



Broj: 01-09-16-1-870/11

**UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA ZAKUPA
ZA RAD I SMJEŠTAJ INSTITUCIJA BiH**

Izveštaj revizije učinka

Sarajevo, oktobar, 2011. godine

UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA ZAKUPA ZA RAD I SMJEŠTAJ INSTITUCIJA BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je proveo reviziju učinka na temu: „Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH“.

Prilikom vršenja revizije, Ured za reviziju Bosne i Hercegovine se pridržava odredbi Zakona o reviziji, ISSAI standarda revizije, INTOSAI etičkog kodeksa uz primjenu adekvatnih metoda i prakse revizije.

Revizija je u svom istraživanju obuhvatila institucije Bosne i Hercegovine koje svoj rad organizuju u zakupljenim prostorima. U postupku revizije ispitivali smo da li postojeći način i uspostavljene prakse zakupa poslovnih prostora i zgrada za rad i smještaj institucija Bosne i Hercegovine, osiguravaju najefikasniji način korištenja javnih sredstava za ovu namjenu.

Proces zakupljivanja prostora i zgrada za rad i smještaj institucija nije sistemski uređen.

Nadležne institucije nemaju jasnu viziju i strategiju za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH, kao ni pravila, kriterije i smjernice za proces zakupljivanja. One nisu stvorile uslove koji bi osigurali da se proces zakupljivanja odvija na efikasan i ekonomičan način. U ovakvim okolnostima, institucije se pri pribavljanju usluga zakupa različito ponašaju, naročito kad je riječ o izboru lokacije, zakupljenoj površini, a samim tim i ugovorenoj cijeni.

Nadležne institucije ne provode niti su uspostavile suštinski monitoring i evaluaciju praksi zakupljivanja. Njihove aktivnosti nisu usmjerene na upravljanje i smanjenje troškova zakupa, već na kupnju ili gradnju objekata za smještaj institucija BiH. Ovakvom opredjeljenju nadležnih institucija nije prethodila adekvatna analiza koja bi ukazala na sve prednosti i nedostatke drugih načina rješavanja pitanja smještaja institucija BiH.

Studija je pokazala da bi se boljom organizacijom i uređenjem procesa zakupljivanja (jasna perspektiva zakupa kao načina rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, poznavanje potreba institucija, uspostavljanje okvira pri izboru lokacije i površine zakupa, zajednički smještaj i zakup u administrativnim centrima, objedinjavanje informacija i jedinstveni nastup na tržištu i preferiranje zajedničkog smještaja) mogle ostvariti značajne uštede sredstava u budžetu.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja Ministarstvu finansija BiH, Službi za zajedničke poslove institucija BiH i institucijama iz uzorka, sa mogućnošću da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađen je konačan Izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Parlamentarnoj skupštini i Vijeću ministara koji trebaju učestvovati u rješavanju problema smještaja i zakupljivanja ureda za potrebe institucija Bosne i Hercegovine.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dževad Nekić

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

SADRŽAJ

SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA	3
PREDGOVOR	4
REZIME	5
1. UVOD	7
1.1. Pozadina problema	7
1.2. Revizijska pitanja	8
1.3. Kriteriji revizije	9
1.4. Obim i ograničenja revizije	10
1.5. Izvori i metode revizije	11
1.6. Struktura izvještaja	12
2. OPIS PROCESA I UČESNICI	13
3. NALAZI	15
3.1. Uslovi za postizanje efikasnog i ekonomičnog zakupa	15
3.1.1. Nedostatak strategije i vizije smještaja institucija BiH	15
3.1.2. Nedostatak koordinacije	16
3.2. Planiranje zakupa i kompetencije	16
3.3. Ugovaranje zakupa	17
3.3.1. Transparentnost postupka	17
3.3.2. Šta se sve zakupljuje kao uredski prostor	18
3.3.3. Površina zakupljenog prostora po uposlenom	19
3.3.4. Izbor lokacije zakupa	20
3.3.5. Inertnost spram tržišnih uslova – ugovoreni period i cijena zakupa	22
3.4. Praćenje procesa – evaluacija i monitoring	22
3.5. Aktivnosti na smanjenju troškova i mogućnosti za uštede	23
3.5.1. Aktivnosti na smanjenju troškova zakupa	23
3.5.2. Moguće uštede	24
4. ZAKLJUČCI	26
4.1. Postojeći uslovi značajno ograničavaju institucije da u datim tržišnim okolnostima ostvare ekonomski prihvatljiva rješenja	26
4.2. Planiranje resursa zasniva se na procjenama i inputima koji ne osiguravaju efikasno i ekonomično zakupljivanje	26
4.3. Proces zakupljivanja ne obavlja se na način koji omogućava efikasno zakupljivanje i postizanje najniže cijene	27
4.4. Relevantne institucije ne vrše analizu i monitoring procesa	27
4.5. Postoji mogućnost ušteta	28
5. PREPORUKE	29
PRILOZI	31

SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA

ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> - Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
Parlament BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
SZP	Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine
Ured	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Nadležne institucije	VM, MFT
Relevantne institucije	Institucije koje zakupljuju prostor i nadležne institucije
KM	Konvertibilna marka
Komisija za državnu imovinu	Komisija za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom

PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 12/06) ima pravo da izvrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i da o tome izvijesti Parlamentarnu skupštinu BiH, Vijeće ministara, Predsjedništvo i revidiranu, odnosno, revidirane institucije.

Prema ISSAI standardima, revizija učinka je nezavisno ispitivanje efikasnosti i efektivnosti vladinih mjera, programa ili organizacija uz dužno praćenje ekonomičnosti, sa ciljem ostvarivanja poboljšanja. Revizija učinka obuhvata¹:

- reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim načelima i praksom, te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja finansijskih, ljudskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekt koji je predmet revizije; i
- reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.

Pored termina revizija učinka, u revizijskoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini suštinski imaju isto značenje.

Revizija učinka bi se najkraće mogla definisati kao nezavisna i profesionalna aktivnost kojom se utvrđuje da li institucije javnog sektora obavljaju prave poslove i da li te poslove obavljaju na pravi način.

Cilj revizije učinka je utvrditi da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije korištenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa blagovremeno pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi, te da li postoji uticaj na implementaciju tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je da ukaže na postojeće propuste i u skladu s tim da odgovarajuće preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sistemu kao cjelini, stvarati nove vrijednosti i unaprijediti funkcionisanje sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unaprjeđenje i bolji učinak, već promoviše i transparentnost i odgovornost u radu. Ona daje odgovor na pitanje da li se resursi koje institucije javnog sektora angažuju za obavljanje osnovne funkcije koriste uvažavajući principe ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Revizija učinka je i način da poreski obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupno građanstvo stvore sliku o rukovođenju i rezultatima djelovanja vlade i njenih institucija.

U sadašnje vrijeme, cilj većine vlada je unaprjeđenje rada njenih institucija. Izvještaji o reviziji učinka sa preporukama su dobra osnova za uspostavljanje nove, funkcionalnije i fleksibilnije organizacije, za promjene u upravljanju raspoloživim resursima, kvalitetnije usluge institucija javnog sektora i podizanje javne odgovornosti na jedan viši nivo. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ Član 40. ISSAI standarda, Službeni glasnik BiH, broj: 38/11

REZIME

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na efikasnost i ekonomičnost korištenja javnih sredstava namijenjenih za zakupljivanje poslovnih prostora i zgrada za rad i smještaj institucija BiH. Problemi izazvani neuređenim sistemom smještaja institucija BiH motivirali su Ured da provede reviziju učinka na temu: *Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH*.

Cilj je bio procijeniti da li se sredstvima za zakup poslovnih prostora za rad i smještaj institucija BiH upravlja efikasno. Ovo je naročito bitno s obzirom da se izdaci za zakup kontinuirano povećavaju, a institucije iskazuju nove potrebe za kancelarijskim prostorom.

Nalazi

- Ne postoje pravila niti uputstva za zakupljivanje, a nadležne institucije nemaju jasnu viziju u pogledu rješavanja pitanja smještaja institucija BiH.
- Institucije koje zakupljuju uredske prostore nemaju dovoljno inputa i kompetencija za kvalitetno planiranje zakupa.
- Ponuda uredskih prostora na tržištu nije adekvatna niti su procedure pribavljanja zakupa koje se provode transparentne. U ovakvim okolnostima, institucije neekonomično i svaka na svoj način rješavaju pitanje zakupa.
- Evaluacija i monitoring procesa koji se provode su formalne prirode i nisu rezultirali poboljšanjem procesa.
- Aktivnosti relevantnih institucija nisu usmjerene na ekonomično korištenje resursa i smanjenje troškova zakupa, već na iznalaženje alternativnih rješenja pitanja smještaja institucija BiH bez provedenih sveobuhvatnih analiza.

Zaključci

- Zakup prostora nije sistemski uređen. Postojeći uslovi značajno ograničavaju institucije koje zakupljuju prostore da u datim tržišnim okolnostima ostvare ekonomski prihvatljiva rješenja.
- Planiranje resursa zasniva se na procjenama i inputima koji ne osiguravaju efikasno i ekonomično zakupljivanje.
- Proces zakupljivanja ne obavlja se na način koji omogućava efikasno zakupljivanje i postizanje najniže cijene.
- Relevantne institucije² ne vrše analizu i monitoring procesa sa aspekta ekonomičnosti.
- Relevantne institucije se nisu bavile mogućnostima za smanjenje troškova zakupa ekonomičnijim ponašanjem u procesu zakupljivanja, nego su bile usmjerene na druge načine rješavanja pitanja smještaja kao što su kupnja ili gradnja objekata. Studija je pokazala da je, unatoč određenim ograničenjima u procesu zakupljivanja, moguće ostvariti uštede.

Preporuke

Na osnovu provedenog ispitivanja date su preporuke sa ciljem da se postupak zakupa sistemski uredi i pojednostavi, a da se sredstva za ovu namjenu koriste ekonomičnije i transparentnije.

² Relevantne institucije - institucije uključene u proces zakupljivanja (institucija koje zakupljuju prostore i nadležne institucije)

Preporuke koje se mogu ostvariti u kratkom roku:

- Institucije koje zakupljuju prostore trebaju preispitati svoje ugovore o zakupu i razmotriti mogućnosti smanjenja zakupljene površine, ugovorene cijene i preseljenje iz centralne u druge gradske zone.
- Institucije trebaju provoditi transparentne procedure pribavljanja zakupa.
- Institucije trebaju analizirati ponudu na tržištu i u tom smislu maksimalno iskoristiti povoljne tržišne okolnosti i poziciju države kao poželjnog zakupca.
- Institucije trebaju aktivnije pristupiti iznalaženju načina za korištenje državne imovine. Doprinos ovoj aktivnosti treba dati i Služba za zajedničke poslove institucija BiH stavljajući institucijama na raspolaganje sve informacije i pružajući im stručnu pomoć u svrhu rješavanja pitanja smještaja u ovim prostorima.
- Nadležne institucije, u cilju traženja načina za smanjenje troškova zakupa, trebaju analizirati ekonomičnost u korištenju prostora u vlasništvu države koje za smještaj koriste institucije BiH.
- Institucije koje prvi put ugovaraju zakup i institucije koje vrše preugovaranje svojih potreba trebale bi slijediti primjere dobre prakse.

Sistemske preporuke:

- Rješenje pitanja smještaja institucija BiH sistemski urediti na način da funkcija upravljanja smještajem institucija BiH bude pozicionirana u okviru neke od postojećih institucija izvršne vlasti na način koji će omogućiti uspostavu i implementiranje okvira zakupljivanja za potrebe institucija BiH. Mandat i odgovornost ove funkcije bio bi i izrada i implementacija strategije za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH.
- Jačati ulogu i odgovornost institucija nadležnih za predlaganje i odobravanje budžetskih sredstava³. Ovo podrazumijeva dovoljno suštinske kontrole koje se odnose na implementaciju postavljenih okvira zakupa, planiranje resursa i odobravanje budžetskih sredstava.
- Uspostaviti funkciju evaluacije i monitoringa zakupljivanja pri Ministarstvu finansija i trezora BiH.

³ Predsjedništvo BiH, Parlament BiH i Vijeće ministara BiH.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Od samog početka uspostave institucija BiH, kontinuirano je prisutan nedostatak prostora potrebnih za njihov rad i smještaj. Zbog neriješenog pitanja statusa državne imovine, mnoge institucije pitanje svog rada i smještaja rješavaju zakupljivanjem. Iako su ove činjenice manje-više poznate, nadležne državne institucije nemaju jasnu viziju načina rješavanja pitanja smještaja institucija BiH.

Relevantne institucije se nisu bavile pitanjem efikasnog upravljanja troškovima zakupa u institucijama BiH. Nisu se bavile ni pitanjem ekonomičnog upravljanja već zakupljenih prostora, kao ni pitanjem efikasnijeg upravljanja i ekonomičnijeg korištenja prostora u državnom vlasništvu⁴.

Parlament i Vijeće ministara su u nekoliko navrata donosili odluke o kupovini poslovnih prostora za smještaj institucija BiH. Odluke su donošene bez prethodne analize koji je način rješavanja pitanja smještaja u našim okolnostima povoljniji. Postoje indikacije da problem na ovaj način nije riješen.

Institucije Bosne i Hercegovine na zakupljivanje različite imovine godišnje troše oko 3% svog budžeta. Troškovi zakupa se, nominalno, iz godine u godinu kontinuirano povećavaju. Oni su 2005. godine iznosili oko 14 miliona KM, a 2010. godine već preko 28 miliona KM⁵. Različiti razlozi su doveli do povećanja troškova zakupa. Uticaj su svakako imali povećanje broja zaposlenih, uspostava novih institucija na nivou BiH, neekonomično zakupljivanje i sl.

Za potrebe državnih institucija, u 2010. godini bilo je zakupljeno oko 65 hiljada m² različitog uredskog prostora. Od ovog iznosa, za diplomatsko-konzularna predstavništva BiH zakupljeno je oko 24 hiljade m², a za ostale institucije oko 41 hiljada m² uredskog prostora.

U iznajmljenim prostorima radi oko 2700 uposlenika, a podaci Ministarstva finansija i trezora BiH govore da institucijama BiH nedostaje još više od 5 hiljada m² uredskog prostora⁶.

Sa povećanjem broja državnih institucija i broja uposlenih u državnim institucijama, dolazi i do porasta troškova zakupa. Trend porasta troškova zakupa se očekuje i u budućnosti, jer Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je BiH potpisala sa Evropskom unijom i ispunjavanje obaveza koje iz njega proističu zahtijevat će dalje jačanje administrativnih kapaciteta što se može reflektirati na povećanje troškova zakupa.⁷

U vremenu krize i recesije uobičajeno se povećavaju zahtjevi za preispitivanjem budžetskih izdataka. Troškovi zakupa u institucijama Bosne i Hercegovine su problematika koja vlasti i javnost u BiH zaokuplja već duži niz godina.

⁴ Ovdje se pod pojmom "državno vlasništvo" podrazumijeva imovina u vlasništvu BiH na svim nivoima vlasti, a koja se koristi za smještaj institucija BiH bez plaćanja troškova zakupa.

⁵ Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 103/09).

⁶ Informacija o zakupu institucija BiH u budžetu za 2010. godinu sa predloženim zaključcima, MFT, 2009. godina

⁷ „.....Potrebno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta kako bi se ostvarila zadovoljavajuća provedba Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju...“, SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU, Strategija proširenja i ključni izazovi 2010. - 2011. EVROPSKA KOMISIJA Brisel, 9.11.2010. COM(2010) 660, str.45, predzadnji paragraf.

O problematici zakupa raspravljao je i Parlament BiH. Analizirajući problematiku zakupa u institucijama BiH, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je donio zaključke kojima od VM traži da preduzme aktivnosti na racionalizaciji i smanjenju troškova zakupa. Parlament je od Ureda za reviziju institucija BiH zatražio da u svojim izvještajima više prostora ustupi ovoj problematici.⁸

Interes Parlamenta o predmetnoj problematici rezultirao je djelimičnom analizom zakupa u institucijama BiH koju su proveli Služba za zajedničke poslove institucija BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH. Njihove analize bile su osnova da Parlament BiH donese zaključak o nabavci/izgradnji objekata za smještaj dijela institucija BiH u Sarajevu, Mostaru i Banja Luci.

Poseban se akcenat u svim raspravama stavlja na zakup uredskih prostora za što se izdvaja i najveći dio sredstava. Tako su izdaci za zakup uredskih prostora sve češće predmet različitih komentara, kako od strane predstavnika vlasti tako i od javnosti. Često su u medijima iznošeni različiti podaci o iznosu sredstava koji se za potrebe institucija BiH izdvajaju za zakup imovine, a posebice za zakup uredskih prostora.

Opći zaključak većine medijskih izvještaja je da institucije za ovu namjenu troše previše novca. Istovremeno, javnost ne odobrava ni pribavljanje novih objekata za rad i smještaj institucija BiH. Opće mišljenje javnosti je da se sredstva za zakup uredskih prostora moraju koristiti na ekonomičniji način i da za to ima prostora.

Iz informacije MFT-a vidljivo je da su velike razlike u ugovorenim cijenama zakupa kako po gradovima tako i po gradskim zonama unutar pojedinih gradova (nekad i preko 50%). Značajne su razlike i u površini zakupljenog prostora po uposlenom. Na troškove zakupa ukazivano je i u izvještajima finansijske revizije Ureda za reviziju.⁹

Pisani članci u nekim medijima koji iskazuju sumnju o postojanju korupcije u zakupljivanju poslovnih prostora, bili su dodatni motiv za provođenje ove studije.¹⁰

Naprijed navedeno je motivisalo Ured da troškove zakupa uredskog prostora stavi u fokus revizije učinka. Ured je procijenio da su poboljšanja moguća i da je reviziju potrebno provesti.

1.2. Revizijska pitanja

Za što bolje razumijevanje i analizu predmetnog problema formulisano je sljedeće revizijsko pitanje:

Da li se procesom iznajmljivanja uredskog prostora upravlja efikasno?

Kako bi se ispitao revizijski problem i dao odgovor na postavljeno revizijsko pitanje, definisana su sljedeća potpitanja:

1. Da li institucije imaju mogućnosti da ostvare ekonomski prihvatljiva rješenja za svoje potrebe?
2. Je li planiranje potreba usmjereno ka ekonomičnom zakupljivanju?

⁸ Zaključci sa 83. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

⁹ Izvještaj o reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2009. godinu, Ured za reviziju institucija BiH, godina 2010.

¹⁰ „Nitko ne zna na što troše 28 miliona KM?“, www.capital.ba, 24.6.2010. godine

„Ugovora kako tko hoće...“, www.ax-mostar.ba, 21.4.2010. godine

3. Da li se proces iznajmljivanja prostora obavlja na način koji omogućava najnižu moguću cijenu?
4. Da li postoji adekvatan monitoring i kontrola procesa?
5. Da li se preduzimaju aktivnosti usmjerene na smanjenje troškova i jesu li moguće uštede?

Da bi se odgovorilo na postavljena pitanja, Ured za reviziju je analizirao proces zakupljivanja uredskih prostora kod 19 odabranih institucija koje obavljaju slične administrativne poslove. Posmatrani su ključni aspekti procesa: procedura pribavljanja, izbor lokacije, površina i cijena zakupljenog prostora.

1.3. Kriteriji revizije

Uvažavajući opće principe rada javne administracije (ekonomičnost, odgovornost i transparentnost, otvorenost i predvidivost radi sprječavanja korupcije)¹¹, te specifičnosti potreba državnih institucija, tim je uspostavio sljedeće opće kriterije revizije:

- Proces zakupljivanja odvija se u uslovima¹² koji osiguravaju postizanje kvalitetnih rješenja zakupa.
- Proces planiranja se zasniva na kvalitetnim inputima, uspostavljenim pravilima i standardima i planiranju prema potrebama kako bi se ostvario najbolji zakup.
- Lokacija i površina prostora, elementi čiji izbor značajno utiče na ukupne troškove zakupa, biraju se sa pažnjom dobrog domaćina, uz uvažavanje specifičnosti svake od institucija.
- Uspostavljanje nadzora nad procesom, analiza stanja i stalna usmjerenost na smanjenje izdataka trajno su opredjeljenje svih relevantnih institucija.

U skladu sa općim kriterijima, Ured je razradio sljedeće kriterije revizije:

- Proces zakupljivanja u kojem su definirana pravila doprinosi kontroli ekonomičnosti procesa i stvaranju jednakih uslova za sve institucije.
- Jasna dugoročna strategija rješavanja pitanja smještaja institucija i zakupa, kao jednog od načina rješavanja pitanja, omogućava institucijama da prilikom zakupljivanja koriste efekte koje na cijenu ima ugovaranje na dugi rok.
- Informacije o stanju na tržištu i potrebama institucija su objedinjene i omogućavaju institucijama bolju koordinaciju i zajednički nastup na tržištu.
- Učesnici u procesu zakupa su kompetentne osobe koje dobro poznaju elemente tržišta nekretnina kao i potrebe i specifičnosti državnih institucija što osigurava postizanje najboljih uslova zakupa.
- Postupak zakupa je transparentan. Ovo podrazumijeva javno objavljivanje konkursa, jasno definisanje kriterija i predmeta zakupa.

¹¹ Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03/4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10)

¹² U uslovima postojanja jasne vizije, strategije, poznatih potreba i koordinacije među institucijama

- Institucije zakupljuju prostore u namjenskim objektima gdje je moguće ostvariti najbolju iskoristivost prostora i dobru cijenu zakupa.
- Izbor lokacije vrši se uz uvažavanje prirode poslova koje institucija obavlja.
- Institucije preferiraju zajednički smještaj jer on pruža veliki broj mogućnosti za smanjenje troškova zakupa.
- Nadležne institucije kontinuirano vrše monitoring i evaluaciju procesa i predlažu najbolja rješenja.

1.4. Obim i ograničenja revizije

Iz budžeta se kontinuirano izdvajaju sredstva i za druge vrste zakupa (poslovni prostori za DKP, skladišta, zemljište, oprema, stanovi, parkinzi, itd.).¹³ Ipak, najveći izdaci pojedinačno se odnose na zakup uredskog prostora za potrebe institucija BiH u zemlji, koji su 2010. godine iznosili oko 10 miliona KM. Oni su u fokusu ove studije.

Istraživanja su provedena na uzorku. Uzorak je obuhvatio 30% institucija koje su smještene u zakupljenim prostorima. Analizom je obuhvaćeno 38 njihovih pojedinačnih ugovora o zakupu uredskih prostora u Sarajevu, Mostaru i Banja Luci. Uzorkom su obuhvaćene institucije koje obavljaju iste ili slične administrativne poslove. U uzorak su izabrane institucije koje zakupljuju namjenske i nenamjenske (stambene) prostore u različitim dijelovima pomenutih gradova¹⁴. Predmet analize su zakupljeni prostori koji se kao uredski prostori koriste za obavljanje administrativnih radnih zadataka.

Revizija se nije detaljno bavila ostalim vrstama zakupa. Naša saznanja ukazuju da je problematika slična, a rezultati do kojih smo došli analizom zakupa uredskog prostora za rad i smještaj i institucija BiH i preporuke koje se daju u ovom Izvještaju, mogu biti primijenjene i na zakup ostale imovine.

Za potrebe ove revizije analizirani su uslovi u kojima se odvija zakupljivanje ureda za rad i smještaj institucija BiH, te postupak i način zakupljivanja. Predmet analize bile su i aktivnosti koje su institucije BiH preduzimale s ciljem efikasnijeg upravljanja i ekonomičnog korištenja sredstava za smještaj institucija BiH ali preporuke koje se daju u ovom Izvještaju, mogu biti primjenjene i na zakup ostale imovine.

Radi boljeg razumijevanja djelimično je analizirano i tržišno okruženje u kojem se odvija proces zakupljivanja uredskih prostora.

Odabrani uzorak i prikupljeni podaci su omogućili sticanje slike o efikasnosti postupka zakupljivanja i poslužili kao pouzdana osnova za donošenje naših zaključaka i preporuka.

Analizom tržišta uredskih prostora u BiH bavili smo se samo u onoj mjeri koliko nam je bilo potrebno da steknemo sliku o uslovima na tržištu i mogućnostima da institucije BiH koriste tržišne uslove za što efikasnije ugovaranje zakupa.

Studija nije analizirala odluke o sjedištu institucija, jer su odluke o sjedištu institucija stvar političkih dogovora u BiH.

¹³ Detaljnije podatke o strukturi budžetskih izdataka daje Prilog broj 1 ovom Izvještaju: Izdaci za zakupnine za potrebe institucija BiH.

¹⁴ Spisak institucija i agencija koje su odabrane za uzorak nalazi se u Prilogu 2 ovom Izvještaju: Spisak institucija i agencija koje su uzete za uzorak revizije.

Studija ne daje odgovor na pitanje je li zakup poslovnih prostora i zgrada ekonomičniji način rješavanja pitanja smještaja institucija BiH od drugih načina kao što su gradnja vlastitih objekata ili kupovina već izgrađenih objekata. Studija se bavi ekonomičnijim zakupljivanjem i boljim upravljanjem troškovima zakupa.

Nije bilo drugih ograničenja u realizaciji ove studije.

Naš Izvještaj i preporuke date u njemu su polazna osnova za dublju analizu na osnovu koje će nadležne institucije bazirati svoje odluke o rješavanju problema smještaja institucija BiH.

1.5. Izvori i metode revizije

Podaci o procesu zakupljivanja, uslovima u kojima se proces odvija, stanju na tržištu, ugovorenim uslovima zakupa, načinu korištenja zakupljenog prostora i aktivnostima relevantnih institucija prikupljeni su:

- od svih institucija BiH koje zakupljuju uredske prostore,
- proučavanjem važećih propisa, izvještaja, studija, statističkih podataka i drugih dokumenata koji se odnose na oblast zakupljivanja i tržište nekretnina,
- proučavanjem međunarodnih studija i praksi zakupljivanja i korištenja uredskih prostora,
- proučavanjem pojedinačnih ugovora o zakupu za institucije iz uzorka,
- proučavanjem tlocrta zakupljenih prostora,
- poluotvorenim intervjuom sa ovlaštenim predstavnicima institucija iz uzorka i uposlenicima uključenim u proces zakupljivanja.

Radi sticanja objektivne slike o zakupljivanju u institucijama BiH, podaci i informacije su prikupljeni i od: Ministarstva finansija i trezora BiH, Službe za zajedničke poslove institucija BiH, Generalnog sekretarijata VM BiH i predsjedavajućeg Komisije za državne imovinu¹⁵. Od ovih institucija prikupljeni su podaci o njihovim nadležnostima pri ugovaranju usluga zakupa, monitoringu procesa i njihovim aktivnostima usmjerenim na upravljanje i ekonomično korištenje budžetskih sredstava.

Gore prikupljene podatke smo analizirali i međusobno uspoređivali primjenjujući različite kvantitativne i kvalitativne statističke metode u cilju sticanja slike o:

- okolnostima u kojima se odvija zakup uredskih prostora, što nam je omogućilo da izvedemo zaključke o uticaju trenutnih okolnosti na efikasnost i ekonomičnost procesa;
- ukupno zakupljenim površinama, površinama po pojedinim gradovima ili dijelovima grada, ostvarenim cijenama zakupa;
- strukturi cijena kako bi smo ih sveli na nivo usporedivosti;

¹⁵ Komisija za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom, osnovana je Odlukom VM broj 305/04 od 16.04.20004. godine (Službeni glasnik BiH, broj: 10/05 i 18/05)

- odnosu uredskog i ostalog prostora u zakupljenom prostoru i efekte tog odnosa na ukupnu cijenu zakupa;
- odnosu lokacije i cijene zakupa;
- ekonomičnom korištenju zakupljenog prostora, odnosno zakupljene površine po uposleniku i troškova zakupa po uposleniku.

1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni razlozi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka u oblasti upravljanja troškovima zakupa u institucijama BiH. Predstavljena su i revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, kriterij revizije, te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. daje se opis i organizacija procesa i kratak opis tržišnog okruženja.

U poglavlju 3. su prezentirani nalazi koji daju odgovor na revizijsko pitanje i potpitanja.

U poglavlju 4. prezentirani su zaključci revizije.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se u institucijama BiH moglo ostvariti efikasnije i efektivnije korištenje budžetskih sredstava iz osnova zakupljivanja imovine za potrebe institucija BiH.

2. OPIS PROCESA I UČESNICI

U ovom poglavlju predstaviti ćemo proces i pojasniti ulogu pojedinih institucija u pribavljanju usluga zakupa.

Shodno državnom uređenju, institucije BiH su smještene u više gradova na teritoriji BiH i na preko 130 lokacija. Disperzija lokacija zakupa posljedica je zakonskih i ustavnih nadležnosti, te političkih odluka o sjedištu pojedinih institucija BiH.

Smještaj institucija BiH nije sistemski uređen. Institucije pojedinačno i samostalno ugovaraju zakup ureda za svoje potrebe. Ne postoje standardi niti uputstva nadležnih institucija vezano za elemente koji utiču na cijenu zakupa. Shodno tome, institucijama je prepušteno da same donose brojne odluke u procesu zakupljivanja koje imaju uticaja na efikasnost i ekonomičnost procesa zakupljivanja.

U narednoj tabeli prezentiraju se elementi procesa prema koji stepenu slobode koju menadžment institucije ima prilikom njihovog izbora.

Tabela 1: Nivo slobode institucija u procesu zakupljivanja

Red. br.	Opis	Unaprijed određeno	Postoje određena ograničenja	Potpuna sloboda izbora
1.	Izbor grada za smještaj institucije	x		
2.	Planiranje budžeta za zakup		x	
3.	Izbor lokacije u gradu			x
4.	Površina po uposlenom			x
5.	Uslovnost prostora (opremljenost)			x
6.	Ugovaranje pratećih usluga			x
7.	Određivanje perioda zakupa		x	
8.	Izbor procedure zakupa			x
9.	Ugovaranje zakupa		x	

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

U nastavku se daje kratak opis pojedinih aktivnosti u procesu zakupljivanja:

- Aktom o osnivanju institucije definiše se njeno sjedište (grad), tako da institucija nema uticaja na izbor grada u kojem će biti smještena.
- Prilikom planiranja svog budžeta, institucije MFT-u uz budžetski prijedlog podnose obrazloženje iskazanih potreba. Obrazloženje sadrži opis potreba, koji treba biti usklađen sa sistematizacijom i planiranom dinamikom upošljavanja. Ovakav prijedlog budžeta prolazi proceduru usaglašavanja unutar MFT.
- Bez obzira što prijedlog budžeta prolazi proceduru kod MFT, institucije prilikom odlučivanja o elementima koji utiču na cijenu imaju punu slobodu. Ovi elementi su stvar opredjeljenja i izbora rukovodstva svake institucije, jer ne postoje standardi niti procedure kojima su regulisana pitanja lokacije smještaja u gradu, površine, uslovnosti prostora, pratećih usluga i perioda zakupa. Određeno ograničenje postoji kod određivanja perioda zakupa, u pogledu neizvjesnosti oko smještaja institucija u dužem periodu.
- Aktivnosti oko zakupljivanja institucije provode samostalno i u slučaju promjene zakupodavca ili obnavljanja postojećih ugovora;

- Institucije imaju punu slobodu i prilikom izbora procedure pribavljanja zakupa. Zakon o javnim nabavkama i Direktiva EU¹⁶ su ostavili mogućnost da postupak kupovine i zakupljivanja bilo koje nepokretne imovine može biti izuzet od njegove primjene.

Nakon provedene procedure, prijedlog ugovora o zakupu institucija dostavlja Pravobranilaštvu BiH. Pravobranilaštvo vrši kontrolu sa aspekta formalne ispravnosti ugovora i zaštite imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine¹⁷. Potpisani ugovor o zakupu dostavlja se MFT-u na plaćanje.

Prava i obaveze o predmetu zakupa između zakupodavca i zakupoprimca, regulišu se Zakonom o obligacionim odnosima.¹⁸

Proces zakupljivanja uredskih prostora odvija se u okviru nerazvijenog i neuređenog tržišta. Nepostojanje kategorizacije uredskih prostora, nepouzdana statistika, neadekvatna i povremeno ograničena ponuda te neprepoznatljiva uloga agencija za promet nekretnina osnovne su karakteristike tržišta koje institucijama otežavaju proces zakupljivanja. Opširnije o tržištu uredskih prostora može se pogledati u Prilogu broj 3 ovog izvještaja: Osnovne karakteristike tržišta uredskih prostora.

¹⁶ Direktiva EU 2004/18/EZ, Poglavlje II, odjeljak 3, član 16.

¹⁷ Član 15. Zakona o Pravobranilaštvu BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 08/02, 10/02, 44/04 i 102/09

¹⁸ Zakon o obligacionim odnosima, Službene novine Federacije BiH, broj: 29/03 i Službeni list R BiH, broj: 2/92, 13/93 i 13/94

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentirat će se osnovni nalazi do kojih se došlo tokom revizije. Ovdje će biti riječi o postojanju institucionalnih uslova za stručan i odgovoran nastup na tržištu, procesu planiranja i kompetencijama osoba uključenih u proces planiranja i zakupljivanja, načinu pribavljanja zakupa, te praćenju procesa i aktivnostima na smanjenju troškova zakupa. U ovom poglavlju se govori i o nedostatku jasne vizije i smjernica nadležnih institucija što je ostavilo prostor i mogućnost da se institucije ponašaju neekonomično.

3.1. Uslovi za postizanje efikasnog i ekonomičnog zakupa

Ovdje analiziramo da li postojeća regulativa, strategija i vizija, te organizacija procesa (koordinacija između institucija, obučенost pregovarača i sposobnost analize tržišta) omogućavaju institucijama da za svoje potrebe pronađu ekonomski dobra rješenja prilikom zakupa uredskog prostora.

3.1.1. Nedostatak strategije i vizije

Nejasna vizija nadležnih institucija u pogledu rješavanja pitanja smještaja institucija BiH sputava institucije u njihovoj eventualnoj namjeri da ostvare niže cijene.

Ovo se vidi kroz činjenicu da institucije koje zakupljuju urede nemaju informacije na koji period trebaju ugovarati zakup.

U skladu sa logikom tržišta, zakupom na duži period mogli bi se ostvariti bolji uslovi i niže cijene zakupa. Analizirajući ugovore o zakupu za 19 institucija BiH iz uzorka, ustanovili smo da najveći broj institucija sklapa ugovore o zakupu na godinu dana. Navedeno se prezentira u narednoj tabeli:

Tabela 2: Broj institucija i ugovoreni period zakupa

Period zakupa	% ispitanih institucija
1 godina	58
2 godine	16
3 godine	2
Na neodređeno vrijeme	24
Ukupno:	100

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Uz ovako kratak period zakupa i obostrani otkazni rokovi u svim ugovorima su vrlo kratki (najčešće 15 do 30 dana). Nepoznata strategija rješavanja pitanja trajnijeg smještaja institucija rezultira kratkim periodom zakupa, kratkim otkaznim rokovima, a sve ovo ne motiviše zakupoprimce da ostvaruju bolje pozicije. Opredjeljivanje institucija za kratkoročne ugovore i kratke otkazne rokove ne motiviše ni zakupodavce da državnim institucijama nude povoljnije uslove.

Manji broj njih ugovore sklapa na duži vremenski period, a 1/4 institucija iz uzorka je sklopila ugovore na neodređeno vrijeme. Prema izjavama odgovornih osoba iz ovih institucija, sklapanje ugovora na neodređeno vrijeme je više u funkciji izbjegavanja formalnih godišnjih procedura, nego u funkciji ostvarivanja povoljnijih uslova zakupa.

3.1.2 Nedostatak koordinacije

Postojeći sistem nije uspostavio objedinjene informacije o potrebama institucija za zakupom, ponudi i cijenama te na takav način usmjeravao institucije u pogledu ekonomičnog i efikasnog ugovaranja zakupa. Ovim je izostala prohodnost informacija, međusobno poređenje i zajednički nastup na tržištu.

Upoznati smo da su institucije međusobno povremeno komunicirale po pitanju ugovaranja zakupa, ali s obzirom da ovo pitanje nije sistemski riješeno i da ne postoji koordinacija nastupa na tržištu, nije bilo slučajeva zajedničkog ugovaranja. Institucije se nisu pojavljivale kao jedan pregovarač koji traži više prostora i manju cijenu zakupa.

Istraživanja su pokazala da je u Sarajevu i Mostaru u nekim objektima smješteno dvije i više institucija. Kao ilustraciju navodimo primjer da u istom objektu jedna institucija plaća cijenu od 26 KM/m², a druga 39 KM/m². Tražeći obrazloženje od predstavnika ovih institucija, naveli su da je razlika u cijeni nastala zbog različitih površina zakupljenog prostora. U prvom slučaju, zakupljeno je 380 m² po cijeni od 26 KM/m², a u drugom slučaju, zakupljeno je 48 m² po cijeni od 39KM/m². Zajedničkim pregovaranjem o novim ugovorima mogla bi se ostvariti povoljnija cijena zakupa za obje institucije i smanjiti ukupni budžetski izdaci za ove namjene.

3.2. Planiranje zakupa i kompetencije

Institucije nemaju dovoljno inputa za kvalitetno planiranje zakupa. Ovdje se u prvom redu misli na nepostojanje pravila i standarda koji bi trebali rezultirati efikasnim i ekonomičnim korištenjem resursa. Većina informacija potrebnih za dobro planiranje je u ovakvim okolnostima stvar izbora i osobne procjene osoba uključenih u proces zakupljivanja.

Prilikom izbora lokacije za smještaj institucije unutar grada, koji je političkom odlukom izabran za sjedište institucije, najčešće se koristi kriterij blizine drugih institucija BiH.

Zakup se planira na osnovu procjene i poređenja sa institucijama koje su ugovorile zakup u blizini lokacije koju je odabrala institucija. Ispitanici navode da najčešće ne pribave potpune i pouzdane informacije o strukturi cijene zakupa koju su ugovorile druge institucije.

Prilikom planiranja površine potrebnog prostora većina institucija kao osnovni kriterij koristi broj potrebnih ureda. U planiranju broja potrebnih ureda najčešće se polazi od pretpostavke da svi šefovi trebaju imati svoje uredske prostore pa nije dovoljno vođeno računa o tome kakve su uobičajene površine zakupa po uposlenom u javnom sektoru.

Na planiranje površine uredskog prostora utiče i broj zaposlenih. Potrebna površina prostora se određuje na osnovu ili pune sistematizacije ili plana zapošljavanja za duži period. Ovdje značajno ograničenje predstavlja neizvjesnost u pogledu trajanja procedure upošljavanja koje često, zbog različitih razloga, traju duže od planiranog vremena.

Nadležne institucije nemaju jasan plan smještaja institucija BiH pa samim tim ni plan zakupljivanja uredskih prostora. Zakup se ne doživljava kao dobro rješenje smještaja institucija BiH pa su sve aktivnosti usmjerene na alternativne načine rješavanja pitanja smještaja institucija BiH – kupnja ili gradnja objekata. Zakup uglavnom svi vide kao privremeno rješenje i zbog toga su izostale aktivnosti na ovom području.

Nedostatak pravila, standarda ili smjernica za proces planiranja i zakupljivanja uredskih prostora daje veću slobodu, ali i odgovornost rukovodstvu institucija i osobama uključenim u proces. U takvim okolnostima neophodne su i veće kompetencije osoba uključenih u proces zakupljivanja. Međutim, rukovodioci institucija su stručnjaci različitih profila i najčešće nemaju dovoljno znanja, iskustva i vremena da se na adekvatan način bave zakupljivanjem uredskih prostora. Ni osoblje u institucijama koje je uključeno u postupak nabavke zakupa također nema neophodno potrebne kompetencije za ovu aktivnost. Ovo je posebno izraženo kod novoosnovanih institucija.

Veći broj rukovodioca, naročito kod novoosnovanih institucija, je izjavio da ih problem zakupa opterećuje i udaljava od bavljenja osnovnim zadatkom institucije. U isto vrijeme, niti jedna od institucija iz uzorka nije koristila usluge stručnjaka iz ove oblasti, obrazlažući to dodatnim troškovima koji mogu nastati.

3.3. Ugovaranje zakupa

U ovom dijelu analiziramo jesu li se institucije u datim tržišnim okolnostima ponašale ekonomično i jesu li koristile mogućnosti za smanjenje ugovoreni cijena zakupa. Ekonomično ponašanje procjenjivali smo u odnosu na ponašanje institucija prema faktorima koji utiču na visinu cijene zakupa. Dodatno smo ispitivali ekonomičnost u opredjeljivanju institucija za veličinu zakupljenog prostora po uposleniku.

3.3.1. Transparentnost postupka

Transparentnost postupka je osnovna pretpostavka za postizanje povoljnijih uslova zakupa. Provođenjem procedura koje nisu dovoljno transparentne smanjuje se mogućnost dobivanja većeg broja ponuda, čime je smanjena konkurentnost, a samim tim i mogućnost da se ostvare bolji i povoljniji uslovi zakupa.

Zakonsku mogućnost izuzimanja zakupa od procedura propisanih Zakonom o javnim nabavkama koristile sve institucije iz uzorka. Informacije o raspoloživim prostorima institucije najčešće pribavljaju površnim ispitivanjem tržišta. Navedeno se prezentira u narednoj tabeli:

Tabela 3: Načini pribavljanja usluga zakupa poslovnih prostora i zgrada (institucije iz uzorka)

Način pribavljanja usluga zakupa	% od ispitanih institucija
Prema procedurama Zakona o javnim nabavkama	0 %
Javni poziv u novinama	11%
Slanje upita na nekoliko adresa	23 %
Neformalno ispitivanje	66%
UKUPNO:	100

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Iako se najboljim načinom zakupljivanja može smatrati transparentno provođenje procedure ili barem javno objavljivanje potražnje, očigledno je da to nije najčešći način pribavljanja zakupa.

Bez obzira na izabranu proceduru zakupa, u nekim institucijama su za provođenje postupka zakupa formirane komisije. Pokazalo se da one manje-više imaju formalnu ulogu, jer glavnu riječ, najčešće, vode rukovodioci institucija.

3.3.2. Šta se sve zakupljuje kao uredski prostor?

Za svoj rad i smještaj, institucije uglavnom zakupljuju prostore koji ne omogućavaju maksimalnu iskoristivost prostora zbog nepovoljnog odnosa uredskog i ostalog prostora. Analiza je pokazala da se kao uredski prostor nerijetko zakupljuju kuće, stanovi, nezavršeni objekti, trgovački centri, itd. U takvim prostorima značajne površine zauzimaju prateći prostori (hodnici, kuhinje i sl.). Iz ovih razloga, odnos neto-korisnog, odnosno uredskog prostora i ostalog prostora značajno varira od institucije do institucije. Za utvrđivanje ovog odnosa, analizirali smo ugovore i tlocrte zakupljenih prostora u sjedištu institucija iz uzorka. Navedeno je ilustrovano u slijedećoj tabeli:

Tabela 4: Struktura zakupa po vrsti objekata

Vrsta objekta ¹⁹	% od ispitanih institucija	Odnos uredskog i ostalog prostora
Administrativni centri	21	90:10
Ostali namjenski prostori	53	75:25
Nenamjenski prostor	26	70:30
Ukupno:	100	

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Zakupljeni prostori namjenski građeni za administrativno poslovanje imaju povoljniji odnos uredskog i ostalog prostora (90:10). Uprkos tome, samo se 21% ugovora odnosi na zakup u administrativnim centrima, dok se 26% ugovora kod kojih je odnos uredskog i ostalog prostora nepovoljan (70:30) odnosi na zakup nenamjenskih prostora.

Zakup u nenamjenskim prostorima institucije pravdaju nedovoljnom ponudom adekvatnih prostora u trenutku ugovaranja zakupa. Situacija na tržištu prilikom ugovaranja nije trebala biti ograničenje već poticaj institucijama da prate ponudu i vode proaktivan odnos spram traženja boljeg rješenja. Informacije do kojih smo došli u razgovoru sa predstavnicima ponuđača koji izdaju u zakup prostore u administrativnim centrima, ukazuju da državne institucije i nisu izražavale poseban interes za zakupljivanjem u takvim objektima.

Ispitanici su naglašavali i problem poređenja cijena dostavljenih ponuda zbog zbirnog iskazivanja svih elemenata koji ulaze u cijenu zakupa (npr. lokacija, komunalije, obezbjeđenje, namještaj, mogućnost preuređenja na teret zakupodavca, parking mjesta, dvorište i sl.).

Institucije svoje potrebe za parkingom, osiguranjem, čišćenjem, namještajem i slično rješavanju na različite načine, a iz ovakvih ugovora nije moguće ustanoviti koliki je stvarni trošak pojedinih elemenata i u kojoj mjeri su oni opravdani. Analizom elemenata i poređenjem ugovorenih cijena zakupa nisu se ozbiljno bavile niti institucije koje zakupljuju poslovne prostore, ali ni MFT koje vrši plaćanje ugovorenog zakupa. Ilustraciju različitih pristupa prezentiramo u slijedećoj tabeli:

¹⁹ Administrativni centri - moderni i namjenski građeni uredski prostori; Ostali namjenski prostori - upravne zgrade bivših socijalističkih preduzeća i višenamjenska novogradnja; Nenamjenski prostori - stanovi, kuće i sl.

Tabela 5: Elementi ugovorene cijene zakupa (podaci za institucije iz uzorka)

Predmet ugovora o zakupu poslovnog prostora	% od analiziranih ugovora
Poslovni prostor (PP)	39
PP i parking	24
PP, parking, osiguranje	5
PP, parking, namještaj	8
PP, parking, grijanje, električna energija, voda	8
PP i čišćenje	5
PP, grijanje, električna energija, voda	3
PP, grijanje, električna energija, voda, čišćenje, osiguranje	3
PP, grijanje, električna energija, voda, čišćenje, osiguranje, namještaj, parking	3
Namještaj, parking, čišćenje, osiguranje	3
Ukupno:	100

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što se vidi, manje od polovine institucija iz uzorka je ugovorilo zakup samog prostora, a kod svih ostalih institucija, u cijenu zakupa uredskog prostora uključeni su i neki drugi elementi. Ovakva pojava otežava poređenje i kvalitativne analize vrijednosti za novac.

Kao ilustraciju ovog problema, navodimo primjer parkinga. Kod 60% institucija iz uzorka u cijenu zakupa uključen je i određen broj parkirnih mjesta, ali iz ugovora o zakupu nije moguće utvrditi koliko parking participira u ugovorenoj cijeni zakupa uredskog prostora. Pored troškova koji se iskazuju kroz cijenu zakupa ureda, na troškove parkinga u 2010. godini institucije BiH su kao poseban trošak za parkinge izdvojile više od pola miliona KM.

Na sličan način mogu se posmatrati i svi ostali troškovi koji se ugovaraju u sklopu zakupa ureda. Ovakav pristup umanjuje mogućnost kvalitetnih analiza efikasnosti i ekonomičnosti zadovoljenja stvarnih potreba institucija.

3.3.3. Površina zakupljenog prostora po uposlenom

Postoje brojne slabosti u odnosu institucija prema određivanju potrebne površine prostora po uposleniku. U situaciji kad institucijama nije poznata strategija rješavanja pitanja njihovog trajnog smještaja i ograničene ponude uredskog prostora na tržištu nekretnina, zakupljena površina po uposleniku je različita od institucije do institucije. Analizom ugovora o zakupu i međusobnim poređenjem zakupljenih površina između institucija, utvrđeno je da se ona po uposleniku značajno razlikuje i kreće se od 6 do 57 m² po uposleniku. Navedeno se za institucije iz uzorka prezentira u slijedećoj tabeli:

Tabela 6: Raspon površine po uposleniku (institucije iz uzorka)

Površina po uposleniku u m ²	% od broja analiziranih ugovora
Od 6 do 12	21
Od 13 do 18	39
Od 19 do 30	32
Preko 30	8
Ukupno:	100

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

U razgovoru sa menadžmentom institucija, većina je kao osnovni kriterij prilikom zakupljivanja prostora navela broj ureda i projektovani broj uposlenika. Ovo se u konačnici odrazilo i na ukupno zakupljenu površinu prostora. Veliki broj institucija još uvijek nije ostvario planiranu sistematizaciju radnih mjesta tako da se odnos broja uposlenih i površine zakupljenog prostora, kod nekih institucija, mijenja u zavisnosti od dinamike upošljavanja.

Zakup po uposleniku koji je ponekad i 10 puta veći u jednoj u odnosu na drugu instituciju, govori o tome da veći broj institucija ne vodi dovoljno računa o ekonomičnosti prilikom zakupljivanja. Različite površine uredskog prostora po uposlenom znače i različite uslove rada za uposlenike na istim poslovima u državnim institucijama. Zbog toga su ispitanici u institucijama koja imaju manje površine po uposlenom izražavali nezadovoljstvo ovakvim stanjem, smatrajući da bi uslovi rada trebali biti ujednačeni, odnosno da bi i ostale institucije trebale težiti ekonomičnijem zakupljivanju.

U razgovoru koji smo vodili sa nadležnim predstavnicima institucija, kao razloge za iznajmljivanje viška prostora naveli su: nepopunjenost sistematizacije, neadekvatnu ponudu i postojeću organizacionu strukturu institucije.

Detaljniji podaci o zakupljenim površinama i broju uposlenih u zakupljenim prostorima daju se u prilogu 4 - Podaci o zakupljenim prostorima i njihovoj iskorištenosti.

3.3.4. Izbor lokacije zakupa

Izbor lokacije za smještaj unutar gradova koji su određeni za sjedište institucija značajno utiče na ukupne troškove zakupa. I u izboru lokacije unutar grada izabranog za sjedište institucije imaju punu slobodu. Njihov odnos prema ovom problemu često nije u skladu sa principom ekonomičnosti.

Kao što je navedeno ranije, institucije ne mogu uticati na izbor grada za sjedište institucije BiH jer je to stvar političkih dogovora. Međutim, smještaj institucija u zonama unutar gradova koji su određeni za sjedište institucija stvar je opredjeljenja rukovodstva institucije. U tom dijelu, institucije preuzimaju punu odgovornost za ekonomično ponašanje.

Za izbor lokacije nisu utvrđena nikakva pravila, iako izbor lokacije u nekoj od gradskih zona u jednom gradu može značajno smanjiti ili povećati troškove zakupa²⁰. Analiza cijena po lokacijama smještaja institucija unutar Sarajeva, Mostara i Banja Luke upućuje da se cijene zakupa ponekad razlikuju i četiri puta.

Sa aspekta uticaja na cijenu, podjela po zonama najveći efekat ima u Sarajevu gdje je i utvrđen najveći raspon cijena.

Zbog konfiguracije i organizacije grada, najveći uticaj na cijenu zakupa ima lokacija u Sarajevu. Sarajevo je za analizu izabrano i iz slijedećih razloga:

- na zakup poslovnih prostora i zgrada za potrebe institucija BiH u Sarajevu odnosi se oko 40% ukupno zakupljene površine;

²⁰ Na tržištima gdje su uredski prostori kategorizirani, unutar jedne kategorije lokacija postaje presudan kriterij koji utiče na cijenu zakupljenog prostora.

- 50% godišnjih troškova zakupa poslovnih prostora i zgrada se odnosi na njihov zakup u Sarajevu;
- u Sarajevu je zapažen najveći raspon cijena zakupa poslovnih prostora i zgrada po m².

Za potrebe ove analize, grad Sarajevo podijeljen je u nekoliko gradskih zona. Podjela je napravljena na temelju procjene Ureda, a zasniva se na administrativnoj podjeli grada Sarajeva²¹.

Analizom ugovora o zakupu institucija smještenih u Sarajevu, može se uočiti da je većina institucija zakupila prostor u centru grada i dijelovima koji su lokacijski blizu samog centra grada. Kao razlog za ovakvo ponašanje institucije često navode blizinu ostalih državnih institucija (institucija smještenih na Marin Dvoru u zgradi Parlamenta i Zgradi Prijateljstva) i nedostatak prostora u drugim dijelovima grada. U narednoj tabeli se prezentiraju neki podaci o zakupu po zonama u Sarajevu:

Tabela 7: Broj ugovora, zakupljena površina i mjesečni troškovi zakupa ureda po zonama u Sarajevu

Zona grada	Udio ugovora po gradskim zonama	Raspon cijena u KM ²²	Udio u mjesečnim troškovima zakupa u Sarajevu
Centar - Zona 1	54%	19-39	60%
Zona 2	29%	13-39	26%
Zona 3	17%	9-17	14%
Ukupno:	100%		100%

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH. Podaci za sve institucije BiH koje zakupljuju urede u Sarajevu

Kao što se vidi, više od polovine institucija smještenih u Sarajevu, uredske prostore zakupljuju u centralnoj gradskoj zoni, iako troškovi zakupa u drugoj i trećoj gradskoj zoni mogu biti znatno niži.

Bez obzira na naprijed navedeno, skoro svi nadležni ispitanici u institucijama su istakli da im lokacija nije presudan kriterij za odabir ponude za smještaj institucije. Oni navode da su se za odabranu lokaciju opredijelili zato što nisu imali nikakvih instrukcija od strane nadležnih institucija i što su na takav način bliži sjedištu Parlamenta i Vijeća ministara BiH. Većina njih je potvrdila da priroda njihovog poslova ne zahtjeva svakodnevni kontakt sa ostalim državnim institucijama kao ni kontakt sa strankama (npr. uobičajen za organe i tijela lokalne zajednice), a što bi mogao biti razlog za izbor predmetne lokacije.

Ako u prvi plan, kao važan parametar cijene zakupa ureda, postavimo lokaciju, onda vidimo da su cijene zakupa u centru grada značajno veće od prosječne cijene u zoni 2, a skoro duplo veće od cijene zakupa u zoni 3. Ako ovome dodamo i činjenicu da je u centralnoj gradskoj zoni ponuda uredskih prostora ograničena, da se kao uredski nerijetko zakupljuju i nenamjenski prostori, i da u zakupljenom prostoru na zajedničke prostore (hodnike, stepenice, kupatila, čajne kuhinje) otpada značajna površina, razlike u cijenama zakupa m² uredskog prostora su još i veće.

²¹ Grad Sarajevo je podijeljen u tri zone. Centralna gradska zona obuhvata gradsko područje od Baščaršije do Marin Dvora. Druga zona obuhvata područje od Marin Dvora do Čengić Vile, dok treća gradska zona obuhvata ostala gradska područja.

²² Cijene zakupa su za potrebe ove analize svedene na nivo uporedivosti. Ovo znači da su ostali troškovi, koji su ugovorom o zakupu uključeni u cijenu zakupa, iskustveno procijenjeni i odbijeni od ugovorene cijene zakupa.

3.3.5. Inertnost spram tržišnih uslova – ugovoreni period i cijena zakupa

Institucije koje zakupljuju poslovne prostore ne koriste povoljna tržišna kretanja u cilju upravljanja troškovima zakupa. Iz tačke 3.1. je vidljivo da institucije ugovaraju uglavnom kratke periode zakupa. Međutim, iako je evidentan pad cijena na tržištu, institucije, prilikom obnavljanja ugovora, nisu iskoristile povoljne tržišne okolnosti u cilju ostvarivanja povoljnijih uslova.

Aktuelna ekonomska kriza je dovela do pada cijena nekretnina kao i cijena zakupa. Također, i ponuda uredskih prostora je, u određenim trenucima bila zadovoljavajuća, uprkos izraženom nedostatku uredskih prostora koje karakterizira tržište BiH. Sve ovo nisu bili dovoljni razlozi da institucije, i pored toga što godišnje obnavljaju ugovore o zakupu, nisu smanjile cijenu zakupa. U ovakvoj situaciji, navodimo podatak da je samo jedna od 19 institucija iz uzorka prezentirala aktivnosti kojima je uspjela simbolično sniziti cijenu zakupa. Ostale institucije nisu preduzimale aktivnosti, smatrajući da je ponuda i dalje ograničena.

Ispitanici navode da su ukupni troškovi zakupa uredskog prostora za institucije BiH visoki. U isto vrijeme, oni smatraju da je njihova ugovorena cijena u datim okolnostima povoljna i da zbog toga nisu preduzimali nikakve aktivnosti na njenom smanjenju. Oni ujedno navode i da su upoznati sa padom cijena na tržištu nekretnina, ali da je on zbog ograničene ponude, manje izražen u području uredskih prostora.

Institucije kao zakupoprимci imaju različit odnos spram ugovaranja dužine zakupa. Povoljnija situacija na tržištu nekretnina nije korištena za ostvarivanje boljih uslova u pogledu dužine zakupa, iako tržišna logika govori da se zakupom na duži period mogu ostvariti bolji uslovi i niže cijene zakupa.

U situaciji kad su institucije kratkoročne ugovore preugovarale na neodređeno vrijeme, analizom je utvrđeno da nije došlo do suštinske promjene uslova zakupa. Zakupljena površina, visina zakupa, kao ni drugi bitni elementi, nisu mijenjane. Ovakvo ponašanje institucije pravdaju nedostatkom informacija o pitanju rješavanja njihovog trajnog smještaja. Nejasna vizija nadležnih institucija i ovdje dolazi do izražaja.

Svoju prednost pouzdanog i sigurnog platiše institucije nisu prepoznale. Zbog toga, u cilju ostvarivanja boljih uslova zakupa, nisu imale aktivnosti prema vlasnicima većih administrativnih objekata koji su uredske prostore povoljno izdali privatnom sektoru.

3.4. Praćenje procesa – evaluacija i monitoring

U ovom dijelu predstavljamo način praćenja procesa zakupljivanja te aktivnosti relevantnih institucija usmjerenih ka efikasnom zakupljivanju i smanjenju troškova zakupa.

Istraživanja su pokazala da, iako je odgovornost za efikasno i ekonomično ugovaranje zakupa na institucijama, većina njih nije vršila evaluaciju procesa. Evaluaciju i monitoring procesa i njegovih rezultata ne vrše ni nadležne institucije. Zbog ovoga su izostale mjere koje bi rezultirale efikasnim i ekonomičnim upravljanjem sredstvima zakupa.

MFT nema ulogu u samom procesu zakupljivanja i zaključivanja ugovora o zakupu niti vrši kontrolu procesa sa aspekta efikasnosti i ekonomičnosti korištenja resursa. Ono se

ograničilo na kontrolu mogućeg prekoračenja odobrenih budžetskih sredstava za ovu namjenu.

I Pravobranilaštvo BiH vrši kontrolu ugovora sa formalno-pravnog aspekta. Naime, institucije su dužne dostaviti Pravobranilaštvu BiH ugovore o zakupu čija godišnja vrijednost prelazi 10.000 KM. Pravobranilaštvo vrši kontrolu sa aspekta formalne ispravnosti ugovora i zaštite imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine. U zadnje vrijeme Pravobranilaštvo u svojim mišljenjima o sklopljenim ugovorima iznosi i neobvezujuće komentare o ugovorenim cijenama.

Većina institucija iz uzorka je izrazila mišljenje da evaluaciju i monitoring procesa trebaju vršiti nadležne institucije. Nasuprot ovome, MFT je mišljenja da odgovornost za efikasno i ekonomično upravljanje sredstvima zakupa treba ostati na menadžmentu institucija. Ovakvo prebacivanje odgovornosti doprinosi neefikasnosti i neekonomičnosti procesa.

3.5. Aktivnosti na smanjenju troškova zakupa i mogućnosti za uštede

U ovom dijelu ćemo predstaviti aktivnosti relevantnih institucija koje se odnose na upravljanje procesom zakupa i moguće uštede koje se mogu ostvariti u zakupljenim prostorima.

3.5.1. Aktivnosti na smanjenju troškova zakupa

Pitanjem efikasnosti i ekonomičnosti korištenja resursa u procesu zakupljivanja većina relevantnih institucija nije se bavila.

Institucije koje zakupljuju uredske prostore, kao i nadležne institucije u posmatranom periodu (2009. i 2010. godina) nisu bile fokusirane na efikasnije i ekonomičnije korištenje sredstava zakupa, već na traženje alternativnih načina za smještaj državnih institucija (kupnju i gradnju objekata).

Institucije koje zakupljuju prostor nisu imale organizovan i sistemski pristup prema iznalaženju mogućnosti za korištenje državne imovine, iako takve mogućnosti postoje (čak i u situaciji kada pitanje državne imovine, kao političko pitanje, još uvijek nije riješeno).

Kad je riječ o aktivnostima nadležnih institucija, inicijativu u ovom pravcu imala je Komisija za državnu imovinu. Ona je od svih institucija prikupila informacije o potrebnom prostoru. Međutim, prikupljeni podaci nisu prošli proceduru usaglašavanja unutar Komisije za državnu imovinu. Ostale nadležne institucije nisu imale organizovanog pristupa ovoj problematici.

U posmatranom periodu, MFT i SZP su na zahtjev Parlamenta BiH imali određene aktivnosti i one su se odvijale po dva različita zaključka²³. Njihova suština je zahtjev upućen VM da sastavi informaciju o troškovima zakupa koji plaćaju institucije BiH.

²³ Zaključak Predstavničkog doma Parlamenta BiH sa 40. sjednice održane 19.11.2008.god. i Zaključak Predstavničkog doma Parlamenta BiH sa 68. sjednice održane 30.12.2009. god.

Pored ovoga, Parlament je zadužio VM da izradi plan racionalizacije troškova zakupa i strategiju za dugoročno rješavanje pitanja smještaja institucija BiH.²⁴

Uz pomoć MFT-a, VM je sačinilo i Parlamentu BiH dostavilo traženu informaciju. Ova informacija je bila osnova Parlamentu za donošenje zaključka kojim je VM zaduženo da u najkraćem roku usvoji Prijedlog odluke o nabavi/izgradnji objekata za smještaj dijela institucija BiH u Sarajevu, Banja Luci i Mostaru.

Informacija koju su Parlamentu dostavile SZP i MFT ne sadrži analizu zakupa, niti obrađuje aspekt upravljanja troškovima zakupa.

Ukupan dosadašnji rezultat svih ovih aktivnosti je kupovina objekata za smještaj dijela institucija BiH u Mostaru.

3.5.2. Moguće uštede

U ovom poglavlju prezentiraju se ideje za moguće uštede koje se mogu ostvariti efikasnijim zakupljivanjem i ekonomičnijim korištenjem zakupljenih prostora, te sistemskim rješavanjem problema smještaja institucija BiH.

Prezentacija potencijalnih ušteda za institucije iz uzorka predstavljena je na osnovu prikupljenih podatka o površini, cijeni i lokaciji. U nastavku se predstavljaju neke najjednostavnije mogućnosti ušteda:

- Ako bi svaka od institucija smanjila cijenu zakupa za samo 1 KM po m², uštede u budžetu iznosile bi oko 200 hiljada KM na godišnjem nivou.
- Ako bi svaka od institucija smanjila zakupljenu površinu po uposlenom za samo 1 m², uštede bi na godišnjem nivou iznosile oko 160 hiljada KM.

Naše projekcije su pokazale da se zakupom u namjenskom prostoru, uz uvažavanje svih specifičnosti državnih institucija, za institucije sa manje uposlenih može dostići kriterij od 12 m² po uposlenom, odnosno za veće institucije 8 m² po uposlenom.

Kod određivanja navedenog kriterija uvažene su slijedeće specifičnosti državnih institucija: djelatnost koju obavljaju – usluga koju pružaju, veličina, odnosno broj uposlenih u instituciji, odnos broja rukovodećeg i ostalog osoblja, kao i iskustva drugih zemalja, stručna literatura i karakteristike ponuđenih objekata na tržištu BiH.

U narednoj tabeli se prezentiraju moguće uštede primjenom kriterija 8 i 12 m² po uposleniku:

²⁴ Uredu nije prezentiran plan racionalizacije troškova zakupa i strategija za dugoročno rješavanje pitanja smještaja institucija BiH.

Tabela 8: *Moguće uštede za institucije iz uzorka**(u KM)*

OPIS	Sadašnje stanje- prosjeak za institucije iz uzorka (17 m ² po uposleniku)	Kriterij 12 m ² po uposleniku	Kriterij 8 m ² po uposleniku
Zakupljena površina m ²	13.253	9.312	6.208
Boj zaposlenih	776	776	776
Prosječna ponderisana cijena (KM/m ²)	22,50	22,50	22,50
Mjesečni iznos troška	298.192	209.520	139.680
Moguće mjesečne uštede:	-	88.672	158.512

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Gruba procjena govori da, u idealnim okolnostima i uz uvažavanje specifičnosti institucija BiH, smanjivanjem zakupljene površine sa prosječnih 17 m² po uposleniku na 12, odnosno 8 m² po uposleniku, uštede na godišnjem nivou mogu iznositi od jednog do dva miliona KM.

Naprijed navedeno treba da služi kao orijentaciona osnova i model kojem se pri ugovaranju zakupa treba težiti.

Uštede je moguće ostvariti i po drugim osnovama kao što su preseljenje nekih institucija iz centralnih u ostale gradske zone gdje su uslovi zakupa povoljniji ili organizovanim zakupom više institucija u adekvatnim administrativnim centrima.

Organizovanim zakupom u administrativnim centrima mogli bi biti znatno sniženi (neki čak i eliminisani) i određeni troškovi koji se pojedinačnim zakupljivanjem pojavljuju kod svih institucija (repcija, protokol, osiguranje, čišćenje, sale za sastanke i drugi zajednički prostori).

Preseljenje institucija izvan centra grada i utvrđivanje standarda potrebne površine po uposlenom opredjeljenje je koje su prihvatile i druge države koje se ozbiljnije bave problematikom smanjenja troškova za smještaj svojih institucija. Detaljniji podaci o praksama drugih zemalja se prezentiraju u Prilogu broj 5 ovog Izvještaja: Prakse drugih zemalja.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH je izvršio reviziju učinka ekonomičnosti i efikasnosti korištenja sredstava zakupa. Analizom procesa zakupljivanja, planiranja i upravljanja resursima za ovu namjenu ustanovljeno je da se sredstvima za zakup poslovnih prostora za rad i smještaj institucija BiH ne upravlja efikasno i da se zakupljeni prostori ne koriste ekonomično.

U procesu pribavljanja zakupa institucije imaju razne mogućnosti, ali i određena ograničenja u pogledu ekonomičnog i efikasnog ponašanja. Proces zakupljivanja se ne odvija na način kojim se postižu najpovoljniji uslovi zakupa. Navedeno je posljedica nepostojanja jasno postavljenih uslova i okvira, uspostavljenih praksi, a dijelom i odnosa spram korištenja resursa i percepcije efikasnosti i ekonomičnosti relevantnih institucija.

U ovakvim okolnostima, institucije, shodno svom nahođenju i bez adekvatnih analiza, ugovaraju zakup uredskih prostorija što za rezultat ima različite površine po uposleniku, zakup u nenamjenskim objektima i težnju institucija da zakup ostvare u centralnim gradskim zonama. Ovakvo stanje ostavlja prostor i sumnju na korupciju.

U ovom poglavlju prezentiraju se rezultati obavljene revizije na osnovu iskustava 19 institucija iz uzorka. Rezultati su pokazali da se procesom zakupljivanja poslovnih prostora i zgrada za smještaj institucija BiH ne upravlja efikasno te da postoji dosta prostora za poboljšanja i uštede.

4.1. Postojeći uslovi značajno ograničavaju institucije da u datim tržišnim okolnostima ostvare ekonomski prihvatljiva rješenja

Nedostatak strategije i vizije nadležnih institucija o pitanju rješavanja smještaja institucija BiH, nedostatak pravila i standarda zakupljivanja, kao i nedostatak objedinjenih informacija o stanju na tržištu i potrebama institucija, značajno utiču na mogućnosti institucija da ostvare ekonomski prihvatljiva rješenja zakupa.

Ovakvi uslovi uspostavili su prakse u kojima institucije nisu u mogućnosti koristiti priliku da zakupom na duži rok, prema tržišnim pravilima, utiču na smanjenje cijene zakupa. Iz istog razloga izostao je zajednički nastup više institucija na tržištu koji bi omogućio zakup većih površina čime bi se također mogle ostvariti niže cijene zakupa.

Institucijama je ostavljena potpuna sloboda u procjeni i izboru svih faktora koji utiču na cijenu zakupa. Studija je pokazala da ovo ne omogućava da se sredstvima zakupa upravlja na efikasan i ekonomičan način i da je potrebno utvrditi pravila i okvirne standarde koji bi institucijama bili smjernica za ostvarivanje svojih potreba uz ekonomično zakupljivanje.

4.2. Planiranje resursa zasniva se na procjenama i inputima koji ne osiguravaju efikasno i ekonomično zakupljivanje

Nedostatak strategije o rješavanju pitanja smještaja institucija BiH, nedostatak informacija o stanju i potrebama drugih institucija, nedostatak smjernica, pravila ili standarda, značajno otežava proces planiranja.

U ovim okolnostima najveću odgovornost ima rukovodstvo institucija i osobe uključene u proces zakupljivanja. Nedostatak pravila po kojima se treba planirati i obavljati zakup nužno zahtijeva izraženije kompetencije osoba uključenih u proces, pa planiranje i upravljanje resursima direktno zavisi od njihove opredijeljenosti i razumijevanju principa ekonomičnosti.

Međutim, rukovodioci institucija su stručnjaci različitih profila i najčešće nemaju potrebna znanja i iskustvo da efikasno planiraju i koriste resurse za zadovoljenje potreba institucije. Ni osoblje u institucijama koje je uključeno u postupak nabavke zakupa, također nema neophodno potrebne kompetencije za ovu aktivnost.

4.3. Proces zakupljivanja ne obavlja se na način koji omogućava efikasno zakupljivanje i postizanje najniže cijene

Prakse koje su institucije uspostavile u datim okolnostima ne rezultiraju efikasnim zakupljivanjem i ekonomičnim korištenjem resursa. Ovo je dijelom posljedica nepostojanja jasnih uslova i okvira (nedostatak strategije i koordinacije), a dijelom percepcije efikasnosti i ekonomičnosti koju institucije pojedinačno imaju spram korištenja resursa.

Istraživanja su pokazala da uspostavljene prakse zakupa nisu dovoljno transparentne, iako je transparentnost preduslov za stvaranje konkurentnosti i ostvarivanje najboljih uslova zakupa.

Prisutni pad cijena na tržištu nekretnina nije iskorišten da se smanje ranije ugovorene cijene zakupa, a povoljna tržišna kretanja nisu iskorištena za jedinstven nastup na tržištu i ugovaranja zakupa na duži period čime bi se ostvarile niže cijene zakupa.

Kod izbora lokacije za smještaj unutar gradova određenih za sjedište institucija, preferiraju se centralni dijelovi grada, iako većina institucija navodi da im to nije ključni kriterij pri zakupu. Zakup u centralnim gradskim zonama značajno povećava cijenu zakupa, iako institucijama najčešće ne osigurava zadovoljenje njihovih potreba.

Utvrđene su značajne razlike u površini zakupljenog prostora po uposlenom. One su izazvane činjenicom da se odluka o površini koja će se zakupljivati često donosi na osnovu planiranog, a ne stvarnog broja uposlenih u instituciji. Ova odluka se donosi i bez znanja o tome koja je površina prostora po uposleniku potrebna za obavljanje njegovih radnih zadataka.

Zakupljivanje većih površina i zakupljivanje u nenamjenskim prostorima značajno utiču na visinu ukupnih troškova zakupa.

4.4. Relevantne institucije ne vrše analizu i monitoring procesa

Institucije koje zakupljuju uredski prostor, kao ni nadležne institucije koje odobravaju sredstva za ove namjene, ne vrše adekvatnu evaluaciju i monitoring procesa, naročito ne sa aspekta ekonomičnosti i efikasnosti zakupljivanja uredskih prostora. Aktivnosti koje su preduzimale nadležne institucije bile su formalno-administrativne prirode.

Ne postoje jasna razgraničenja odgovornosti u pogledu evaluacije i monitoringa procesa. Zbog toga dolazi do prebacivanja odgovornosti među relevantnim

institucijama. Ovo za posljedicu ima izostanak mjera koje bi trebale rezultirati efikasnim i ekonomičnim upravljanjem procesom i sredstvima zakupa.

4.5. Postoji mogućnost ušteda

Naša analiza je pokazala da se mogu ostvariti određene uštede kada je zakup opredjeljenje za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH. Boljim upravljanjem resursima i boljom organizacijom procesa moguće je ostvariti značajne uštede u budžetu.

Procijenjeno je da bi smanjenjem zakupljene površine sa 17 m² na 12 m² ili 8 m² po uposleniku godišnje uštede za institucije iz uzorka mogle iznositi 1 do 2 miliona KM. Smanjenjem cijene zakupljenih površina za samo 1 KM po m² zakupljenog prostora, uštede bi iznosile 200 hiljada KM na godišnjem nivou. Uštede je moguće ostvariti i po drugim osnovama kao što su preseljenje iz centralnih u druge gradske zone, organizovanim zakupom više institucija, zakupom u administrativnim centrima i korištenjem povoljnih tržišnih okolnosti.

Aktivnosti koje su preduzimale nadležne institucije nisu bile usmjerene na stvaranje uslova za efikasno i ekonomično zakupljivanje, nego na smanjenje troškova zakupa kupnjom ili gradnjom novih objekata.

Kupnja i gradnja objekata, kao opredjeljenje nadležnih institucija za smještaj institucija BiH nije zasnovano na sveobuhvatnim analizama koje bi u datim ukupnim tržišnim i ekonomskim okolnostima u kojima se nalazi BiH potvrdile prednost kupnje ili gradnje objekata spram zakupljivanja.

Korištenje državne imovine za smještaj institucija BiH nije adekvatno razmatrano od strane nadležnih institucija, a moglo bi u dužem vremenskom periodu predstavljati način za ostvarivanje ušteda u budžetu.

Ovakvim pristupom izostala je podrška institucijama koja se mogla pružiti kroz koordinaciju nastupa na tržištu, sumiranje i distribuciju informacija o stanju na tržištu, donošenje pravila i standarda, te davanje instrukcija za ekonomično ponašanje u datim tržišnim okolnostima.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju institucija BiH zaključio je da bi se, ukoliko bi se pribavljanje zakupa sistemski uredilo i postavili jasni okviri u kojima bi institucije provodile procedure zakupljivanja, proces poboljšao i stvorile mogućnosti za kontinuirane uštede u budžetu. Uspostavljene prakse bi trebale pretrpjeti određene promjene kojima bi se uspostavila obaveza evaluacije i monitoringa te razgraničile nadležnosti među institucijama. Ovo zahtijeva doradu postojeće regulative.

U nastavku, Ured za reviziju daje određene preporuke koje institucijama BiH mogu pomoći u smanjenju troškova zakupa. Neke od naših preporuka mogu se odmah implementirati, dok je za druge potrebno više vremena.

Preporuke koje se daju u ovom Izvještaju mogu biti primijenjene i na zakup ostale imovine. Naše preporuke mogu pomoći nadležnim institucijama i prilikom razmatranja rješavanja pitanja trajnog smještaja institucija BiH.

Kako bi se smanjila mogućnost pretjeranog trošenja i smanjila mogućnost korupcije, a povećala efikasnost u upravljanju sredstvima zakupa, Ured za reviziju predlaže Parlamentarnoj skupštini BiH da razmotri sljedeće preporuke.

Preporuke koje se mogu ostvariti u kratkom roku:

- Institucije koje zakupljuju prostore trebaju preispitati svoje ugovore o zakupu i razmotriti mogućnosti smanjenja zakupljene površine, ugovorene cijene i preseljenje iz centralne u druge gradske zone.
- Institucije trebaju analizirati ponudu na tržištu i u tom smislu maksimalno iskoristiti povoljne tržišne okolnosti i poziciju države kao poželjnog zakupca.
- Institucije trebaju aktivnije pristupiti iznalaženju načina za korištenje državne imovine. Doprinos ovoj aktivnosti treba dati i Služba za zajedničke poslove institucija BiH, prikupljajući i stavljajući institucijama na raspolaganje sve informacije i pružajući im stručnu pomoć u svrhu rješavanja pitanja smještaja.
- Nadležne institucije, u cilju traženja načina za smanjenje troškova zakupa, trebaju analizirati ekonomičnost u korištenju prostora u vlasništvu države koje za smještaj koriste institucije BiH.
- Institucije koje prvi put ugovaraju zakup i institucije koje vrše preugovaranje svojih potreba, trebale bi slijediti primjere dobre prakse.
- Institucije, trebaju provoditi transparentne procedure pribavljanja zakupa.

Sistemske preporuke:

- Rješenje pitanja smještaja institucija BiH potrebno je sistemski urediti na način da funkcija upravljanja smještajem institucija BiH bude pozicionirana u okviru neke od postojećih institucija izvršne vlasti, na način koji će omogućiti uspostavu i implementiranje okvira zakupljivanja za potrebe institucija BiH. Mandat i odgovornost ove funkcije bio bi i izrada i implementacija strategije za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH.

- Jačati ulogu i odgovornost institucija nadležnih za predlaganje i odobravanje budžetskih sredstava²⁵. Ovo podrazumijeva dovoljno suštinske kontrole koje se odnose na implementaciju postavljenih okvira zakupa, planiranje resursa i odobravanje budžetskih sredstava;
- Uspostaviti funkciju evaluacije i monitoring zakupljivanja pri Ministarstvu finansija i trezora BiH.

Sistemska rješavanje pitanja smještaja institucija BiH podrazumijeva uspostavu funkcije koja bi bila odgovorna za izradu i implementaciju strategije za rješavanje pitanja smještaja institucija BiH. U nadležnosti ove funkcije bi bila koordinacija potreba institucija BiH, kontinuirano praćenje stanja i kretanja na tržištu, uspostava i implementacija okvira zakupljivanja, te pregovaranje pri potpisivanju dugoročnih ugovora o zakupu više institucija na jednoj lokaciji. Ova funkcija ujedno treba biti i promotor dobre prakse u institucijama BiH, a upravljanje ovim aktivnostima sa centralnog nivoa može pomoći da se smanje rizici od korupcije.

Institucije nadležne za odobravanje budžetskih sredstava trebaju uspostaviti dobar mehanizam planiranja i korištenja budžetskih sredstava namijenjenih za smještaj institucija BiH.

Adekvatno uspostavljen mehanizam praćenja i monitoringa procesa zakupljivanja i resursa za ovu namjenu, stvorit će uslove da nadležne institucije kontinuirano i proaktivno djeluju u cilju poboljšanja uslova i procesa zakupljivanja. Ovakav mehanizam bi pomogao i u efikasnijoj kontroli utroška sredstava za ovu namjenu.

Jasan okvir u kojima će institucije pribavljati usluge zakupa i koji će institucije upućivati na efikasno ugovaranje zakupa i ekonomično korištenje resursa, uspostaviti će mehanizam kojim bi se snizile cijene zakupa i ujednačili uslovi rada za obavljanje sličnih aktivnosti unutar institucija BiH.

Uštede koje bi se ostvarile implementacijom naših preporuka mogle bi biti iskorištene za neki drugi oblik rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, koji se u analizama pokaže kao najbolje rješenje.

Tim revizije učinka:

Rukovodilac Odjela
revizije učinka

Hrvoje Tvrčković, vođa tima _____

Fadila Ibrahimović

Jasna Ćesir, revizor učinka _____

²⁵ Predsjedništvo BiH, Parlamentarna skupština BiH i Vijeće ministara BiH.