3.3. Ефикасан и одржив систем евиденције непокретности у јавној својини

Важећи прописи⁶⁶ предвиђају обавезу за све кориснике непокретности у јавној својини да на прописани начин воде евиденцију о непокретностима у јавној својини које користе. Како је већ наведено у Одељку 3.3., највећи број корисника непокретности у јавној својини данас у Републици Србији, ову законску обавезу не испуњава на начин и у обиму којим је то прописано.

Због тога је потребно да ЈЛС утврди на локалном нивоу обавезу за све кориснике непокретности на којима ЈЛС може, у смислу Закона о јавној својини, стећи право јавне својине, да податке о непокретностима које користе достављају оснивачу електронским путем и то искључиво путем апликације РДИ Регистар непокретности у јавној својини; да врше размену свих неопходних података (информације о статусу непокретности, актима којима се решава правни статус непокретности) са свим правним субјектима задуженим за успостављање права јавне својине на нивоу ЈЛС; да међусобно сарађују у поступцима решавања правног статуса непокретности и др.

⁶⁵ У току Пројекта Exchange 5, показало се да највећу сметњу за озакоњење подземних водова представља чињеница да највећи број ЈЛС није у року прописаном у члану 46. став 6 Закона о озакоњењу објекта, поднело пријаву рок од 60 дана за обавештење грађевинске инспекције о постојању незаконито изграђеног вода. Из тог разлога препоручује се тим ЈЛС да прибаве мишљење надлежног Министарства како поступати у таквим случајевима и у зависности од тога спровести поступак озакоњења.

⁶⁶ Члан 64. Закона о јавној својини и Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини.

намене који не могу бити предмет промета а изграђени су у ранијем периоду и као основни критеријум користити трошкове изградње објекта,

- утврдити као правило да се у пословне књиге као средства у употреби новоизграђене непокретности чији је инвеститор ЈЛС уводе само на основу употребне дозволе и извршеног уписа у евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ.

4.3.5. Класификација непокретности у јавној у својини

У општем акту ЈЛС којим је утврђена обавеза вођења евиденције о непокретностима у ЈС ЈЛС извршити класификацију непокретности по врстама:

- I. Грађевинско земљиште у јавној својини /изграђено и неизграђено)
- II. Објекти за вршење надлежности ЈЛС:
 1. Пословне - службене зграде
 2. Пословни – службени простори
 3. Гараже и гаражна места за потребе органа и организација ЈЛС
 4. Комунални инфраструктурни објекти:
 - Комуналне мреже (подземне инсталације: канализација, водовод, надземна: осветљење и сл.) са пратећим објектима
 - Саобраћајнице (улице, некатегорисани путеви, сеоски путеви и сл.)
 - Објекти установа (основне школе, предшколске установе, музеје, библиотека и сл.)
 - Објекти Месних заједница (и сеоски домови)
 5. Комерцијалне непокретности:
 - Пословни простори
 - Станови
 - Објекти за издавање
 - Неизграђено грађевинско земљиште које је дато/даје се у закуп
 6. „Вишак” непокретности – непокретности за отуђење:
 - Друге непокретности намењене отуђењу
 - Неизграђено грађевинско земљиште у ЈС ЈЛС

4.3.6. Анализа постојећих општих аката у области управљања имовином и успостављање система редовног усаглашавања општих аката са изменама закона и потребама локалне заједнице

О неопходности усаглашавања општих аката ЈЛС са позитивним републичким прописима у вези непокретности у јавној својини ЈЛС, било је речи у одељку у ком је дат приказ тренутног стања у овој области.

Оно што је битно напоменути је да ЈЛС треба да утврди обавезу и одговорност одређеног органа или одређеног запосленог који ће пратећи измене републичких прописа предлагати односно иницирати измене локалног општег акта увек када измене републичких прописа значајно мењају дотадашњи правни режим непокретности у јавној својини.

Поред тога, добро и ефикасно управљање имовином ЈЛС подразумева и редовно праћење стања у погледу имовине ЈЛС, утврђивање потребе ЈЛС да се одређена непокретност или задржи у портфолију непокретности или отуђи, да се унапреди додатним улагањима или евентуално, да се одређени објекат, који више не задовољава одређене потребе или је склон паду, уклони са терена и избрише из евиденције РГЗ а потом и из имовинскоправне и књиговодствене евиденције ЈЛС.

У зависности од стварних потреба ЈЛС, у зависности од потреба њених грађана, и у зависности од структуре и врсте непокретности у јавној својини ЈЛС, потребно је овим општим актима регулисати и разне процедуре у вези поступања са имовином ЈЛС, а нарочито отворити могућност давања разних врста сагласности грађанима ради стицања одређених имовинских и других права која су позитивним прописима већ регулисана.

Минимум опшних аката у вези управљања непокретностима у јавној својини које ЈЛС треба да има представља:

1. Одлука којом је регулисан поступак располагања грађевинским земљиштем у јавној својини,
2. Одлука којом је регулисан начин поступања са осталим непокретностима у ЈС ЈЛС (објектима, пословним простором, становима и сл.).

Поред тога, потребно је да се општим актом општинске/градске управе ЈЛС којима је регулисана систематизација радних места прецизно у опису радног места запосленог/запослених одговорних за управљање имовином дефинише и обавеза:

- праћења републичких прописа и давања иницијатива и предлога за измену опшних аката из области непокретности у јавној својини ЈЛС,
- утврђивања проблема у спровођењу појединих радњи управљања имовином ЈЛС и предлагање регулисања поступака односно процедура које ће довести до отклањања тих проблема,
- предлагања регулисања одређених процедура које су од значаја за остваривања права грађана локалне заједнице у вези непокретне имовине у јавној својини ЈЛС.

У прилогу овог Приручника дати су модели опшних аката о прибављању и располагању стварима у јавној својини, поступању са грађевинским земљиштем као и начину вођења евиденције непокретности у јавној својини ЈЛС (Прилози 3-5).

Ови модели развијени су од стране стручног тима СКГО у оквиру Пројекта Exchange 5 и представљају полазну основу за све ЈЛС за израду општег акта у тим областима.

Свака ЈЛС треба предложени модел да прилагоди својим потребама и постојећој ситуацији у вези са непокретном имовином којом располаже.

4.3.7. Плански и оперативни приступ управљању имовином ЈЛС

Да би ЈЛС утврдила адекватан плански и оперативни приступ управљања имовином, претходно је потребно спровести бројне радње и поступке који су наведени у овом Приручнику, а које сада сумирамо на једном месту:

- Утврдити којом имовином ЈЛС располаже (увид у базу РГЗ, архиву ЈЛС, базу података ЈП/ЈКП, фактичка идентификација непокретности на терену и др.),

- Извршити упис права јавне својине код РГЗ у корист ЈЛС на свим непокретностима на којима је то могуће,
- Утврдити непокретности чији је правни статус споран, одредити надлежне органе/организације за поступање и предузимати одговарајуће радње и поступке за решавање тог правног статуса,
- Успоставити имовинскоправну евиденцију непокретности у ЈС ЈЛС (извршити класификацију непокретности и формирати досије сваке непокретности у ком су садржани сви документи о власништву ЈЛС),
- Редовно извршавати законске обавезе у вези имовине у јавној својини ЈЛС (достава података РДИ путем апликације Регистар непокретности у јавној својини и др.) и обезбедити механизам за поштовање тих обавеза од стране свих надлежних органа ЈЛС и корисника непокретности у јавној својини ЈЛС,
- Усагласити имовинскоправну и књиговодствену евиденцију (подаци о непокретностима, вредност и др.) и обезбедити механизам за усаглашавање тих евиденција и у будућности,
- Утврдити обавезу за службу надлежну за инвестиције и ЈП/ЈКП који учествују у поступку изградње објекта јавне намене у вези са комуналним делатностима које су им поверене, да приликом планирања финансијских средстава за извођење инвестиције, редовно у трошкове укључе и трошкове вршења техничког прегледа, извођења геодетских радова за израду елабората за потребе прибављања употребне дозволе; обавезати их да се редовно за све радове и за све објекте јавне намене и друге објекте чији је инвеститор ЈЛС прибавља решење о употребној дозволи,
- Утврдити обавезу за службу надлежну за издавање аката којима се одобрава изградња објекта чији је финансијер и инвеститор ЈЛС, да све акте издају на име ЈЛС као инвеститора а не на име корисника (ЈП/ЈКП, Установе и сл.), осим у случају када је одлуком надлежног органа ЈЛС донета одлука о преносу инвеститорских права на конкретног корисника,
- Утврдити обавезу за све стручне службе (служба за инвестиције, служба надлежна за озакоњење и издавање грађевинских дозвола, грађевинска инспекција) да све податке и документацију која се тиче објекта јавне намене и објекта који се граде јавним средствима (акти којима се одобрава изградња објекта јавне намене, решење РГЗ о упису по употребној дозволи) размењују са службом надлежном за управљање непокретностима у јавној својини,
- Утврдити обавезу за службу ЈЛС надлежну за инвестиције и за све кориснике непокретности у јавној својини ЈЛС да трајно чувају сву документацију (пројектна документација, акти и одлуке и др.) у вези са изградњом објекта јавне намене почев од јануара 2016. године (када је уведен систем ЦЕОП), и то не само у бази Централног регистра обједињене процедуре, већ и у резервном дигиталном облику који ће бити лако доступан свим службама које имају потребу за тим,
- Утврдити оправданост задржавања у својини ЈЛС одређених непокретности и оправданост отуђења других непокретности које у смислу одредби Закона о јавној својини и других позитивних прописа могу бити у промету,
- Општим актима ЈЛС у вези са непокретностима у јавној ЈЛС утврдити начин поступања са непокретностима у јавној својини ЈЛС приликом располагања непокретностима у јавној својини и регулисати све процедуре у вези са непокретностима у јавној својини и процедуре и поступке који су нужни за остваривање права и интереса грађана једне локалне заједнице.

Приступ управљања имовином ЈЛС који је једном утврђен, подложен је даљим променама у зависности од околности случаја и ситуација које се у свакодневном животу и пословању јављају и мењају. Како је предочено у Приручнику, приступ у овом домену конкретизује се преваходно кроз уређивање локалних општинских аката и поступака, а на бази важећих закона и подзаконских аката и локалних околности. У том смислу, није нужно увођење посебног планског документа ЈЛС (стратегије, програма и сл.) за уређивање области управљања имовином, али је пожељно да ЈЛС планове и послове у овом домену, у адекватној мери, одрази кроз планске документе које иначе треба да израђује (нпр. План развоја ЈЛС, а посебно средњорочни планови ЈЛС, итд.).

4.3.8. Капацитети запослених у области управљања имовином ЈЛС и расположиви електронски сервиси

Имајући у виду тренутну ситуацију у већини ЈЛС, потребно је додатно обратити пажњу на коришћење расположивих могућности кроз механизам односно обавезу редовног стручног усавршавања запослених у овој области.

Овим путем указујемо да је у Републици Србији данас убрзан рад на успостављању електронске управе, те да је обавеза свих ЈЛС и запослених да поступају у свим електронским административним поступцима који су или ће бити постављени на порталу еУправа.

Осим тога, постоји потреба за коришћењем бројних електронских апликација и електронских сервиса, те је обавеза свака ЈЛС да се укључи у овај процес и својим запосленима прибави кориснички налог и све друге алтке и опрему неопходну за коришћење тих сервиса.

Данас у Републици Србији у области електронске управе користе се следећи електронски сервиси:

- ЦЕОП,
- еШалтер – електронски систем РГЗ за подношење захтева у вези са правима на непокретностима,
- Сервисна магистрала органа – еЗУП у којем сви надлежни државни органи који за то имају потребе могу прибавити податке из разних службених евиденција,
- Регистар непокретности у јавној својини који води РДИ,
- Јединствени информациони систем ЛПА – систем за подношење пријава за порез на имовину,
- бројни електронски сервиси који су расположиви на Порталу еУправа.

Осим тога, у припреми је и сервис електронских административних поступака за поверене и изворне послове ЈЛС који ће бити расположив на Порталу еУправа у којем свако заинтересовано лице може у будућности поднети захтев надлежној општинској/градској управи за покретање одговарајућег поступка.

Све то наводи на закључак да је поред редовног стручног усавршавања запослених које омогућава непосредно ЈЛС или путем редовних обука у овој и другим областима које организује Национална академија за јавну управу, потребно да ЈЛС предузме следеће активности:

- Утврдити конкретну и јасну кадровску политику у вези са радним местима која се тичу управљања имовином ЈЛС,

- Избегавати праксу запошљавања по основу уговора о повременим и привременим пословима/уговора о делу на радним местима која се тичу управљања имовином и уместо тога увести уговор о раду на одређено време, са пробним радом,
- По истеку пробног рада, уколико кандидати показују задовољавајући степен радних способности, са таквим лицима закључити уговор о раду на неодређено време,
- Висину зараде за запослене на радним местима у вези са управљањем имовином ЈЛС прилагодити сложености послова које запослени обављају,
- Утврдити одговарајући систем награђивања запослених на овим радним местима и предузимати мере да се спречи одлазак обученог и искусног запосленог за рад на овим сложеним пословима на друга радна места у општинској/градској управи који не захтевају исти степен знања, искуства и обучености,
- Обезбедити континуитет у преносу знања и искустава од стране старијих/искуснијих запослених млађим/мање искусним лицима који раде на истим и сличним пословима,
- Редовно омогућити запосленима кориснички приступ свим електронским апликацијама и сервисима који се тичу електронске управе и електронских поступака из надлежности ЈЛС,
- Утврдити обавезу за запослене на овим радним местима да се континуирано стручно усавршавају и обучавају за рад у области електронске управе и коришћење свих доступних електронских алатки и апликација.
- Обезбедити запосленима на овим радним местима одговарајућу техничку опрему (компјутер, интернет конекцију, скенер, штампач, читач smart картице и дигитални серификат, приступ одговарајућим апликацијама и компјутерским алаткама).

РЕКАПИТУЛАЦИЈА ПРЕПОРУКА У ПРАВЦУ УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЈАВНОМ СВОЈИНОМ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

На основу тренутног стања у области јавне својине ЈЛС на које је указано у овом Приручнику, овде су дате начелне препоруке.

І ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. са терена уписа права јавне својине прећи на напреднији ниво управљања имовином ЈЛС и предузимати законом утврђене обавезе у вези изградње објеката, озакоњења објеката и евиденције имовине у јавној својини, као и све активности које су у Одељку 4.3. овог Приручника означене у пододељцима: 4.3.1., 4.3.2., 4.3.3., 4.3.4., 4.3.5., 4.3.6., 4.3.7. и 4.3.8,
2. успоставити одржив и ефикасан систем успостављања права јавне својине ЈЛС на имовини коју користе ЈП/ЈКП,
3. вршити идентификацију објеката који су изграђени без акта којима се одобрава изградња и спроводити поступке озакоњења тих објеката; у буџету за сваку календарску годину планирати средства потребна за ову намену; у складу са овим потребама уредити и нове јавне набавки,
4. успоставити систем редовног ажурирања имовинскоправне евиденције и систем обавезног усаглашавања имовинскоправне и књиговодствене евиденције; у свим случајевима где је то потребно утврђивати књиговодствену вредност непокретности у јавној својини ЈЛС уз претходно утврђен начин за процену вредности непокретности у јавној својини, у зависности од тога да ли се ради о непокретности која може или не може бити у промету,
5. утврдити стратешки приступ управљања инвестицијама како би се спречило да се изградња и реконструкција објеката јавне намене врши без одговарајућих аката којима се одобрава изградња објеката јер без одговарајућег акта: употребне дозволе и елабората геодетских радова није могућ упис права јавне својине ЈЛС на тим објектима у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ,
6. успоставити систем редовног ажурирања нормативних општинских аката са важећим законским и подзаконским актима у области јавне својине; доносити опште и појединачне акте који су обавезујући не само за органе ЈЛС, већ и за све Установе, организације, ЈП/ЈКП чији је оснивач ЈЛС,
7. кадровску политику ЈЛС ускладити са потребама који процес управљања имовином ЈЛС захтева; омогућити редовно стручно усавршавање запослених у овој области; опремити надлежну организациону јединицу за управљање имовином одговарајућом техничком опремом.

II РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД

1. извршити промене у јавној евиденцији права на непокретностима коју води РГЗ на изграђеном и неизграђеном земљишту у складу са чланом 102. Закона о планирању и изградњи
2. по службеној дужности, у свим случајевима где то није извршено и где је то могуће, вршити упис права јавне својине у корист ЈЛС на непокретностима из члана 77а Закона о јавној својини,
3. омогућити у јавној евиденцији Катастар водова упис својинских права на евидентираним водовима.

III РЕПУБЛИЧКА ДИРЕКЦИЈА ЗА ИМОВИНУ

1. утврдити могућност повезивања са базом РГЗ ради преузимања у Регистар непокретности у јавној својини непокретности на којима је већ уписано право јавне својине у корист ЈЛС
2. Организовати редовне/периодичне обуке за запослене у ЈЛС и ЈП/ЈКП чији је оснивач ЈЛС за коришћење Регистра непокретности у јавној својини
3. ажурирати апликацију Регистар непокретности у јавној својини како би се омогућио упис комуналних водова у дужним мерним јединицама (м, км),
4. иницирати код Министарства финансија поступак израде јединствене методологије процене вредности непокретности.

IV СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА

СКГО би требало да кроз званична тела организације и на основу претходних консултација са ЈЛС размотри следеће иницијативе надлежним институцијама централног нивоа власти:

1. за измену члана 46. став б. Закона о озакоњењу објеката тако да се за подношење пријаве за озакоњење комуналне инфраструктуре не утврђује никакав рок,
2. за измену Закона о поступку уписа у Катастар непокретности и водова тако што ће се утврдити могућност приоритетног решавања поднетих захтева за упис права јавне својине у корист ЈЛС,
3. за Измену Закона о основном образовању и васпитању, како би се омогућио несметан упис јавне својине ЈЛС на објектима основних школа,
4. за Измену Закона о јавној својини, где би ЈЛС добила веће надлежности над имовином која представља културно добро и где би се додатно релаксирао рок за упис јавне својине ЈЛС.

ПРИЛОЗИ

Прилог 1. Пројекти Exchange 4 и Exchange 5

Први програм ЕУ развојне помоћи, који је на свеобухватан начин обезбедио техничку и финансијску подршку локалној самоуправи у Србији, да на систематски начин успостави основе система управљања имовином, био је Exchange 4. Овај пројекат (четврта фаза Програма) је финансирала ЕУ, а спроводила Стална конференција градова и општина у оквиру IPA 2012 програмског оквира. Пројекат је почео у мају 2013. и трајао до краја 2015. године. У оквиру пројекта је пружена подршка за 37 градова и општина, груписаних у оквиру 13 међуопштинских партнерстава на пројектној имплементацији организационих, регулативних и техничких решења, којима се унапређује управљање имовином. Основни циљ на нивоу тематске области је био *„Иодизање конкурентности локалне економије кроз унапређење система управљања имовином и пољопривредне пословне сарадње“*, а када је реч специфично о управљању имовином акценат у оквиру програма био је на попису и прибављању решења о упису јавне својине у РГЗ.

На нивоу грант шеме, у оквиру Exchange 4 пројекта за област управљање имовином дефинисани су следећи индикатори – показатељи успешности за све финансиране пројекте:

1. Број непокретности које су пописане и унете у евиденцију ЈЛС;
2. Број непокретности за које су поднети НЕП обрасци и захтеви Републичкој дирекцији за имовину РС за потврду за имовину која је унета у јединствену евиденцију података о јавној својини;
3. Број непокретности за које је покренут поступак за упис у регистре надлежне СКН/РГЗ.

Неколико ЈЛС које су учествовале у пројекту је током трајања пројекта у целини комплетирано попис и упис јавне својине у катастру, то су биле углавном ЈЛС које су са пописом непокретности и процесом успостављања права јавне својине започеле раније (пре почетка Пројекта). Највећи број прибављених потврда од Дирекције за имовину РС и прибављених решења о упису права јавне својине у пројекту Exchange 4 односио се на локалне и некатегорисане путеве и улице на којима је ЈЛС каснијим изменама Закона о јавној својини стекла право јавне својине по самом Закону.

Осим подршке локалним самоуправама, значајна сарадња је остварена и са републичким институцијама, које имају суштинска овлашћења у сектору јавне својине – Републичким геодетским заводом, Републичком дирекцијом за имовину Републике Србије, Државном ревизорском институцијом и Министарством финансија РС-Сектором за имовинско-правне послове.

На почетку пројекта је формирана Секторска радна група чији су чланови били представници наведених институција, као и представници имплементационог тима и која је на кварталном нивоу разматрала оперативна питања имплементације која су била у непосредној вези са променом прописа и квалитетом сарадње локалних и републичких институција.

Кроз пројекат Exchange 4 је значајно унапређена ефикасност коришћења средстава у јавној својини не само на непокретностима које служе јавној намени, већ и правилном и ефикасном управљању и располагању тзв. комерцијалним непокретностима (неизграђено грађевинско земљиште у јавној својини, пословни простор и објекти који служе давању у закуп ради остваривања прихода и др). Коначни циљ био је успостављање евиденције непокретности у јавној својини и успостављање система управљања непокретностима у јавној својини као додатни подстицај привлачењу инвестиција и одржању и унапређењу постојеће привредне активности у локалној заједници. У оквиру успостављеног система управљања имовином, ЈЛС треба да саставља финансијске планове и планове управљања имовином чијом реализацијом се ствара основа за праћење оствареног прихода од располагања непокретностима (отуђење, давање у закуп и сл.) као и праћење расхода, утврђивање могућности за повећање прихода и смањење трошкова.

Exchange 4 је градовима и општинама пружао техничку подршку у процесу организовања радног тела за успостављање права јавне својине и за координацију са финансијском службом ЈЛС али и са стручним службама јавних установа како би се успешно окончао поступак уписа у регистар РГЗ-а непокретности које користе директни и индиректни буџетски корисници. Четири године након завршетка овог пројекта, процене су да је у јавне евиденције РГЗ уписано око 80% непокретности које користе градови и општине као и њихови индиректни буџетски корисници (установе) а чији је имовински статус неспоран. Ово је умерени успех – јер треба имати у виду да процес евидентирања имовине јавних комуналних предузећа и доношења стратешких одлука на нивоу локалне самоуправе о управљању комуналном инфраструктуром, рачуноводственом евидентирању те имовине, решавања имовинско-правног статуса земљишта на коме су протеклих деценија грађени објекти и линијска комунална инфраструктура, озакоњењењу и процени вредности те имовине коју користе ЈП/ЈКП - тек треба да оствари своју пуну примену и начелно није у одмаклој фази.

Захваљујући одличној сарадњи са Републичком дирекцијом за имовину у оквиру Секторске радне групе, интензиван је рад овог државног органа на решавању проблема уочених у току трајања пројекта и састављена су одговарајућа мишљења и упутства корисна за ЈЛС у процесу успостављања права јавне својине. Значајан допринос пројекта отворен је у смислу промена прописа и следствено томе пракси поступања надлежних СКН-РГЗ, која омогућава упис права јавне својине јединице локалне самоуправе по службеној дужности на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту и уписа права на водовима – мрежама које су у јавној својини и јединица локалне самоуправе у складу са одредбама Закона о државном премеру и катастру и прибављање података и исправа од РГЗ без накнаде у свим случајевима предвиђеним Правилником о висини такси за пружање услуга РГЗ.

За разлику од Exchange 4, који је углавном (са неколико неколико изузетака) био усмерен на евидентирање, озакоњење, процену вредности и упис у катастар имовине на којој право коришћења имају град/општина и индиректни буџетски корисници (установе чији је оснивач ЈЛС) Exchange 5 је подржао опсежне активности градова и општина на попису/евидентирању комуналне инфраструктуре, организовању геодетских снимања великих делова мрежне водоводне, топоводне и канализационе инфраструктуре, процени вредности комуналне инфраструктуре и упису у катастар водова. Пројекат Exchange 5 је започет у априлу 2017. године, при чему су активности непосредне подршке градовима и општинама изабраним по конкурсном принципу

покренуте крајем 2018. године (закључивањем уговора о додели донација у оквиру грант шеме). Пројекат је пружио подршку за 18 међуопштинских пројеката кроз грант шему са укупно 48 градова и општина. Такође је 20 градова и општина добило унапред дефинисану подршку у оквиру пакета техничке подршке за управљање имовином (од средине 2019. године).

ГРАНТ ШЕМА: За 18 међуопштинских пројеката су кроз одобрене грантове финансиране обавезне и део опционих активности.

Обавезне активности су биле:

1. Установљавање/унапређење организационе структуре у граду/општини за управљање имовином (у континуитету са сличном активношћу која је спровођена и у Програму Exchange IV);
2. Прикупљање, верификација и анализа података о имовини (што је укључивало и привремено ангажовање додатне радне снаге која је, након обуке, спроводила прикупљање података о физиком статусу непокретности и инфраструктуре, прикупљала и упоређивала податке и документе о основу коришћења);
3. Унос података о имовини у јединствену евиденцију непокретности у јавној својини код Републичке дирекције за имовину и
4. Утврђивање вредности приоритетних непокретности у јавној својини.

Уз наведене обавезне активности, реализоване су и комплементарне опционе активности и то:

1. Јачање капацитета службеника у градској/општинској управи и функционера (чланова градског/општинског већа, помоћника председника општине) у области управљања општинском имовином (тренинзи, радионице, семинари);
2. Анализа потреба, прибављање и стављање у функцију неопходне информатичке опреме за управљање имовином у складу са позитивним прописима (набавка ИК опреме/ инфраструктуре и развој или унапређење постојећег софтвера за управљање имовином);
3. Упоредивање, укрштање и повезивање базе података о имовини која се води у имовинско-правним одељењима са базом података у рачуноводству (рачуноводствене евиденције, помоћне књиге основних средстава);
4. Упоредивање евиденције у катастру са фактичким стањем, корисника и сврхе коришћења и иницирање поступака пред СКН-РГЗ за брисање уписане „државине“ на непокретностима у јавној евиденцији коју води РГЗ;
5. Геодетски радови неопходни за покретање поступака за озакоњење објеката и комуналне инфраструктуре (израда геодетских елабората за надземну и подземну инфраструктуру, припрема елабората за етажирање, брисање објеката из катастарских евиденција, израда катастарских и топографских мапа итд);
6. Припрема техничке документације за озакоњење (пројекти изведеног стања).

И квантитативно (у бројним пројектима премашена вредност планираних индикатора) и квалитативно – кроз постизање суштинске институционалне одрживости остварених резултата, у оквиру пројекта Exchange 5 су постигнути сви планирани резултати: постепено подизање капацитета запослених, набавка квалитетног софтвера који омогућава релативно једноставну масовну миграцију података у регистар Републичке дирекције за имовину, усмереност на легализацију стратешке општинске инфраструктуре, обезбеђивање транспарентности података о имовини,

евиденција општинске имовине уз помоћ већег броја екстерно ангажованих пописивача – што све представља логичне и јасне кораке ка успостављању уређеног и одрживог система за управљање општинском имовином које би требало да следе и остали градови и општине у Србији.

ПАКЕТИ ПОДРШКЕ: Поред финансијке подршке у оквиру грант шеме кроз Пројекат Exchange 5, кроз пакете подршке је пружена техничка помоћ за 20 ЈЛС које раније нису биле кориснице подршке у оквиру Програма Exchange у области управљања имовином.

Пакети подршке одабраним ЈЛС омогућили су спровођење следећих активности:

- A1.** Анализа затеченог стања у ЈЛС у области управљања имовином
- A2.** Успостављање права јавне својине, попис и упис, вођење евиденције непокретности у јавној својини ЈЛС, управљање непокретностима у ЈС и коришћење апликације Регистар непокретности у јавној својини,
- A3.** Израда и/или хармонизација аката који се односе на управљање имовином у ЈЛС,
- A4.** Унапређење стања у погледу књиговодствених евиденција непокретности и успостављање основа за консолидовано управљање непокретностима,
- A5.** Утврђивање фактичког стања/идентификација непокретности.

У оквиру овог сегмента Пројекта Exchange 5, по први пут је вршена анализа начина поступања органа општинске/градске управе надлежног за успостављање права јавне својине и начина поступања органа општинске/градске управе надлежног за послове књиговодства у вези непокретне имовине ЈЛС. Осим тога, вршено је и упоређивање различитих база података: имовинскоправне евиденције, књиговодствене и катастарске евиденције, са циљем утврђивања основних разлога неусаглашености ових података.

И као резултат ових спроведених активности дати су предлози ЈЛС на који начин да поступају у областима које су биле предмет анализе и при том су од стране стручног тима СКГО развијена 3 модела општих аката, за: Одлуку о грађевинском земљишту у јавној својини ЈЛС, Одлуку о начину поступања са непокретностима у јавној својини ЈЛС и Правилник о евиденцији непокретности у јавној својини.

Прилог 2. Примери најбоље праксе са пројекта Exchange 5

1. Унапређење управљања геопросторним подацима о општинској имовини у општинама Ариље, Лучани, Пожега и Косјерић

Пројекат је био усмерен на усаглашавање евиденције о имовини у пословним књигама ЈКП са евиденцијом оснивача и евиденцијом РГЗ-СКН (прикупљање документације о правном основу, пројектно техничке документације, израду геодетских елабората ради уписа у катастар водова). Пројекат је подразумевао и геодетско снимање 70 км канализационе мреже и 150 км локалних путева. Читав процес је заокружен комплетирањем књиговодствене евиденције о основним средствима. Укупно је геодетски снимљено 77,628.40 km канализационе мреже (110% у односу на циљану вредност) и 147,230.00 km општинских путева (98% у односу на циљану вредност).

Након завршетка пројекта, управљање јавном имовином у четири општине, које учествују на овом пројекту, је организовано кроз web ГИС апликацију за приказ, преглед, анализу и унос података о инфраструктурним објектима у јавној својини и њиховој намени. Ефикасно управљање имовином кроз централизован географски информациони систем омогућава корисницима система приступ ажурним подацима битним за одлучивање у сваком тренутку.

GDi Ensemble Field платформа, која је коришћена, омогућава интеграцију просторних и алфа-нумеричких података о јавној својини из различитих извора и тиме даје могућност повезивања и интеграције података различитих јавних предузећа и установа у чијим надлежностима се налазе поједине врсте података од важности за ефикасно и транспарентно управљање јавном имовином.

Након што су обезбеђени геодетски елаборати о комуналној мрежи и општинским путевима, који су омогућавали њихово прецизно геопросторно позиционирање, стручњаци из ангажоване компаније су искористили већ поменути *GDi Ensemble Field Tool* и повезујући га са ГИС базом омогућили да се ажурирају сви подаци о физичком стању и променама у физичком стању комуналне инфраструктуре и општинских путева. Подаци о бази су доступни на следећем линку: <https://gdigeoportal.rs/portal/apps/sites/#/exchange>.

Обезбеђено софтверско решење које је повезано са ГИС-ом представља солидну основу за наставак унапређења пракси поступања у погледу управљања комуналном инфраструктуром, пре свега водоводном и канализационом мрежом и општинским путевима. Наведене четири општине су током 2021. године закључиле и Споразум о међуопштинском партнерству са Градом Ужицем на изградњи постројења за пречишћавање отпадних вода (израда претходне студије изводљивости са главним пројектом као и студије изводљивости се финансира из средстава ИПА) те Exchange 5 пројекат и постигнути резултати у погледу озакоњења канализационе мреже на веома складан и ефектан начин доприносе финансијској и оперативној одрживости будућег пројекта изградње пречистача за отпадне воде.

2. Унапређење транспарентности података о непокретностима у јавној својини и непокретностима којима управља општина Беочин

У оквиру пројекта „Имовина локалне самоуправе – важна веза ка локалном економском развоју Фаза II“, који је спроведен у оквиру Exchange 5 пројекта у општинама Беочин и Шид установљен је регистар општинске имовине на веб презентацији општине Беочин, који садржи податке о комерцијалним и објектима јавне намене који су у јавној својини општине Беочин. На насловној страни веб презентације Беочина налази се банер који заинтересоване грађане,

инвеститоре и све остале посетиоце презентације води до регистра. Регистар се састоји из три дела. Кликком на Евиденцију непокретности улази се у базу података о непокретностима у јавној својини општине Беочин, према катастарским општинама и намени непокретности. У овом делу су за сваку непокретност видљиви подаци о катастарској општини, броју листа непокретности и катастарском броју парцеле, површини објекта и земљишта, правном статусу (нпр. постоји грађевинска и употребна дозвола, објекат у поступку озакоњења, објекат изграђен пре ступања на снагу прописа о изградњи објеката), тренутној намени, зони, евентуалном закупцу односно носиоцу права коришћења, прикључцима на комуналну инфраструктуру). Други део носи назив – Огласна табла и садржи обавештења и релевантна документа (решења, забележбе, одлуке итд.) која се односе на располагање општинском имовином (давање у закуп, отуђење, прибављање итд.). У оквиру овог дела регистра се објављују јавни огласи за отуђење грађевинској земљишта у јавној својини, огласи за давање у закуп непокретности (пословног простора) у јавној својини општине, обавештења о лицитацијама за давање у закуп државног пољопривредног земљишта и слично. Кликком на Правну регулативу (трећи део) могуће је приступити важећим републичким, покрајинским и општинским прописима који регулишу област јавне имовине. Регистру је могуће приступити преко линка: <http://www.beocin.rs/registar/>.

3. Спровођење методологије за проверу стања на терену и успостављање тачних података о физичком стању непокретности у општинама Богатић, Владимирци и Мали Зворник

У приручнику је већ посебно наглашено да је, у поступку успостављања евиденције о непокретностима, једна од кључних активности - прибављање ажурних података о фактичком стању непокретности у јавној својини (физичко стање непокретности, евентуалне непријављене адаптације или доградње објеката, узурпација парцела у јавној својини, и сл). Непосредним опажањем и поређењем ситуације која се затекне на локацији са уписаним стањем према катастарским подацима се добија јасна слика о правцу будућих имовинско-правних, управљачких и инвестиционих активности и мера које ЈЛС треба да предузме (озакоњење објеката, њихова реконструкција или санација као и уклањање објеката који нису подобни за коришћење односно који су склони паду и њихово брисање из евиденције РГЗ).

У 18 пројеката у оквиру грант шеме, знатно боље резултате на упоређивању фактичког стања непокретности са стањем у јавним регистрима РГЗ постигле су општине (пројекти) који су предвидели да ову активност спроводе уз подршку екстерно ангажованих пописивача. Ово је сасвим разумљиво, имајући у виду ограничене људске ресурсе у организационим јединицама које се баве имовинско-правним питањима у свим а посебно мањим општинама у Србији. Наравно, ангажовање пописивача је подразумевало осмишљавање како начина њихове обуке, тако и касније праћење и евидентирање радног учинка и евентуалних корекција и унапређивања радних процедура, које су они спроводили. Најбоље резултате на ангажовању пописивача и утврђивању фактичког стања на терену непокретности у јавној својини постигли су пројекти које су спровели Богатић, Владимирци и Мали Зворник као и Беочин и Шид.

У оквиру пројекта „Ефикасно управљање јавном својином – корак ка бржем развоју наше локалне самоуправе“ попис и евидентирање физичког стања објеката у Богатићу, Владимирцима и Малом Зворнику је спроведено током августа и септембра 2019. године. Иницијално је било планирано да се спроведе евидентирање физичког стања за 145 објеката у све три јединице локалне самоуправе, укључујући и објекте јавне намене (школе, зграде у којима су смештени органи управе, гараже, пословни простор). У свакој општини координатори радних тимова, који су били одабрани међу службеницима са дугогодишњим стажом у имовинско-правној области,

су припремили план и обезбедили логистичку подршку процесу, у сарадњи са колегама из ужег пројектног тима. Пре рада на терену су спроведене обуке за чланове општинских радних тимова за попис имовине и екстерно ангажоване пописиваче, са циљем подизања њихових капацитета за обављање послова из домена пописа и креирања евиденције објеката као и пописа и евиденције земљишта у јавној својини њихових општина.

Током ових обука, учесници су се упознали са правним оквиром који регулише област јавне својине, описом посла као и радним задацима током трајања пописа, док је најзначајнији део обуке био посвећен њиховом практичном оспособљавању за рад у електронској бази (софтверу) за евиденцију објеката у јавној својини општина. Учесници су се кроз интерактивне радионице упознали са алатима за попис општинске имовине који ће им служити за претраживање непокретности у јавној својини, као и са процесом прикупљања и директног уношења података о јавној имовини у софтвер за евиденцију објеката. Пре самог почетка рада, пописивачи су се упознавали са свим подацима о објектима чије су физичке карактеристике утврђивали (подаци из катастра, локација, подаци са сајта ГеоСрбија). На терену, пописивачи су прво процењивали да ли објекат постоји, на којој парцели се налази, у каквом је физичком стању, ко је користи, која је сврха коришћења и били су у обавези да сваку констатацију поткрепе документацијом и фотографијама. Након тога су уписивали податке у електронску евиденцију (базу података) у свакој од општина. За сваког пописивача је постојала и вођена је евиденција о броју пописаних објеката. У све три општине је утврђено стање за укупно 346 јединица имовине у односу на 145 јединица имовине, колико је било почетно предвиђено (238,62%).

4. Повезивање података из књиговодствених евиденција и електронске евиденције земљишта и непокретности у својини локалне самоуправе у пројекту „Ефикасно управљање имовином за успешне локалне самоуправе“ (Пожаревац и општине Петровац на Млави, Општина Кучево, Општина Велика Плана, Општина Велико Градиште, Општина Жагубица, Општина Голубац)

Једна од кључних активности на коју су грант шема, а и консултантска, техничка подршка били усмерени је било повезивање база података из књиговодствених евиденција и електронске евиденције земљишта и непокретности у градовима и општинама, која се успоставља у свим ЈЛС у складу са одредбама Закона о јавној својини и Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини. Као што је већ наведено у приручнику, чак и у градовима и општинама који већ дуже време примењују најбоље праксе и учествују у пројектима унапређења управљања имовином, базе података о имовини нису увек сасвим потпуне и тачне. То је озбиљан проблем и захтева дугорочан, дисциплинован и организован поступак израде и одржавања базе података. Осим тога, различита одељења унутар локалне самоуправе могу имати добру евиденцију имовине, али не постоји средишње место или тело које обрађује те податке. То би се питање могло решити израдом јединствене базе података, доступне свим одељењима, и прикладним комуникацијским каналима за размену информација.

Још увек се у локалном самоуправама, када се помене повезивање база података из различитих база података о непокретностима, мисли да је у питању само програмерско – софтверски проблем, који би било могуће решити тако што би се пројектовао такозвани „интерфејс“ односно програм који повезује две базе података и осигурава њихову компатибилност. То најчешће није случај. Интегрисање различитих база и омогућавање размене података између њих, које је кључни елемент успеха будућих активности у домену управљања имовином, подразумева напоран административно – технички рад уз перманентну сарадњу службеника у имовинско-правним одељењима, службеника у одељењу за буџет и финансије, ИТ администратора и администратора

ГИС-а, који све „упарене“ податке треба да интегрише у посебан слој (layer) ГИС-а. У Пожаревцу и општинама, које су укључене у пројекат „Ефикасно управљање имовином за успешне локалне самоуправе“ су подаци, које садржи UniDocs база података/електронска евиденција података о имовини били много ажуријни од података који су садржани у главној књизи и помоћним књиговодственим евиденцијама (књига основних средстава). Са друге стране за одређени број непокретности у UniDocs бази нису постојали подаци о набавној вредности непокретности и/или садашњој књиговодственој вредности непокретности, који су обавезни елемент евиденције о вредности, стању и кретању непокретности у смислу Уредбе. Основни проблем, који је спречавао такозвано „мигрирање“ односно преношење података из једне базе у другу, је било различито означавање истих непокретности, односно различито шифрирање, као и чињеница да су у евиденцији основних средстава постојале и непокретности које су брисане из евиденције РГЗ и UniDocs базе или непокретности које су промениле корисника. „Упаривање“ података из помоћне евиденције основних средстава и евиденције непокретности ЈЛС је у граду Пожаревцу схваћено као процес и тако је и приступљено реализацији ове активности – коју су ангажовани службеници радили уз редовне обавезе. Највећи део посла свакако су преузели службеници на пословима рачуноводства, од којих се очекивало да за сваку непокретност у својој основној евиденцији пронађу одговарајућу непокретност у бази UniDocs и доделе јој одговарајућу ознаку. Имајући у виду већ успостављену методологију и њено успешно спровођење, ова активност би се свакако могла сматрати примером најбоље праксе који би остале ЈЛС у Србији могле и требало да следе.

5. Успостављање система за интегрисано управљање подацима о имовини у општинама Стара Пазова и Рума

Од грант шеме је било очекивано да допринесе суштинском унапређењу организационе структуре и институционалног оквира за управљање имовином у свим укљученим градовима и општинама. Један број ЈЛС је обезбедио основ за овакво унапређење тиме што је изменио своје градске/општинске одлуке о организацији управе (ширећи и унапређујући делокруг организационе јединице, која се бави управљањем имовином) као и правилнике о систематизацији, мењајући описе послова службеника, који се баве имовинско-правним пословима, рачуноводством и ГИС-ом. Друга група општина, а њој припадају и Стара Пазова и Рума се од почетка определила да мапирајући све пословне процесе, којима се управља подацима о имовини унапреди хоризонталну сарадњу организационих јединица израдом кровне процедуре за управљање подацима о имовини („интер-секторски“ кроз све организационе јединице).

Процедура Управљања јавном имовином у општинама Стара Пазова и Рума је израђена према методологији ИСО 9001:2015 и обухвата четрнаест административних поступака којима се остварује тзв. „интегрисано“ управљање имовином, тј. успоставља, односно унапређује постојећа општинска структура за управљање имовином. Ово је наравно подразумевало и едукацију запослених и дефинисање процедура и нивоа комуникације унутар локалних самоуправа Стара Пазова и Рума а у вези са јавном имовином, развијање односно унапређење софтвера базе података јавне имовине за сваку од општина којим је омогућен пренос података у централну базу података којом управља Републичка дирекција за имовину Републике Србије, што је законска обавеза општина као и брза и лака претрага евиденције у циљу ефикаснијег управљања јавном имовином. Ових четрнаест административних процедура се односе на поступке потпуне и непотпуне експропријације и административног преноса, деекспропријације, отуђења и давања у закуп и неких других управних поступака и административних процедура. И поред чињенице што су сви описани поступци већ уређени релевантним законима и подзаконским прописима, процедурама се уређује и начин сарадње организационих јединица као и рокови

за реализацију те сарадње (нпр. са општинским правобранилаштвом или локалном пореском администрацијом), чиме се суштински остварују предуслови за интегрисано, ефикасно и ефективно управљање непокретностима у јавној својини општине.

6. Бачка Паланка и Бач – дигитализација прикупљених података о имовини

Бачка Паланка је већ у Exchange 4 пројекту почела са дигитализацијом прикупљених података о имовини и повезивањем геопросторних са осталим подацима (који се прикупљају током правне и књиговодствене обраде сваке од јединица имовине). Кроз пројекат Exchange 5 омогућено је унапређење система у Бачкој Паланци и комплетна дигитализација прикупљања података у Бачу. У оквиру ове активности је набављена и стављена у функцију и мобилна апликација за прикупљање података о физичком стању непокретности, верификацију и унос података у софтвер. У том смислу, прикупљање података о имовини се врши уз помоћ таблета који су мобилном апликацијом повезани са ГИС базом и у коју се уносе графички прикази и фотографије.

Сви подаци (из ГИС геопросторне базе) су након завршетка пројекта доступни на Интернету интерно и екстерно. У оквиру пројекта за општину Бач је набављен нови софтвер за управљање документима (еПисарница за област јавне својине и имовинско-правне односе) а за Бачку Паланку је софтвер који је претходно набављен у оквиру Exchange 4 пројекта унапређен. Овај софтвер је повезан са web презентацијама обе општине и на тај начин сви корисници услуга обе ЈЛС, грађани, привредници, заинтересовани инвеститори имају увида у стање и начин располагања непокретностима у јавној својини обе општине (<http://212.200.146.10:5050/naslovna/>).

Пројекат који су спровели општине Бачка Паланка и Бач је у значајној мери допринео да обе ЈЛС унапреде организационо устројство и праксе поступања у поступцима евидентирања и управљања имовином. Обезбеђено софтверско решење представља солидну основу за наставак унапређења пракси поступања у погледу управљања целокупном јавном инфраструктуром. Постепено подизање капацитета запослених, набавка квалитетног софтвера, као и попис општинске имовине представљају логичне и јасне кораке ка успостављању уређеног и одрживог система за управљање општинском имовином у обе општине.

7. Нови Сад, Сремски Карловци и Апатин – успостављање радних тела за попис комуналне инфраструктуре

Слично као и у пројекту који су спровеле општине Стара Пазова и Рума, град Нови Сад и општине Сремски Карловци и Апатин су се определиле за интерсекторски приступ, који подразумева непосредну сарадњу и координацију органа градске/општинске управе, јавних комуналних предузећа и установа, како би се што пре окончале активности на попису и процени комуналне инфраструктуре (водовод, канализација, даљинско грејање итд). У децембру 2019. године градоначелник Новог Сада је донео решење којим је образована Комисија за попис комуналне инфраструктуре коју сачињавају искусни стручњаци из Градске управе за имовину и имовинско – правне послове, Градске управе за грађевинско земљиште и инвестиције, Градске управе за комуналне послове, ЈКП „Водовод и канализација“, ЈКП „Информатика“ и ЈКП „Новосадска топлана“.

Задатак Комисије је био:

- а)** дефинисање плана активности на попису комуналне инфраструктуре (топловодне, гасоводне, електро-енергетске, водоводне, канализационе и телекомуникационе мреже);
- б)** координација са надлежним органима на нивоу ЈЛС, Покрајине и Републике Србије и РГЗ у циљу озакоњења нелегалне инфраструктуре;

- в) припрема плана мера за побољшање ажурности ГИС-а и праћење активности ЈКП домену ажурирања података у ГИС-у о инфраструктурним објектима и мрежама у јавној својини;
- г) координација активности на обезбеђивању неопходних средстава за извођење геодетских радова и припрему пројеката изведеног стања и друге пројектне документације за озакоњење комуналне инфраструктуре;
- д) прикупљање података и вршење провера код надлежних органа о постојању грађевинске и употребне дозволе и обједињавању целокупне пројектно – технике и финансијске документације за објекте који се још увек воде као објекти у изградњи;
- ђ) припрема коначне листе објеката и инфраструктуре за које нису издати грађевинска и употребна дозвола и комплетирање списка документације која је неопходна за озакоњење оваквих објеката (нпр. геодетски елаборати, пројекти изведеног стања) као и припрема процене трошкова прибављања недостајуће документације за озакоњење;
- е) координација активности на спровођењу процене вредности и утврђивању фер вредности комуналне инфраструктуре;
- ж) израда годишњих извештаја за Градску управу о спроведеним активностима.

У Новом Саду је укупно геодетски снимљено 42,99 km мреже и 9 комуналних објеката и израђени пројекти изведеног стања (пројекти неопходни за озакоњење). У све три ЈЛС припремљени су геодетски елаборати и прослеђени РГЗ-Одељењу за катастар водова у Новом Саду преко е-шалтера, ради уписа. РГЗ Одељење за катастар водова је донело одлуку о упису у катастар за укупно 43,07 km мрежа које су снимљене током трајања пројекта и из пројектних средстава и 7,36 km мреже која је била снимљена и за коју су постојали пројекти изведеног стања из претходног периода као и 9 објеката који су такође снимљени током трајања пројекта.

8. Комисијско утврђивање књиговодствене вредности комуналне инфраструктуре – општина Топола са општинама Рековац и Лапово, уз подршку Развојног бизнис центра Крагујевац

У посебном делу овог приручника дата су упутства за процену вредности непокретности у јавној својини јединице локалне самоуправе, објашњено је ко може да врши процену вредности непокретности и на који начин се врши процена. На почетку пројекта постојала је прилична термилошка конфузија у самим ЈЛС око тога ко и на који начин може да утврђује књиговодствену вредност непокретности – те да ли је и за утврђивање почетне књиговодствене вредности непокретности, које су признате као основно средство без почетне вредности, потребно ангажовати овлашћеног проценитеља. У општинама Топола, Рековац и Лапово је утврђивање књиговодствене вредности непокретности за објекте који су вођени у помоћним књигама основних средстава без почетне књиговодствене вредности извршила комисија, коју су све три ЈЛС формирале за ове намене. Ову комисију су сачињавали грађевински инжењер, економиста, правник и по потреби порески стручњак – службеник локалне пореске администрације. У начелу, комисија је утврђивала књиговодствену вредност примењујући међународне рачуноводствене стандарде за јавни сектор и методолошко упутство.

Најзахтевнији део књиговодствене процене представљао је рад на терену – где се проверавају и допуњују подаци о самом предмету процене, односно непокретности – увид у стање објекта или дела инфраструктуре, преглед конструкције, инсталација, завршних радова, техничке или финансијске документације. Комисија је сагледавала целину ситуације за сваки објекат – дотрајалост, начин и квалитет инвестиционог одржавања, функционалност, степен и квалитет опремљености локације итд. ради евентуалне корекције књиговодствене вредности.

Прилог 3. Модел одлуке о грађевинском земљишту⁶⁸

Прилог можете преузети са CD-а у прилогу ове публикације као и на следећој интернет адреси http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/478/559/1624785596_Model%20Odluke%20o%20gradjevinskom%20zemljistu.docx



Прилог 4. Модел одлуке о прибављању, располагању, управљању и коришћењу ствари у јавној својини општине

Прилог можете преузети са CD-а у прилогу ове публикације као и на следећој интернет адреси http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/478/684/1624786845_Model%20Odluke%20o%20pribavljanju,%20raspolaganju,%20upravljanju%20i%20koriscenju%20stvari%20u%20javnoj%20svojini%20opstine.doc



Прилог 5. Модел правилника о евиденцији непокретности у јавној својини ЈЛС

Прилог можете преузети са CD-а у прилогу ове публикације као и на следећој интернет адреси http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/478/565/1624785657_Model%20Pravilnika%20o%20evidenciji%20nepokretnosti%20u%20javnoj%20svojini%20opstine.docx



68 У циљу лакшег коришћења, моделима аката (прилози 3 – 5) може се приступити путем линка који води ка сајту СКГО, скенирањем QR кода мобилним телефоном, као и копирањем фајлова са CD-а који се налази на корици Приручника.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.218.2(497.11)(035)
352.07(497.11)(035)

ПАВЛОВИЋ-Крижанић, Татјана, 1965–

Приручник за управљање имовином јединица
локалне самоуправе : израђен у оквиру Програма
Exchange 5 из средстава Европске уније (ИПА 2014)
/ Татјана Павловић Крижанић, Драгана Марковић.
– Београд : Стална конференција градова и
општина – Савез градова и општина Србије, 2021
(Београд : Досије студио). – 73 стр. ; 26 cm

Тираж 500. – Напомене и библиографске референце
уз текст.

ISBN 978-86-80480-29-9

1. Марковић, Драгана, 1967– [аутор]
а) Јавна својина – Право располагања – Србија
– Приручници б) Локална самоуправа – Србија –
Приручници

COBISS.SR-ID 41934857



МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Бирчанинова 6,
11000 Београд, Србија
Тел: +381 11 3345 532
www.mduls.gov.rs
f /reformajavneuprave
t /MDULS



ДЕЛЕГАЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Авенија 19а, Владимира Поповића 40/У,
11000 Нови Београд, Србија
Тел: +381 11 308 3200
Факс: +381 11 308 3201
E-mail: delegation-serbia@eeas.europa.eu
www.europa.rs



Стална конференција градава и општина

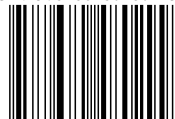
Савез градова и општина Србије

СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА

Македонска 22/VIII
11000 Београд, Србија
Тел: +381 11 3223 446
Факс: +381 11 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org
www.skgo.org
f /skgo.sctm
t /skgo_sctm



ISBN 978-86-80480-29-9



9 788680 480299 >