



**AKTIVIRANJE PROSTORA U JAVNOJ SVOJINI ZA
POTREBE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA**

AUTORKA:
DR IVA ČUKIĆ

CRTA:



Gotovo svaki grad ili opština u Srbiji poseduje veliki broj neiskorišćenog i napuštenog prostora u javnoj svojini čija primarna namena više nije održiva ili za koji već duže vreme ne postoji interesovanje na tržištu. Ukoliko se ne koriste, lokalne uprave, ali i građani nose se sa brojnim problemima koji se odnose na stanje u kojem se ti prostori nalaze. Finansijski troškovi održavanja, propušteni ekonomski efekti lokacije, narušavanje kvaliteta života zajednice, samo su neki od brojnih razloga za aktiviranjem ovih prostora. Sa druge strane, udruženja građana, grupe i pojedinci koji svojim delovanjem pokrivaju različite oblasti, svakodnevno su u potrazi za prostorom i načinima na koji bi mogao da se koristi pod stimulativnim uslovima. Vrlo često, mesta njihovog interesovanja, jesu upravo prostori u javnoj svojini.

Proteklih nekoliko godina su gotovo na celoj teritorije Srbije zabeležene građanske inicijative okrenute aktiviranju imovine u javnoj svojini, ali bez većih uspeha realizacije. **Prema istraživanjima koja su rađena poslednjih desetak godina u Srbiji¹, više od pola registrovanih organizacija civilnog društva ili ne poseduje prostor za rad ili ga mora uzeti pod zakup u slučaju da su u pitanju nepokretnosti u javnoj svojini.** Međutim, u kontekstu aktiviranja prostora nije problem u prostoru (jer ga ima), već **u nepostojanju jasne regulative i mehanizama** po kojoj bi se prostor u javnoj svojini mogao ustupiti organizacijama civilnog društva. Postojeći mehanizmi dodele prostora u javnom vlasništvu su vrlo često obeleženi netransparentnim postupcima dodele, neodgovarajućim stimulativnim uslovima, i nedostatkom konkursa za dodelu prostora.

U oblasti upravljanja javnom svojinom, pitanjima popisa i procenom vrednosti bavi se nekoliko propisa kojima se reguliše oblast nepokretnosti u svojini Republike Srbije i raspolaganje istima: Zakon o sredstvima u svojini RS, Zakon o javnoj svojini, Uredba o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini, Uredba o uslovima probavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom, davanja u zakup stvari u javnoj svojini i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda, itd. Iako formalno propisi postoje, neki su u međuvremenu izmenjeni i dopunjeni, oni se ipak ne primenjuju adekvatno, a primene određenih mehanizama se ili odlažu ili nesprovode na adekvatan način.

¹ dr Pavlov, T. (2021). Izveštaj o kapacitetima i potrebama organizacija civilnog društva i neformalnih grupa, Beograd: Grupa 484, Vladimir Petronijević.

Čukić, I. (2016). Uloga privremenih urbanih praksi u aktiviranju prostornih resursa. Doktorska disertacija. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

1. Nepostojanje podataka o broju i vrednosti nepokretne javne imovine

Prema Izveštaju² Državne revizorske institucije (DRI) o raspolaganju nepokretnostima iz 2015. navodeno je da, iako je Zakon o javnoj svojini usvojen 2011. godine, Republika Srbija (1) nema jedinstven i sveobuhvatan popis nepokretnosti, (2) ima donekle popisanu evidenciju nepokretnosti koja još uvek sadrži i podatke o nepokretnostima autonomne pokrajne i jedinica lokalne samouprave, (3) prilikom unošenja nepokretnosti mahom nisu navođeni korisnici, (4) nema potpune informacije o nepokretnostima koje se ne koriste, (5) da se neke nepokretnosti vode pod nazivima upravnih i izvršnih organa koji više ne postoje³, (6) ne donosi blagovremeno podzakonske akte kojim bi se ove neregularnosti sprečile i kontrolisale. Takođe, u Izveštaju DRI navodi se da Republika Srbija nema tačne podatke o broju i vrednosti svoje nepokretne imovine, zbog neadekvatnog postupanja nadležnih organa i korisnika, i manjkavosti propisa. U ovom dokumentu se kao razlozi ističu (1) neusaglašenost zakona koji regulišu oblast nepokretnosti, (2) odsustvo napora da se zahteva od organa da postupaju u skladu sa svojom obavezom da izveštavaju o nepokretnostima, (3) greške pri unosu podataka o nepokretnostima, i (4) odsustvo kontrole tačnosti unetih podataka. Stoga, zbog nepostojanja centralizovanog sistema raspolaganja, kao i neodgovornog i netransparentnog ponašanja korisnika imovine, Vlada Republike Srbije nema kontrolu nad raspolaganjem javnom imovinom. Takođe, poseban problem predstavlja popis imovine i uspostavljanje baze podataka na lokalnom nivou što je jedan od važnih uslova za aktiviranje, adekvatno korišćenje i efikasno upravljanje imovinom.

Na poslednjoj konferenciji⁴ DRI koja se bavila ovom temom, održanoj u decembru 2019. zaključeno je da Srbija još uvek nema preciznu evidenciju, da procene o konačnom broju svih vrste nepokretnosti nije moguće utvrditi, te da je došlo do neispunjavanja osnovnog cilja Registra nepokretnosti u javnoj svojini, a to je sveobuhvatna jedinstvena i ažurna evidencija. Iako informacioni sistem za Registar nepokretnosti u javnoj svojini Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije ispunjava propisane obaveze, korisnici nisu prepoznali njegovu upotrebljivost za poslove upravljanja imovinom i delimično ili u potpunosti nisu unosili podatke o svim nepokretnostima.

2 DRI – Državna revizorska institucija (2015) *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti: Raspolaganje nepokretnostima u svojini Republike Srbije*. Beograd: DRI.

3 Prema tom Izveštaju (2015) u bazu podataka upisani su: (1) Ministarstvo prosvete i Ministarstvo prosvete i sporta, kao dva korisnika – u međuvremenu su ova ministarstva odvojena, a sport i prosveta pripojene drugim oblastima; (2) Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija i ekonomije i Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, kao tri korisnika; (3) Ministarstvo za Kosovo i Metohiju, kao jedan korisnik, iako je sada Kancelarija; (4) Ministarstvo za dijasporu Republike Srbije, koje više ne postoji; (5) Ministarstvo za nacionalni investicioni plan, koje takođe više ne postoji.

4 Preuzeto 20.11.2021. sa: www.dri.rs/mediji/Republika-Srbija-jos-nema-preciznu-evidenciju-o-nepokretnostima-kojima-raspolaze.n-471.107.html

Na kraju, poslednji Izveštaj o lokalnoj samoupravi⁵ koji je Savet za borbu protiv korupcije dostavio u novembru 2021. Vladi Republike Srbije samo potvrđuje da se ovim povodom ništa nije uradilo. U Izveštaju se navodi da lokalne samouprave i dalje nemaju prave podatke o imovini koja je neosporno u vlasništvu jedinica **lokalne samouprave, te da je jedna od važnih preporuka Saveta racionalno upravljanje javnom svojinom i uspostavljanje jedinstvenog registra imovine jedinica lokalne samouprave**, odnosno da je potpuno nedopustivo da lokalne samouprave nisu izvršile kompletan popis imovine zbog čega se dešava, kako se navodi, da je ta imovina potpuno van kontrole.

2. Zakonski okvir: favorizovanje komercijalnog interesa

Analizom legislativnog okvira koji pokriva pitanje raspolaganja prostornim resursima u javnoj svojini **prepoznaje se naglašena orijentacija ka komercijalnom interesu, što znači da civilni sektor ima isti tretman kao i komercijalni sektor, odnosno privredni subjekt**. Kroz član 20. Zakona o javnoj svojini jedan veliki deo te svojine, one koja se ne koristi, *daje se na raspolaganje radi sticanja prihoda* državnim organima i organizacijama, kao i organima i organizacijama autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave. Komercijalni interes se tako legitimizuje kao osnovni interes kojim se treba rukovoditi kada institucije raspolazu imovinom koja im nije neophodna radi obavljanja delatnosti.

U slučaju kada se imovina ustupa bez naknade, normativni okvir u kojem se prepoznaju forme raspolaganja nepokretnostima nalazi se u institutu *neposredne pogodbe*, koji je podložan zloupotrebi i netransparentnom načinu upravljanja. Tome dodatno doprinosi i činjenica da neposredna pogodba nije detaljnije razrađena ni Zakonom, ni Uredbom⁶. Naime, Uredba samo jednim članom (čl. 12) definiše neposrednu pogodbu i daje svoju listu oblasti udruženja kojima je tako moguće dodeliti prostor, isključujući sva ona udruženja koja ostvaruju neke prihode, iako je to legitimno prema Zakonu o udruženjima.

3. Javni vs komercijalni interes

Različite formulacije javnog interesa u legislativnom okviru ukazuju na izostanak konsenzusa o preciznoj definiciji, jer se u nekoliko domaćih zakona pominju javni ili opšti interes i delatnosti od javnog odnosno opšteg interesa sa dosta različitim formulacijama (npr. Zakon o

⁵ Savet za borbu protiv korupcije (2021). Izveštaj o lokalnoj samoupravi. Preuzeto 10.12.2021. sa:

www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3318/izvestaj-o-lokalnoj-samoupravi?fbclid=IwAR0k7L36AlkduRafxHZuLNejMLINIEhf6niU7D6UvOP4IT13ysqVrVQWag

⁶ Službeni glasnik RS, br. 16/2018. Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja prismetnih ponuda.

udruženjima, Zakon o eksproprijaciji i Zakon o javnim preduzećima). Međutim Zakon o javnoj svojini omogućava da se javna svojina daje u zakup pod komercijalnim uslovima, a da se finansijska sredstva ostvarena na taj način kasnije koriste za realizaciju programa od javnog interesa, bilo da ih realizuju javne institucije ili organizacije civilnog društva. Pitanja da li se to čini, i do koje mere transparentno i odgovorno, nisu pitanja u domenu ovog zakona. Međutim, u istraživanju koje je kolektiv Ministarstvo prostora priredilo 2015. godine „Ko i kako raspolaže javnom svojinom“⁷ navodi se preporuka da je ovaj zakon morao prepoznati kod kriterijuma za korišćenje javne svojine i javni interes kao bar podjednako važan ako ne i važniji od komercijalnog interesa, a javnu svojinu ne samo posredno, kroz izdavanje, već i kao direktno sredstvo za realizovanje javnog interesa. Ovo bi omogućilo da brojni objekti u javnoj svojini koji su prazni jer za njihovo izdavanje ne postoji interes na tržištu, kroz ustupanje organizacijama civilnog društva budu korišćeni kao direktna sredstva za realizaciju programa od javnog interesa.

4. Zaključak i preporuke

Upravljanje javnom svojinom mora imati kao imperativ javni interes građana. S tim u vezi, a imajući u vidu pozitivne efekte na društveni i kulturni život zajednice koji organizacije civilnog društva ostvaruju aktiviranjem prostora, **lokalne uprave morale bi da prostor učine dostupnim kroz javne konkurse, zatim neprofitne režime korišćenja, i stimulisanje određenih aktivnosti putem različitih mera.** Mere i mehanizmi odnose se na sprovođenje jasne evidencije prostora u javnoj svojini, objavljivanj dostupnog registra, formulisanje kriterijuma za ustupanje prostora (bez naknade ili pod povlašćenim uslovima), raspisivanje konkursa, definisanje postupka vrednovanja zainteresovanih organizacija, definisanje rokova, režima, namene, uslova održavanja i korišćenja prostora. Na taj način angažovanje prostornih resursa radi se u cilju zadovoljavanja društvenih i kulturnih potreba građana i stimulisanja građana da deluju u svom okruženju, jer se forme organizovanja civilnog sektora vide kao ključne u razvoju lokalnih sredina. Dakle, u cilju transparentnog, odgovornog i održivog upravljanja prostornim razvojem jedinica lokalne samouprave mora razviti instrumente nižeg ranga, kao što su:

- Javno dostupan i precizan registar prostora;
- Odgovarajuće prostorne studije i nove operative modele kao deo politika aktiviranja prostora kroz izrade lokalnih akcionih planova;
- Sprovođenje konkursa za ostvarivanje programa od javnog interesa za korišćenje prostora u javnoj svojini;

⁷ Pajović Van Reenen, J., & Veselinović, D. (2015). Ko i kako raspolaže javnom svojinom, Beograd: Mikro Art / Ministarstvo prostora.

- Deifinisanje jasnih kriterijuma za ustupanje prostora;
- Omogućavanje da se prostori ustupe bez naknade ili uz minimalnu naknadu onda kada se nepokretnosti u ponovljenim postupcima ne daju u zakup ili prodaju pod tržišnim uslovima.

Ovim modelom odgovornog i održivog upravljanja, lokalne samouprave ostvaruju značajne benefite: (1) ekonomske: smanjenje troškova i obaveza koji terete nepokretnost koja se ne koristi, što predstavlja i efikasnije upravljanje javnim finansijama; (2) društvene: ulaganje resursa i sredstava za zadovoljavanje potreba građana, što dovodi do boljeg kvaliteta života građana; (3) političke: veća odgovornost i transparentnost jedinice lokalne samouprave u oblasti korišćenja, upravljanja i raspolaganja imovinom čime dolazi do većeg poverenja građana u političko rukovodstvo jedinice lokalne samouprave. Dakle, mora se imati na umu da ovi prostori koliko god bili nefunkcionalni i neiskorišćeni, čine veliki potencijal za stvaranje novih vrednosti, omladinskog i socijalnog preduzetništva, raznolike kulturne i umetničke ponude i šire zadovoljavanje potreba zajednice. Da bi osetili benefite ovakvog upravljanja imovinom mora postojati interes, volja i saradnja svih uključenih strana, te će tako na budućim korisnicima biti da osmisle načine revitalizacije prostora, a na lokalnim samoupravama i nadležnim institucijama da definisanjem jasnih mehanizama i strategija, zainteresovanim građanima/ka to i omoguće.