



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
РЕПУБЛИЧКЕ ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ИМОВИНУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
по ревизији сврсисходности пословања
„Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике
Србије“**



Број: 400-265/2024-03/38
Београд, 9. април 2025. године



САДРЖАЈ

1. УВОД	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	4
ПРИОРИТЕТ 1 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана)	4
2.1. Није прописана обавеза да се приликом узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС претходно изврши провера расположивог пословног простора у државној својини	4
2.1.1. Опис несврсисходности	4
2.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (препорука 6)	4
2.1.3. Оцена мера исправљања	4
ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана)	5
2.2. Пословни простор у државној својини којим управља РДИ није у потпуности евидентиран у Регистру непокретности, што је полазна основа за ефикасно управљање непокретностима у јавној својини	5
2.2.1. Опис несврсисходности	5
2.2.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (препорука 1)	5
2.3. РДИ не користи право да сваке године увећа висину закупнине пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену општим актима јединица локалне самоуправе	6
2.3.1. Опис несврсисходности	6
2.3.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (препорука 3)	6
2.4. РДИ не контролише у довољној мери коришћење пословног простора у државној својини датог у закуп, као ни испуњење услова за умањење закупнине током трајања закупа	7
2.4.1. Опис несврсисходности	7
2.4.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (препорука 4)	7
2.5. Нису благовремено предузете мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини, што може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена	8
2.5.1. Опис несврсисходности	8
2.5.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (препорука 5)	8
ПРИОРИТЕТ 3 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године)	9
2.6. Јавно надметање и прикупљање писмених понуда, као најповољнији поступци за закуподавца, нису у довољној мери заступљени приликом давања у закуп пословног простора у државној својини	9
2.6.1. Опис несврсисходности	9
2.6.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (препорука 2)	9
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	11



1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије, број: 400-265/2024-03/31 од 23. децембра 2024. године, у којем је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије, Републичке дирекције за имовину Републике Србије (у даљем тексту: РДИ), захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

ПРИОРИТЕТ 1 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана)

2.1. Није прописана обавеза да се приликом узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС претходно изврши провера расположивог пословног простора у државној својини

2.1.1. Опис несврсисходности

За потребе управљања непокретностима у јавној својини, што укључује и њихово давање у закуп, успостављена је јединствена евиденција, која обухвата и пословни простор у државној својини. Такође, прописана је обавеза да се давање у закуп пословног простора у својини РС врши уз претходно прибављену сагласност РДИ. Сходно томе, очекивали смо да је успостављена и јединствена евиденција пословног простора који корисници средстава буџета РС узимају у закуп, као и да постоји прописана обавеза корисника средстава буџета РС, када им је потребан одређени пословни простор, да се прво обрате РДИ. Постојећим прописима није предвиђено вођење јединствене евиденције о пословном простору који корисници средстава буџета РС узимају у закуп. Одређени вид збирне евиденције постоји код Управе за трезор, али само у погледу одобрених и извршених расхода корисника средстава буџета РС по основу закупа нестамбеног простора, што је шири појам од пословног простора. Такође, приликом узимања у закуп пословног простора, корисници средстава буџета РС немају прописану обавезу да се претходно обрате РДИ, како би проверили да ли постоји сличан пословни простор у својини РС који би им могао бити дат на коришћење, иако то у пракси многи чине.

2.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 6)

Одговорним лицима РДИ препоручено је да покрену иницијативу како би надлежни орган ближе уредио област узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС.

РДИ је доставила одазивни извештај у коме је навела да је Министарству финансија, као надлежном органу и овлашћеном предлагачу Закона о јавној својини, упутила иницијативу за регулисање области узимања у закуп пословног простора од стране корисника ствари у јавној својини (према члану 19 Закона о јавној својини) и носилаца права коришћења (према члану 18 Закона о јавној својини). Такође, РДИ је у оквиру иницијативе доставила предлог на који начин би се регулисала наведена област кроз измене и допуне Закона о јавној својини.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије (одазивни извештај), 01 Број: 464-996/2025 од 19. марта 2025. године; Допис РДИ упућен Министарству финансија, 01 Број: 464-995/2025 од 19. марта 2025. године.

2.1.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.



ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана)

2.2. Пословни простор у државној својини којим управља РДИ није у потпуности евидентиран у Регистру непокретности, што је полазна основа за ефикасно управљање непокретностима у јавној својини

2.2.1. Опис несврсисходности

Једна од полазних основа за ефикасно управљање пословним простором у државној својини, што укључује и давање у закуп, јесте тачна, свеобухватна и ажурна евиденција о том пословном простору. Према Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини, РДИ је дужна да води посебну евиденцију за све јединице пословног простора у својини РС којима управља и да их унесе у Регистар непокретности. Од 17 одабраних јединица пословног простора које су биле предмет детаљне анализе, њих 12 није унето у Регистар непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године.

2.2.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 1)

Одговорним лицима РДИ препоручено је да приликом закључивања уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС, као и пратећих анекса, проверавају да ли су конкретне непокретности унете у Регистар непокретности и уколико нису изврше унос.

РДИ је доставила одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навела да ће до краја маја 2025. године припремити пројектни задатак ради надоградње постојећег или израде новог програма за евиденцију јавне својине Републике Србије, који би обухватио и евиденцију пословног простора издатог у закуп, уз могућност приступа програму и увида у скениране уговоре о закупу и припадајуће анексе. Такође, навела је да ће до децембра 2025. године евидентирати све закључене уговоре о закупу и припадајуће анексе у евиденцији јавне својине Републике Србије.

Докази: *Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије (одазивни извештај), 01 Број: 464-996/2025 од 19. марта 2025. године; Одлука директора РДИ, 01 Број: 464-994/2025-01 од 19. марта 2025. године.*

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



2.3. РДИ не користи право да сваке године увећа висину закупнине пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену општим актима јединица локалне самоуправе

2.3.1. Опис несврсисходности

У складу са Уредбом о давању у закуп, закуподавац има право да сваке године увећа закупнину утврђену уговором о закупу пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену на основу општих аката ЈЛС, којима се уређује закупнина за пословни простор. РДИ није вршила усклађивање закупнине код десет од 14 анализираних уговора о закупу пословног простора у својини РС. То је довело до тога да фактурисана висина закупнине, у периоду од 2021. до 2024. године, буде испод минимално прописане, која је утврђена општим актом Града Београда. Такође, наведено је имало за последицу ниже приходе у буџету Републике Србије по основу давања у закуп пословног простора у својини РС.

2.3.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (препука 3)

Одговорним лицима РДИ препоручено је да, током трајања уговора о закупу пословног простора у својини РС, обезбеде да закупнина не буде нижа од тржишне висине закупнине која је утврђена општим актима јединица локалне самоуправе.

РДИ је доставила одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навела да ће до децембра 2025. године закључити анексе постојећих уговора о закупу, како би ускладила уговорену висину закупнине са тржишном висином закупнине, која је одређена одлукама јединица локалне самоуправе. Такође, навела је да ће приликом закључења анекса бити додата одредба да се износ закупнине ревалоризује годишње у складу са растом цена на мало у Републици Србији, према подацима Републичког завода за статистику. Поред тога, навела је да ће приликом закључења анекса бити додата одредба да закуподавац задржава право да месечну висину закупнине утврђену уговором усклади са тржишним условима без закључивања посебног анекса, уколико након ревалоризације тржишна висина закупнине буде виша. У акционом плану, РДИ је навела да ће сви новозакључени уговори о закупу бити усклађени са општим актима јединица локалне самоуправе, у погледу висине закупнине, као и да ће садржати одредбу о усклађивању закупнине са растом цена на мало у Републици Србији, према подацима Републичког завода за статистику. Додатно, РДИ је навела да ће убудуће пратити финансијску реализацију уговора о закупу и једном годишње проверавати усклађеност висине закупнине, која је ревалоризована растом цена на мало, са општим актима јединица локалне самоуправе.

***Докази:** Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије (одазивни извештај), 01 Број: 464-996/2025 од 19. марта 2025. године; Одлука директора РДИ, 01 Број: 464-994/2025-03 од 19. марта 2025. године.*

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



2.4. РДИ не контролише у довољној мери коришћење пословног простора у државној својини датог у закуп, као ни испуњење услова за умањење закупнине током трајања закупа

2.4.1. Опис несврсисходности

У уговорима о закупу пословног простора у својини РС, предвиђено је да купац пословни простор може користити само за уговорену намену, као и да нема право да пословни простор или његове делове даје у подзакуп. Такође, у уговорима могу бити предвиђена одређена умањења закупнине, у складу са важећим прописима. Контролу коришћења пословног простора, као и испуњености услова за умањење закупнине, врши РДИ. Код четири од 14 одабраних уговора о закупу, који су били предмет детаљне анализе, утврдили смо да постоји значајан ризик од тога да закупци не испуњавају услове за умањење закупнине и/или да пословни простор не користе у складу са уговореном наменом. У периоду од 2021. до 2023. године, РДИ није спроводила потребне контроле код тих купаца услед недостатка кадровских капацитета. Посебно су ризични уговори у којима је предвиђено умањење закупнине јер када услови нису испуњени, а умањење закупнине је одобрено, то доводи до нижих прихода у буџету РС.

2.4.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 4)

Одговорним лицима РДИ препоручено је да редовно контролишу испуњеност услова за умањење закупнине код уговора о закупу пословног простора у својини РС, код којих је одобрено умањење закупнине.

РДИ је доставила одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навела да ће до децембра 2025. године проверити испуњеност услова за умањење закупнине, код закључених уговора о закупу са припадајућим анексима. Такође, навела је да ће закључити анексе постојећих уговора о закупу пословног простора, у којима је одобрено умањење закупнине, како би додала одредбу да је обавеза купца да плаћање закупнине извршава у року, односно до дана валуте у рачуну за текући месец, као и да се у том случају износ утврђене закупнине умањује за 10% у наредном месецу, под условом да купац нема неизмирених дуговања по основу закупа пословног простора. Поред тога, навела је да ће закупцима, којима је одобрено умањење закупнине због обављања одређених послова или делатности, тражити достављање доказа о обављању тих послова или делатности. У акционом плану, РДИ је навела да ће до маја 2025. године интерним процедурама ближе регулисати услове за умањење закупнине.

***Докази:** Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије (одазивни извештај), 01 Број: 464-996/2025 од 19. марта 2025. године; Одлука директора РДИ, 01 Број: 464-994/2025-4 од 19. марта 2025. године.*

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



2.5. Нису благовремено предузете мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини, што може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена

2.5.1. Опис несврсисходности

Пословни простор у својини РС даје се у закуп у циљу остваривања јавних прихода, који припадају буџету РС. РДИ је дужна да се стара о потпуној и правовременој уплати тих прихода у буџет РС. У периоду од 2021. до 2023. године, приметан је раст потраживања која су доспела на наплату по основу закупнина пословног простора у својини РС. Закључно са 31. децембром 2023. године, доспела потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС износила су око 175 милиона динара. Анализирали смо предузете мере наплате од стране РДИ код осам највећих дужника, чија дуговања у збиру чине преко половине свих доспелих потраживања. Утврдили смо да РДИ код тих дужника није благовремено предузимала неопходне мере наплате, што је довело до пораста доспелих а ненаплаћених потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС. Такође, наведено може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена, у целости или у неком делу.

2.5.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 5)

Одговорним лицима РДИ препоручено је да благовремено предузимају одговарајуће мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС.

РДИ је доставила одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навела да ће редовно пратити наплату потраживања по основу уговора о закупу и да ће на месечном нивоу достављати опомене за плаћање закупнине. Такође, навела је да ће уручивати отказ уговора о закупу одмах по истеку рока из опомене, као и да ће одмах по истеку отказног рока упућивати предмет Државном правобранилаштву на даље поступање, у циљу покретања поступка наплате доспелих потраживања по основу закупнине и уласка у посед пословног простора. Поред тога, навела је да ће на захтев Државног правобраниоца достављати сва потребна документа и доказе, као и да ће редовно пратити судске поступке, покренуте ради наплате доспелих потраживања по основу закупнине. У акционом плану, РДИ је навела да ће до јуна 2025. године интерним процедурама ближе регулисати мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у својини Републике Србије.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије (одазивни извештај), 01 Број: 464-996/2025 од 19. марта 2025. године; Одлука директора РДИ, 01 Број: 464-994/2025-05 од 19. марта 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



ПРИОРИТЕТ 3 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године)

2.6. Јавно надметање и прикупљање писмених понуда, као најповољнији поступци за закуподавца, нису у довољној мери заступљени приликом давања у закуп пословног простора у државној својини

2.6.1. Опис несврсисходности

Према Закону о јавној својини, пословни простор у својини РС може се дати у закуп у поступку јавног надметања, односно прикупљањем писмених понуда. Изузетно се може дати у закуп непосредном погодбом, ако је то у конкретном случају једино могуће решење. Изузетни случајеви су предвиђени Уредбом о давању у закуп. Од 19 одабраних уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС, који су били предмет детаљне анализе, код 12 је РДИ пословни простор дала у закуп путем непосредне погодбе. Поред тога, непосредна погодба је коришћена и код продужавања трајања уговора, замене закупца, као и уговарања закупа додатног пословног простора. Сходно наведеном, непосредна погодба је коришћена у већини случајева иако би требало да буде изузетак. Такође, у појединим случајевима нисмо се могли уверити да је непосредна погодба била једино могуће решење. Применом непосредне погодбе процес давања у закуп пословног простора у државној својини се скраћује и поједностављује. Међутим, пропушта се прилика да се на тржишту, применом поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда, остваре повољнији услови за закуподавца, тј. Републику Србију, у погледу више закупнине од почетно утврђене.

2.6.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 2)

Одговорним лицима РДИ препоручено је да приликом давања у закуп пословног простора у својини РС примењују непосредну погодбу само изузетно, односно да предност дају поступку јавног надметања или поступку прикупљања писмених понуда.

РДИ је доставила одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навела да ће пословни простор издавати у закуп путем непосредне погодбе, у складу са уредбом која регулише давање у закуп ствари у јавној својини, уз претходну проверу испуњености предвиђених услова и то у случајевима који су целисходни и оправдани. Такође, навела је да ће у сваком појединачном случају испитати постојање дуговања по основу закупнине, извршити контролу коришћења пословног простора, проверити испуњеност услова за примену непосредне погодбе приликом давања у закуп пословног простора уз достављање одговарајућих доказа. Поред тога, навела је да ће до јула 2025. године интерним процедурама ближе регулисати услове и доказе које купац мора да приложи у случајевима примене непосредне погодбе приликом давања у закуп пословног простора. У акционом плану, РДИ је навела да ће до октобра 2025. године доставити Министарству финансија предлог измена и допуна Закона о јавној својини, у вези са применом непосредне погодбе приликом давања у закуп ствари у јавној својини.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије



(одазивни извештај), 01 Број: 464-996/2025 од 19. марта 2025. године; Одлука директора РДИ, 01 Број: 464-994/2025-02 од 19. марта 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије Републичка дирекција за имовину Републике Србије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (доказа за отклоњене несврсисходности првог приоритета и акта субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених несврсисходности другог и трећег приоритета). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо да су предузете и планиране мере исправљања описане у одазивном извештају, који је поднела Републичка дирекција за имовину Републике Србије, задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаних у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима на отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

ЧЛАН САВЕТА

Невенка Бојанић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
9. април 2025. године