



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ГРАДА НИША
по ревизији сврсисходности пословања
„Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“**

**Број: 400-1096/2019-04/44
Београд, 13. мај 2020. године**

Садржај

1. УВОД	3
2. НЕПРАВИЛНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	4
2.1 Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора и нису у потпуности успоставили право својине у јавним књигама о непокретностима и правима на њима	4
2.1.1 Различите су евиденције о броју и површини пословног простора евидентираног у пословним књигама субјеката ревизије, бази података о закупцима пословног простора субјеката ревизије, евиденцији РДИ и РГЗ	4
2.1.1.1 Опис несврсисходности	4
2.1.1.2 Исказане мере исправљања.....	4
2.1.1.3 Оцена мера исправљања.....	5
2.2 Нису предузете довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора.....	5
2.2.1 Нису предузете ефикасне мере приликом давања у закуп пословног простора.....	5
2.2.1.1 Опис неправилности.....	5
2.2.1.2 Исказане мере исправљања.....	6
2.2.1.3 Оцена мера исправљања.....	6
2.2.2 Нису у потпуности остварени очекивани ефекти наплате потраживања закупнине и поред предузетих мера од стране субјеката ревизије.....	6
2.2.2.1 Опис неправилности	6
2.2.2.2 Исказане мере исправљања.....	7
2.2.2.3 Оцена мера исправљања.....	7
2.3 Нису предузете довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора.....	7
2.3.1 Није донет план за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе	7
2.3.1.1 Опис неправилности.....	7
2.3.1.2 Исказане мере исправљања.....	8
2.2.1.3 Оцена мера исправљања.....	8
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	8

1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“ број: 400-1096/2019-04/39 од 5. децембра 2019. 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 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 и 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. НЕПРАВИЛНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

2.1 Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора и нису у потпуности успоставили право својине у јавним књигама о непокретностима и правима на њима

2.1.1 Различите су евиденције о броју и површини пословног простора евидентираног у пословним књигама субјеката ревизије, бази података о закупцима пословног простора субјеката ревизије, евиденцији РДИ и РГЗ

2.1.1.1 Опис несврсисходности

Уредбом о буџетском рачуноводству уређено је да буџетски корисници треба да воде пословне књиге (дневник, главну књигу и помоћне књиге) на начин да обезбеде преглед свеобухватне имовине којом располажу. Помоћна књига основних средстава је детаљна аналитичка евиденција имовине исказана у количинама и новчаним износима. ЈЛС воде евиденцију о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини које користе и дужне су да податке достављају РДИ, која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини. У складу са Законом о јавној својини, надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да поднесе РГЗ захтев за упис права јавне својине јединице локалне самоуправе.

Град Београд и градови Нови Сад и Ниш нису успоставили свеобухватне евиденције пословног простора, нису доставиле податке из евиденције о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини РДИ и нису у потпуности уписале право јавне својине за сав пословни простор којим располажу и управљају.

У пословним књигама део пословног простора није евидентиран као посебан део, већ су евидентирани зграде, односно објекти и из тог разлога није могуће утврдити књиговодствену вредност за сваку појединачну јединицу пословног простора.

Законом о изменама и допунама Закона о јавној својини продужавани су рокови за упис права јавне својине. Први рок је био октобар 2014. године, а по последњим изменама је 31. 12. 2020. године. ЈЛС из објективних и субјективних разлога, нису спровеле поступак уписа права својине на непокретностима које користе, те је извршено продужење рока.

Несвеобухватна евиденција пословног простора и неуспостављање права јавне својине на посебним деловима објекта - пословним простором доводи до ризика од неостваривања прихода од закупа и отуђења имовине.

2.1.1.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да у циљу предузимања мера и активности, како би се успоставила свеобухватна евиденција пословног простора којим управља и располаже Град Ниш, Секретаријат за имовинско правне послове, Секретаријат за финансије и

Служба за информационо комуникационе технологије, утврдили су предлог да ће се увођењем новог програма о евиденцији непокретности усагласити евиденција пословног простора са евиденцијом коју води Секретаријат за финансије.

Субјект ревизије наводи и да је начин стицања јавне својине Града Ниша на непокретностима регулисан је одредбама Закона о јавној својини¹, којим је прописано да се уз захтев за упис права јавне својине надлежном органу за упис права на непокретностима-РГЗ Служби за катастар непокретности Ниш, доставља и потврда Агенције за реституцију да за ту непокретност није поднет захтев за враћање одузете имовине у складу са Законом о враћању одузете имовине и обештећењу². У поступку уписа права јавне својине на непокретностима надлежни орган, поред наведеног закона, примењује и одредбе Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова³ којим је прописано да је ради уписа права на непокретности потребно приложити и исправу која је правни основ уписа права, те је у складу са наведеним покренут односно извршен упис права јавне својине на свим пословним просторима, за које постоји валидна исправа односно документација која представља правни основ уписа права јавне својине Града Ниша, а за које није поднет захтев за враћање одузете имовине. Поступци уписа права јавне својине на непокретностима, укључујући и пословне просторе, су у току, посебно имајући у виду да је чланом 82а Закона о јавној својини прописано да се накнадни захтев за упис права својине може поднети најкасније до 31. децембра 2020. године.

Субјект ревизије је навео да ће до наведеног рока, уколико за упис права својине на непокретностима којим располаже Град, а за које није извршен упис, поднети захтеве одмах.

2.1.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке (приоритет 2), односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2 Нису предузете довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора

2.2.1 Нису предузете ефикасне мере приликом давања у закуп пословног простора

2.2.1.1 Опис неправилности

Градови нису спроводили одговарајући маркетинг како би се постигло давање у закуп по најбољој закупници. Огласи за давање у закуп пословног простора су објављивани и за време празника и годишњих одмора. На 78% укупно оглашаваних

¹ „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018

² „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 - УС

³ „Сл. гласник РС“, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019 и 15/20

јединица пословног простора у 2018. години није било заинтересованих закупаца. На основу резултата анкете, 77% закупаца пословног простора у градовима Београду, Новом Саду и Нишу није упознато са расположивим пословним простором који није дат у закуп.

У пешачкој зони, остварене просечне закупнине су за Град Београд 1.109 динара по m^2 , Град Нови Сад 1.967 динара по m^2 и Град Ниш 3.046 динара по m^2 .

2.2.1.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да је Град Ниш, на основу објављеног огласа о јавном надметању ради заснивања закупа пословног простора, омогућава увид у расположив пословни простор који је предмет закупа. Град Ниш ће предузети мере односно одговарајући маркетинг како би пословни простор био изложен тржишту на најадекватнији начин, тако што ће на сајту Града бити изложен, целокупан пословни простор који може бити предмет закупа непосредном погодбом, пословни простор који је у понуди на оглас по цени закупа по $1m^2$ пословног простора а која је утврђена у складу са Одлуком о прибављању, располагању и управљању стварима у јавној својини Града Ниша⁴.

2.2.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.2.2 Нису у потпуности остварени очекивани ефекти наплате потраживања закупнине и поред предузетих мера од стране субјеката ревизије

2.2.2.1 Опис неправилности

Износ потраживања од закупаца пословног простора бележи пораст за 15% у периоду 2016-2018. године и на дан 31. 12. 2018. године износи 8,2 милијарде динара. Градови су предузимали мере за наплату потраживања закупнине али нису остварени очекивани ефекти наплате потраживања. Износ потраживања од закупаца пословног простора старија од три године је 73% укупног износа потраживања. Законом о облигационим односима уређено је да потраживање закупнине, било да се плаћа повремено, било у једном укупном износу, застарева за три године.

Непредузимањем ефикасних мера приликом давања у закуп пословног простора и наплате потраживање закупнине ствара ризик од неостваривања оптималног нивоа прихода од закупа пословног простора.

⁴ „Службени лист града Ниша“ број 5/2018-пречишћен текст, број 26/2018 и 18/2019.

2.2.1.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да је Секретаријат за финансије дописом број 11-2284/2019 од 22.10.2019. године обавестио, да су за потраживања по основу закупа која су старија од три године пред надлежним органима предузете потребне радње како не би дошло до застаревања потраживања. Секретаријат за финансије, месечно фактурише закупнину за пословни простор који је дат у закуп. Секретаријат за финансије води књиговодствену евиденцију закупнине и евидентира приходе остварене давањем пословног простора у закуп. Фактуре за закуп пословног простора се месечно књиже, појединачно, по закупцима пословног простора (води се аналитика), а дневно се књиже изводи и евидентирају се уплате закупаца пословног простора тако да постоји дневна ажурност и евиденција о потраживањима која Град Ниш има по основу закупнине за пословни простор.

Субјект ревизије наводи и да за закупце који нередовно измирују обавезе по основу закупнине, Секретаријат за финансије доставља копије рачуна и аналитичких картица (у три примерка) Секретаријату за имовинско правне послове како би поднели захтев Правобранилаштву Града Ниша за покретање поступка наплате закупнине. Након покренутог поступка за наплату закупнине Секретаријат за имовинско правне послове доставља копију поднетог захтева Секретаријату за финансије ради праћења наплате. За уплате закупаца пословног простора које се односе на период за који је поднет захтев за наплату закупнине Секретаријат за финансије обавештава Правобранилаштво Града Ниша о извршеним уплатама.

2.2.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу јер је отклањање несврсисходности у току.

2.3 Нису предузете довољне и адекватне активности на остваривању већег нивоа прихода од давања у закуп пословног простора

2.3.1 Није донет план за управљање пословним простором којим би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе

2.3.1.1 Опис неправилности

У надлежности јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, је да доносе стратешке планове, као и да уређује коришћење пословног простора.⁵

У Републици Србији, осим Националном стратегијом за борбу против корупције РС, област евиденције, управљање и располагање непокретностима у јавној својини се

⁵ Члан 20 Закона о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, бр.129/2007, 83/2014-др.закон, 101/2016-др. закон и 47/2018).

не уређује посебним стратегијама. Градови Београд, Нови Сад и Ниш немају донет план за управљање пословним простором.

Планским документом за управљањем пословним простором би се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе. Доношењем интерних аката којим би уредили вршење контроле пословног простора успоставиће се ефикасан систем интерне контроле.

2.3.1.2 Исказане мере исправљања

Субјект ревизије је навео да Град Ниш управља и располаже пословним простором у складу са Законом о јавној својини, којим је регулисан начин и поступак располагања стварима у јавној својини, Уредбом 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 понуда⁶ којом се ближе уређују услови прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давање у закуп ствари у јавној својини и поступци јавног надметања и прикупљања писмених понуда и Одлуком о прибављању, располагању и управљању стварима у јавној својини Града Ниша⁷, која регулише давање непокретне ствари у јавној својини Града на начин који је у складу са напред наведеним Законом и Уредбом.

Субјект ревизије је навео и да ће сачинити план за управљање пословним простором којим ће се утврдили дугорочни циљеви и смернице за управљање и располагање имовином уважавајући привредне и развојне интересе јединица локалне самоуправе, у складу са законским прописима.

2.2.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке (приоритет 2), односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. 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. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео Субјект ревизије задовољавајуће.

⁶ „Службени гласник РС“ бр. 16/2018

⁷ „Службени лист Града Ниша“ бр. 5/2018-пречишћен текст, бр. 26/2018 и 18/2019

Напомена:

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

Државна ревизорска институција ће наставити да прати отклањање откривених несврсисходности и периодично ће вам упућивати захтеве за доставу обавештења у складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији.

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 ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција
Макензијева 41

11000 Београд, Србија

13. мај 2020. године

Достављено:

- Субјекту ревизије и
- Архиви