



GRAD ZAGREB

**STRATEGIJA UPRAVLJANJA IMOVINOM
GRADA ZAGREBA**

za razdoblje 2020. – 2026. godine

Verzija dokumenta 4.8.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	3
1 UVODNI DIO.....	6
1.1 Uvodne napomene	6
1.2 Značenje pojmova	7
2 OPĆI DIO.....	12
2.1 Ciljevi i svrha Strategije upravljanja imovinom.....	12
2.2 Vizija Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba	12
2.3 Misija Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba	12
2.4 Opća načela	13
2.5 Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom	14
2.5.1 Uvodno o važećim propisima	14
2.5.2 Zakonska obveza sustavnog evidentiranja imovine	15
2.5.3 Normativni okvir	16
2.5.4 Posebno o upravljanju, raspolaganju i evidentiranju imovinom	19
2.5.5 Posebno o stjecanju vlasništva na temelju zakona	21
2.6 Opći podaci o Gradu Zagrebu	23
3 ANALIZA STANJA UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA NEKRETNINAMA..	24
3.1 Opis postojećeg stanja	24
3.2 Postojeći pojavni oblici nekretnina.....	26
3.3 Razrada oblika i vrsta nekretnina	28
3.4 Stanje dokumentacije o nekretninama.....	29
3.5 Sudski i drugi sporovi između Grada Zagreba i trećih osoba	30
3.6 Povrat imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine	31
3.7 Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa s Republikom Hrvatskom.....	31
3.8 Evidentiranje nekretnina prema Računskom planu	32
4 ANALIZA STANJA UPRAVLJANJA DIONICAMA I POSLOVNIM UDJELIMA	34
4.1 Dionice i udjeli u glavnici.....	34
4.2 Poslovni udjeli.....	34
5 ANALIZA STANJA UPRAVLJANJA OSTALOM IMOVINOM	37
5.1 Autorska prava	37
5.2 Goodwill.....	37

5.3	Vrijednosni papiri	38
5.4	Patenti, licence i koncesije.....	38
5.4.1	Licence.....	38
5.4.2	Ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja	38
5.4.3	Koncesije.....	39
5.5	Umjetnine	39
5.6	Spomenici.....	40
5.7	Plemeniti metali, drago kamenje.....	40
5.8	Ošasna imovina.....	41
5.9	Upravljanje i raspolaganje nepokretnim kulturnim dobrima	42
6	SWOT analiza.....	44
7	VIZIJA, CILJEVI I MJERE	46
7.1	Opći strateški cilj.....	46
7.2	Strateški i posebni ciljevi.....	47
7.2.1	Strateški cilj 1 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela u svezi imovine Grada Zagreba	50
7.2.2	Strateški cilj 2 - Uređivanje normativnog okvira i vlasničko-pravnih odnosa	60
7.2.3	Strateški cilj 3 - Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine Grad Zagreba.....	67
7.2.4	Strateški cilj 4 – Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka	74
7.2.5	Strateški cilj 5 - Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini.....	91
7.3	Smjernice za upravljanje trgovačkim društvima.....	96
7.3.1	Smjernice za upravljanje trgovačkim društvima	96
7.3.2	Smjernice za upravljanje imovinom trgovačkih društava	97
8	ZAVRŠNI DIO	99
8.1	Rizici kod implementacije Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba	99
8.2	Preporuke za praćenja i revidiranja Strategije upravljanja imovinom....	102
8.3	Zaključak	104
	POPIS SLIKA	106
	POPIS TABLICA.....	107
	PRILOZI	108

1 UVODNI DIO

1.1 Uvodne napomene

Strategija upravljanja imovinom Grada Zagreba za razdoblje 2020.-2026. (u daljnjem tekstu: Strategija), je obvezujući dokument u funkciji učinkovitijeg upravljanja imovinom u vlasništvu ili raspolaganju Grada Zagreba.

Grad Zagreb je u više navrata pripremao nacрте dugoročnih planova za pojedine pojavne oblike imovine, te konačno pristupio cjelovitoj izradi Strategije upravljanja imovinom uvažavajući preporuke dane od strane Državnog ureda za reviziju¹ (u nastavku: DUR), koje su se temeljile na provedenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba za period od 2012. do 2014. godine i to za tri portfelja: građevinsko zemljište i građevinske objekte (stanove i poslovne prostore).

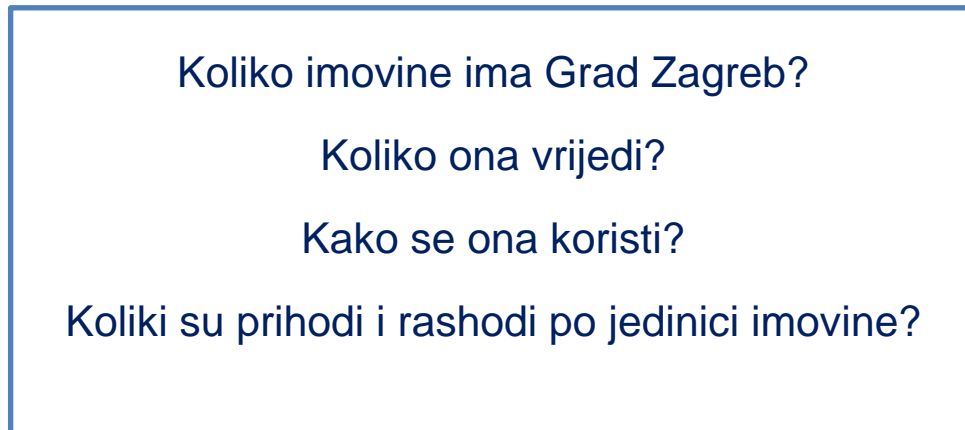
Ocjena DUR-a po provedenoj reviziji učinkovitosti bila je „djelomično učinkovito“, a jedna od 15 danih preporuka vezano za dugoročno planiranje glasila je: *Donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom kojom je potrebno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom, uvažavajući gospodarske i razvojne interese Grada Zagreba, godišnji plan upravljanja i raspolaganja imovinom, kojim je potrebno odrediti kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja imovinom i provedbene mjere u svrhu provođenja strategije, sastavljati i Gradskoj skupštini dostavljati izvješće o stanju imovine najmanje jednom godišnje, u skladu s odredbama statuta Grada Zagreba.*

Strategija se donosi za razdoblje od sedam godina, i kao takva spada u srednjoročne dokumente. Sadrži ključne strateške i posebne ciljeve te viziju i smjernice vezane za osiguranje učinkovitog i transparentnog upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Zagreba.

Značenje pojma **upravljanje imovinom** posebno je važno, pri čemu se naglašava da u ovom dokumentu i svakodnevnom radu svih gradskih upravnih tijela ima sljedeće značenje i da **podrazumijeva ukupnost radnji i procesa usmjerenih k donošenju odluka o stjecanju, raspolaganju, prenamjeni i/ili otuđivanju gradske imovine, odnosno evidentiranju prava i obveza te troškova i prihoda koji nastaju s osnova raspolaganja i/ili korištenja gradskom imovinom.**

¹ Izvješće o obavljenoj reviziji upravljanja i raspolaganja nekretninama Grada Zagreba, DUR, Zagreb siječanj 2016. Dostupno na: <http://www.revizija.hr/izvjesca/2016/rr-2016/revizije-ucinkovitosti/upravljanja-i-raspolaganje-nekretninama-lokalnih-jedinica/grad-zagreb.pdf>

Za učinkovitije upravljanje imovinom Grada Zagreba, postavljaju se četiri ključna pitanja:



Kako se *Strategija* u ovakvom obliku priprema po prvi put, to je razumljivo da će biti potrebe za njezinim praćenjem, revizijom, poboljšanjima vezanim za iskustva iz svakodnevne prakse, raznim prilagođavanjima zakonskim promjena kojih će u narednih sedam godina sigurno biti, organizacijskim i tehnološkim promjenama, kao i ostalim promjenama.

Riječi i pojmovi što se koriste u cijelom tekstu ove Strategije koji imaju rodno značenje odnose se jednako na ženski i muški rod, sukladno članku 43. Zakona o ravnopravnosti spolova².

1.2 Značenje pojmova

Objašnjenje odnosno definiranje pojmova potrebno je ako postoje dvojbe o značenju, ako su stručni ili dvosmisleni, odnosno ako se koriste u užem ili širem smislu od uobičajenog.

Institute, nazivlja i pojmove koji predstavljaju pravne standarde i koji se podrazumijevaju u značenju u kojem su dani u pravnom sustavu, odnosno u općim propisima koji se odnose na određeno pravno područje, nije potrebno objašnjavati kako bi se osigurala njihova terminološka, logička i semantička dosljednost.

Pojedini pojmovi u smislu ove Strategije imaju sljedeća značenja:

1. **Aktivnost** je niz specifičnih i međusobno povezanih radnji čija provedba izravno vodi ostvarenju mjere, a neizravno ostvarenju cilja.
2. **Arondacijske površine** su katastarske čestice koje nisu javne namjene, odnosno one katastarske čestice ili njihovi dijelovi koje zbog svoje veličine,

² Narodne novine 82/08 i 69/17.

oblika, položaja i pogodnosti za gradnju ne mogu biti samostalne građevne čestice, zatim površine spajanjem kojih se s drugim katastarskim česticama ili njihovim dijelovima ne može formirati nova građevna čestica minimalne površine određene prostornim planom odnosno koje se nalaze između već formiranih građevnih čestica, kao i one površine koje se mogu stvarno koristiti i racionalno iskorištavati samo od strane vlasnika susjedne građevne čestice ili njihovim pripajanjem susjednoj građevnoj čestici.

3. **Bilanciranje imovine** je knjigovodstveno evidentiranje u analitičkim i sintetičkim evidencijama (do Glavne knjige proračuna) iz kojih se nedvojbeno vidi o kojoj se imovini radi, koja je nabavna i trenutna vrijednost, oznaka lokacije/smještaja kao i inventarni broj te imovine.
4. **Evidentiranje imovine** odnosi se na niz radnji koje se odnose na prikupljanje i evidentiranje svih podataka kojima se omogućuje uvid u opseg i strukturu svih pojavnih oblika imovine Grada Zagreba, kao i postojanje eventualnih prava i ograničenja u odnosu na navedenu imovinu, a sve s ciljem učinkovitijeg upravljanja i nadzora nad raspolaganjem i stanjem gradske imovine, uključujući evidentiranje svih poslovnih promjena u vezi s nekretninama koje nisu evidentirane u poslovnim knjigama.
5. **Grad**, kao i eventualne izvedenice iz ovog pojma se, ako nije drugačije izričito naznačeno, odnosi se na Grad Zagreb kao jedinicu lokalne i područne samouprave.
6. **IB nekretnine** odnosi se na inventarni broj nekretnine, odnosno osnovnog sredstva u evidenciji dugotrajne imovine Grada Zagreba.
7. **ID nekretnine** je jedinstven i neponovljiv identifikacijski broj koji se dodjeljuje svakoj nekretnini koja se vodi u službenoj bazi podataka Grada Zagreba.
8. **Imovina** su sve pokretne i nepokretne stvari vlasništvu Grada Zagreba te imovinska prava koja im pripadaju, odnosno sve pokretne stvari i prava koje Grad Zagreb posjeduje kao samostalni posjednik.
9. **Indirektne subvencije** predstavljaju davanje imovine na korištenje ispod tržišne vrijednosti, a predstavlja izračunati iznos koji vlasnik nekretnine od korisnika nekretnine ostvaruje manje neto prihoda nego što bi ih mogao ostvariti na slobodnom tržištu.
10. **Jedinica imovine** je najmanja funkcionalna cjelina nekretnine koja ima samostalnu uporabnu i/ili funkcionalnu vrijednost. Može biti npr. katastarska čestica, stan, dječje igralište, nerazvrstana cesta, park, spomenik, most, poslovni prostor, parkiralište (s više parking mjesta), javna rasvjeta (s jednim

mjernim mjestom i više stupova, kablova, svjetiljki), muzej, kazalište, dječji vrtić, pothodnik, fontana, javne stube, sklonište i dr.).

11. **Klasifikacija nekretnina (A, B i C)** – funkcionalna klasifikacija nekretnina u skladu s PRLS metodologijom upravljanja nekretninama koja se temelji na Projektu Reforme Lokalne Samouprave (PRLS) i koju je razvio The Urban Institute iz Washingtona, SAD, a financirala Svjetska banka za potrebe bržeg razvoja tranzicijskih zemalja.
12. **Knjiženje** – ekonomski/ računovodstveni pojam za postupak knjigovodstvenog evidentiranja poslovnog događaja.
13. **Kompleks** je funkcionalna cjelina koja obuhvaća dvije ili više jedinica imovine koje čine jedinstvenu i samostalnu funkcionalnu cjelinu (npr. groblje s više grobnih mjesta, sportski centar s više sadržaja kao što su dvorana, igralište, svlačionice, ugostiteljski sadržaj, parking, pomoćni tereni i dr., zdravstvene ustanove odnosno bolnica s više zgrada i pomoćnih objekata i dr.).
14. **Mjera** je skup međusobno povezanih aktivnosti kojima se izravno ili neizravno ostvaruju posebni, odnosno strateški ciljevi.
15. **Opći strateški cilj** je ključni cilj ove Strategije, a to je: *osigurati ekonomski svrhovito, djelotvorno, učinkovito i transparentno upravljanje gradskom imovinom na način da ta imovina bude u službi gospodarskog rasta i zaštite javnog interesa i interesa Grada Zagreba.*
16. **Portfelji imovine** odnose se na pojavne oblike istovrsne imovine, odnosno imovine koja ima specifična obilježja koja je поближе određuju i čine razliku u odnosu na druge pojavne oblike istovrsne imovine.
17. **Posebni ciljevi** u ovoj Strategiji čine skup ciljeva koji detaljnije razrađuju strateške ciljeve i u kojima su definirane mjere za ispunjenje tih ciljeva.
18. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom trajne i/ili periodične naravi** su poslovi i radne aktivnosti koje obuhvaćaju i podrazumijevaju trajnu i/ili periodičnu suradnju više upravnih tijela ili ustrojstvenih jedinica u okviru istih, a u pravilu se odnose na evidentiranje nekretnina i poslovnih događaja u odnosu na nekretnine koji proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u obvezno pravnom smislu.
19. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom jednokratne naravi** su poslovi i radnje koje po svom izvršenju ili provedbi ne podrazumijevaju nikakav oblik trajne ili periodične suradnje više upravnih tijela, a u pravilu se odnose na poslove i radnje u okviru uređivanja imovinskopravnog stanja u odnosu na nekretnine koje proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u stvarno pravnom smislu, odnosno poslova evidentiranja stvarno pravnog statusa nekretnina.

20. **Poslovni partner** je svaka pravna ili fizička osoba koja je na temelju pravnog posla, upravnog akta i/ili druge odluke tijela Grada Zagreba ovlaštena koristiti ili rabiti u vlasništvu Grada Zagreba ili je druga strana u obvezno pravnim poslovima postupaka stjecanja ili otuđenja imovine.
21. **Raspolaganje imovinom** odnosi se na sve radnje kojima se odlučuje o stjecanju i otuđivanju gradske imovine (raspolaganje u stvarno pravnom smislu), odnosno na sve radnje kojima se gradska imovina daju na uporabu i/ili korištenje poslovnim partnerima u smislu ove Strategije (raspolaganje u obvezno pravnom smislu).
22. **Smjernica** je načelno određen apstraktni cilj ili učinak koji se želi postići ostvarivanjem strateških i posebnih ciljeva, ali ne uspostavlja detaljna pravila i aktivnosti za postizanje istih.
23. **Stanje u naravi** odnosi se na pravni status nekretnine o kojoj podaci iz javnih upisnika ne odražavaju istinito i potpuno činjenično i pravno stanje nekretnine, a obuhvaća sve oblike izvan knjižnog i predmnijevanog vlasništva Grada Zagreba u okviru kojih Grad Zagreb posjeduje nekretnine kao samostalni posjednik (uslijed različitih okolnosti s osnova kojih nisu evidentirane nekretnine i stvarna prava na istima, a uvažavajući činjenicu kako Grad Zagreb upravlja velikim brojem nekretnina koje je stekao pravnim sljedništvom i/ili na temelju izričite zakonske odredbe – *ex lege* stjecanje).
24. **Strategija**, kao i eventualne izvedenice iz ovog pojma se, ako nije drugačije izričito naznačeno, odnosi na ovaj dokument punog naziva *Strategija upravljanja imovinom Grada Zagreba za razdoblje 2020. – 2026. godine*.
25. **Strateški cilj** je dugoročni, odnosno srednjoročni cilj ostvarenjem kojeg se izravno postiže ostvarenje općeg cilja i načela utvrđenih u ovoj Strategiji.
26. **Uknjižba** je knjižni upis kojim se knjižna prava stječu, prenose, ograničuju ili prestaju bez posebnog naknadnog opravdanja u smislu propisa kojim se uređuje ustrojstvo, uređenje, vođenje i čuvanje zemljišnih knjiga, određuje predmet i vrste upisa te vođenje zemljišnoknjižnih postupaka.
27. **Upravljanje imovinom** podrazumijeva ukupnost radnji i procesa usmjerenih k donošenju odluka o stjecanju, raspolaganju, prenamjeni i/ili otuđivanju gradske imovine, odnosno evidentiranju prava i obveza te troškova i prihoda koji nastaju s osnova raspolaganja i/ili korištenja gradskom imovinom.
28. **Upravno tijelo** je u smislu ove Strategije поближе je određeno odredbama općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela Grada Zagreba.

29. **Uređivanje imovinskopravnih odnosa** odnosi se na ukupnost radnji i postupaka koji u pravilu obuhvaćaju donošenje pojedinačnih akata te izradu i sastav isprava o pravnim poslovima kojima se mijenja ili utječe na stvarno pravni status određene jedinice imovine, a takve radnje i postupci uključuju sve aktivnosti koje obuhvaćaju prikupljanje dokumentacije i provedbu istih akata u svim javnim upisnicima i registrima, a osobito u zemljišnim knjigama i katastru, uz napomenu kako isti pojam obuhvaća, osim ako nije što drugo određeno posebnim propisom, pojmove sređivanja i rješavanja imovinskopravnih odnosa.
30. **Vlasništvo** se odnosi, pored značenja utvrđenog drugim pozitivnim propisima u odnosu na nekretnine i pokretnine, na knjižno ili izvan knjižno vlasništvo Grada Zagreba, a koje uključuje vlasništvo na nekretninama upisanim u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo na kojem Grad Zagreb ima pravo raspolaganja ili korištenja, zatim na nekretnine koje su bile u društvenom vlasništvu s pravom korištenja Grada Zagreba za koji se vodi postupak na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, do pravomoćnog okončanja tog postupka, kao i na vlasništvo svake nekretnine koju Grad Zagreb posjeduje kao samostalni posjednik.

2 OPĆI DIO

2.1 Ciljevi i svrha Strategije upravljanja imovinom

Opći strateški cilj je osigurati ekonomski svrhovito, djelotvorno, učinkovito i transparentno upravljanje gradskom imovinom kao i osigurati da ta imovina bude u službi građana, gospodarskog rasta te zaštite javnog interesa i interesa Grada Zagreba.

Svrha Strategije je temeljem utvrđivanja ekonomske, financijske i proračunske podloge te utvrđivanja potreba i stanja nekretnina u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, postaviti okvire za realizaciju programa i sustava upravljanja i raspolaganja nekretninama u narednom sedmogodišnjem, desetogodišnjem ili za nekretnine još bolje dvadesetogodišnjem razdoblju.

2.2 Vizija Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba

Vizija Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba je sustavno, transparentno, optimalno i održivo upravljanje imovinom u vlasništvu ili raspolaganju Grada Zagreba, koje počiva na načelima javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti. Krajnja je svrha postići da gradska imovina pridonosi općem dobru, kako na razini gospodarstva, infrastrukture tako i strateškoga razvoja lokalne zajednice. Očuvanjem vrijednosti postojeće imovine i njezinim stavljanjem u potpunu funkciju te stalnom izgradnjom novih sadržaja stvaraju se pretpostavke za rad i kvalitetan život sadašnjih i budućih naraštaja.

2.3 Misija Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba

Misija Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba je sustavno i planirano upravljati raznolikim pojavnim oblicima imovine, optimalno koristiti imovinu potrebnu za obavljanje temeljnih zadaća Grada i maksimalizirati koristi od viška imovine, služiti se imovinom za ostvarivanje gospodarskih i socijalnih ciljeva Grada, vodeći računa o zadovoljavanju svih javnih potreba građana danas i u budućnosti. Nadalje, sastavni je dio misije pravodobno prepoznavati ciljeve, sustavno poduzimati mjere i aktivnosti za ostvarenje zacrtanih ciljeva, iznalaziti i implementirati rješenja koja će pridonijeti što učinkovitijoj uporabi svih oblika gradske imovine.

2.4 Opća načela

U aktima vezanim za rad lokalne samouprave, postupcima revizija, nadzora i izrade strateških dokumenata, najčešće se ističu sljedeća četiri opća načela:

- Načelo javnosti,
- Načelo predvidljivosti,
- Načelo učinkovitosti,
- Načelo odgovornosti.

Navedena načela su i u pripremi ovog dokumenta istaknuta kao ključna i zapravo predstavljaju jak okvir za svako postupanje s imovinom lokalne samouprave.

Načelo javnosti upravljanja gradskom imovinom osigurava se propisivanjem pravila i kriterija upravljanja i raspolaganja imovinom u svim aktima Grada Zagreba u vezi s upravljanjem i raspolaganjem njegovom imovinom, njihovom javnom objavom, određivanjem ciljeva upravljanja i raspolaganja, redovnim upoznavanjem javnosti s aktivnostima tijela koje raspolaže gradskom imovinom, javnom objavom najvažnijih odluka vezanih uz upravljanje i raspolaganje i vođenjem registra Gradske imovine. Načelo transparentnosti³ govori da problemi i izazovi koje javno tijelo nastoji riješiti kroz postupke strateškog planiranja moraju biti jasno obrazloženi i relevantni.

Načelo predvidljivosti osigurava da raspolaganje imovinom u istim ili sličnim slučajevima bude obuhvaćeno jednakim, predvidljivim postupanjem. Načelo predvidljivosti jedno je od osnovnih principa „dobre uprave“, a propisano je aktima EU-a, prije svega Poveljom o osnovnim pravima EU iz 2000. godine i Europskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja iz 2001. godine. Prema toj odredbi „kada postupi u upravnoj stvari, upravno tijelo vodi računa i o ranijim odlukama donesenim u istim ili sličnim stvarima“⁴. Pritom formulaciju „vodi računa“ treba razumjeti u smislu „uzet će u obzir“.

Načelo učinkovitosti osigurava učinkovito upravljanje i raspolaganje gradskom imovinom prema načelu „dobrog gospodara“ radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih i drugih ciljeva određenih Strategijom kao javni interes. Ovo se načelo u *Strategiji upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2019. – 2025.* s istim značenjem naziva spominje kao „načelo ekonomičnosti“.

Načelo odgovornosti osigurava se propisivanjem ovlasti i dužnosti pojedinih nositelja funkcija upravljanja i raspolaganja imovinom, nadzorom nad upravljanjem i raspolaganjem, izvješćivanjem o postignutim ciljevima i učincima upravljanja. Pod ovo se načelo može podrazumijevati i *načelo zakonitosti*, koje se u nekim dokumentima izdvaja kao posebno načelo, a zapravo podrazumijeva da upravljanje imovinom mora

³ Prema članku 9. Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine br. 123/17.)

⁴ Više na: https://ec.europa.eu/assets/sg/administrative-conduct/complaints_hr/

biti usklađeno s Ustavom, zakonima i drugim aktima koji obvezuju JLS na provođenje određenih procesa.

2.5 Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom

2.5.1 Uvodno o važećim propisima

Iz odredbi čl. 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15 i 123/17; u daljnjem tekstu: ZLP(R)S) proizlazi kako imovinu jedinica lokalne, odnosno područne samouprave čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja im pripadaju. Međutim, takva naizgled jednostavna formulacija ponekad otvara puno više pitanja nego što daje odgovora, a odgovore je potrebno potražiti u odredbama drugih propisa koji izravno ili neizravno uređuju pitanja gradske imovine. S obzirom na okolnost kako pokretne stvari vrlo često ne zauzimaju toliko značajan udio u portfeljima imovine JLP(R)S, fokus šire stručne javnosti i nadležnih tijela na upravljanje i raspolaganje nepokretnom imovinom u vlasništvu Grada Zagreba čini se itekako opravdanim.

U prilog spomenutoj kompleksnosti i multidisciplinarnosti upravljanju imovinom valja istaknuti činjenicu kako su način vođenja knjigovodstvenih evidencija o imovini lokalnih jedinica te iskazivanje imovine u financijskim izvještajima propisani odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19) i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18 i 126/19). Navedeni propisi, odnosno operativni poslovi i zadaci koji se na istima temelje, svakako su u domeni službenika u ustrojstvenim jedinicama nadležnim za poslove računovodstva i financija. Nadalje, kako bi se mogla postići zakonita funkcionalna distinkcija pojedinih portfelja imovine, potrebno je konzultirati odredbe niza različitih propisa u rasponu od temeljnog propisa kojim se uređuje područje lokalne i područne samouprave pa do propisa kojima se uređuju područja gradova i općina, odnosno upravna područja proračuna, komunalnog gospodarstva ili prostornog uređenja. Međutim, kako su navedena upravna područja, odnosno propisi kojima su ista uređena, uglavnom usmjereni semantičkom definiranju određenih pojmova te evidentiranju okolnosti o vrijednosti i stanju imovine, može se izvesti zaključak kako je područje upravljanja imovinom JLP(R)S primarno potrebno podvesti pod izrazito široki obuhvat pojma imovinskopravnih poslova.

Stoga je, kako bi se razvio učinkovit i strateški orijentiran pristup upravljanju imovinom koji predstavlja kvalitetnu podlogu za donošenje informiranih političkih odluka,

potrebno prioritarno identificirati radnje i procese koji prethode, odnosno koji predstavljaju nužne preduvjete ostvarivanja takvog pristupa.

S tim u vezi valja dodati, s obzirom na slojevitost, multidisciplinarnost i kronološki redosljed provođenja operativnih zadataka u navedenom smislu, kako se ovom Strategijom ne daje analitički prikaz potraživanja Grada, nastalih s osnova korištenja gradske imovine, bez obzira je li riječ o javnim površinama, stanovima ili poslovnim prostorima. Isto se odnosi i na evidentiranje sveukupne imovine Grada Zagreba jer se predmet ove Strategije odnosi na implementaciju strateškog pristupa i definiranja procesa koji prethode stvaranju upotrebljive i strukturirane evidencije nekretnina, a potom i sustavnom evidentiranju svih poslovnih događaja u vezi iste. Navedeno je potrebno definirati te potom implementirati u poslovanje svih nadležnih upravnih tijela i pravnih osoba kojima je Grad Zagreb osnivač, a sve s ciljem postizanja optimalnog zadovoljenja svih javnih potreba u nadležnosti Grada kao primarnog cilja, ali i postizanja racionalizacije u poslovanju kroz rasterećenje od suvišne i neupotrebljive pa do maksimalnog iskorištavanja financijski potentne gradske imovine.

Naravno, s ciljem ostvarivanja navedenoga valja naglasiti kako je gradska imovina prije svega u službi obavljanja niza različitih poslova od lokalnog značaja utvrđenih i navedenih u naprijed citiranom ZLP(R)S-u, kao i svih povjerenih poslova državne uprave koje je na temelju posebnih zakona Grad Zagreb dužan obavljati. Obavljanje navedenih poslova neizbježno generira značajne rashode, slijedom čega valja upozoriti kako se na poslovanje gradova i općina nikako ne mogu bezuvjetno primijeniti načela poslovanja i upravljanja immanentna slobodnom tržištu, ali se neka od tih načela svakako mogu iskoristiti kao određeni dinamički korektiv onih procesa i radnji koji nisu obuhvaćeni ili predviđeni postojećim organizacijskim i ustrojstvenim strukturama karakterističnim za javnu upravu.

Jedna od ključnih komponenti učinkovitog upravljanja imovinom odnosi se prije svega na pretvaranje krajnjih željenih ciljeva u konkretne i ostvarive aktivnosti koje su, osobito uvažavajući veličinu i kompleksnost organizacijskog ustroja Grada Zagreba, postavljene na način da budu životno i razumno provedive. Potonje se osobito navodi iz razloga što postavljanje neostvarivih ili prekomjernih ciljeva i aktivnosti može lako dovesti do urušavanja čitavog strateškog koncepta usmjerenog k učinkovitom i informiranom upravljanju gradskom imovinom.

2.5.2 Zakonska obveza sustavnog evidentiranja imovine

Značajne novine za upravljanje imovinom u vlasništvu gradova i općina, donosi Zakon o upravljanju državnom imovinom (NN 52/18; dalje u tekstu: ZUDI), točnije odredbe članka 70. istog Zakona. Na temelju citirane odredbe u vlasništvo jedinica lokalne i područne samouprave upisat će se sve nekretnine koje su u zemljišnim knjigama upisane kao vlasništvo Republike Hrvatske i koje su se na dan 1. siječnja 2017. koristile kao škole, domovi zdravlja, bolnice i druge ustanove kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i groblja, mrtvačnice, spomenici, parkovi, trgovi, dječja igrališta, sportsko-rekreacijski objekti, sportska

igrališta, društveni domovi, vatrogasni domovi, spomen-domovi, tržnice te javne stube. Naravno, navedeni prijenos vlasništva nije sveobuhvatne naravi za sve portfelje navedene imovine, ali svakako isti valja uzeti u obzir kao kvalitetnu mogućnost rješavanja određenih pravnih sporova čije bi rješavanje u redovnom postupku bilo uglavnom dugotrajno, a često i neizvjesno.

Također, valja dodati kako je na temelju članka 18. stavka 1. ZUDI-a Hrvatski sabor na sjednici održanoj 2. listopada 2019. donio Strategiju upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2019. – 2025. u kojoj se, između ostaloga navodi:

Državni ured za reviziju je kao preporuku za upravljanje i raspolaganje nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave naglasio kako je nužno ustrojiti i voditi registar imovine na način i s podacima propisanim za registar državne imovine kako bi se osigurali podaci o cjelokupnoj imovini s kojom lokalne jedinice raspoložu te stvorili osnovni preduvjeti za učinkovito upravljanje i raspolaganje nekretninama i za donošenje planskih dokumenata.

Navedena formulacija osnažena je donošenjem Zakona o Središnjem registru državne imovine (NN 112/18) prema kojem se daje šire pojmovno određenje pojmu državne imovine, koja, pored ostaloga, obuhvaća i imovinu jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. U osnovnom, jedinice lokalne samouprave obvezne su dostaviti strukturirane podatke u Središnji registar koji vodi središnje tijelo državne uprave nadležno za razvoj digitalnog društva, a sve s ciljem potpunog i učinkovitog evidentiranja pojavnih oblika državne imovine te učinkovitijeg upravljanju istom. Iako u vrijeme nastanka ove Strategije nije u potpunosti donesen normativni okvir koji cjelovito i potpuno uređuje navedenu obvezu, istu je svakako važno pratiti te posljedično uzeti u obzir pri poduzimanju svih relevantnih radnji koje su ili koje bi mogle biti u obuhvatu predmetnih propisa *de lege lata* i *de lege ferenda*.

2.5.3 Normativni okvir

Normativni je okvir, bez obzira na područje koje uređuje te uvažavajući učestale izmjene i dopune istoga, po svojoj prirodi prilično statične naravi i nije razumno očekivati da može adekvatno pratiti razvoj i dinamiku društvenih odnosa u najširem smislu. Stoga je prijeko potrebno stvoriti i učvrstiti neke sekundarne mehanizme stabilizacije kako bi se osiguralo funkcionalno i učinkovito obavljanje različitih poslovnih procesa usmjerenih izvršenju zakonskih obveza s jedne, odnosno postizanju strateški postavljenih ciljeva s druge strane. Navedeno je osobito primjenjivo i prijeko potrebno u kontekstu obavljanja različitih poslova u okviru složenog i višeznačnog pojma upravljanja imovinom, prije svega iz razloga što postojeće sistematizacije radnih mjesta, kao izražena fragmentacija takvih poslova u okviru različitih ustrojstvenih jedinica koje čine upravnu strukturu Grada Zagreba, ne predviđaju učinkovite

mehanizme i procese koji bi obuhvatili sve dimenzije obuhvaćene pod sintagmom upravljanje imovinom.

Okolnost da je Grad Zagreb najveća jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te, za razliku od ostalih gradova i općina, istovremeno ima status i grada i županije, svakako dodaje veću i dublju dimenziju kompleksnosti navedenom problemu.

Upravljanje gradskom imovinom može se definirati kao sintagmu koja objedinjuje niz različitih kompleksnih i multidisciplinarnih aktivnosti u okviru poslovanja jedinice lokalne samouprave, a u prilog takvoj konstataciji svakako ide ocjena Državnog ureda za reviziju (nastavno: DUR) prema kojem svega 32 od ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave na području Republike Hrvatske učinkovito upravlja i raspolaže nekretninama u svom vlasništvu. Takva prilično općenita i neodređena ocjena stanja proizlazi iz Izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganje nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Državnog ureda za reviziju objavljenog u ožujku 2016. godine. Budući da je citirano izvješće produkt sumiranja svih pojedinačnih revizijskih izvješća za razdoblje od 2012. pa do kraja 2014. godine, određene formulacije o utvrđenim slabostima u upravljanju imovinom imaju uglavnom univerzalan karakter. Tako se, između ostaloga, navodi kako lokalne jedinice ne raspolažu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspolažu, zatim kako nisu ustrojile i ne vode registre imovine, kako nisu utvrdile namjenu nekretnina s kojima upravljaju te kako u poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama. Međutim, da bi se pristupilo otklanjanju naprijed navedenih, a nažalost i brojnih drugih utvrđenih slabosti i nepravilnosti, osobito se valja osvrnuti na utvrđenje DUR-a prema kojem lokalne jedinice nisu donijele strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 - pročišćeni tekst i 94/17 –ispr, dalje u tekstu: ZV) jest *sedes materiae* u odnosu na sva pitanja kojima se uređuje pravo vlasništva, ali u smislu ovog dokumenta posebno je važno istaknuti odredbe čl. 391. istog Zakona koji propisuje prava i uvjete raspolaganja nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Tako je u stavku 1. istog članka propisano kako se nekretnine u vlasništvu JLP(R)S mogu otuđiti, odnosno kako se njima može raspolagati samo na osnovu javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, dok su stavcima 2. i 3. propisane iznimke od navedenog pravila.

Prva iznimka odnosi se na situacije u kojima pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu JLP(R)S-a stječu Republika Hrvatska i druge JLP(R)S, odnosno pravne osobe u njihovom pretežitom vlasništvu, dok se druga iznimka odnosi na raspolaganje zemljištem radi formiranja građevne čestice, i to ne većeg od 20 % površine planirane građevne čestice. Nadalje, u istom smislu valja navesti i odredbe čl. 176. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19), koji propisuje uvjete pod kojima su JLP(R)S dužne na zahtjev vlasnika prodati dio zemljišta radi formiranja izgrađene, odnosno neizgrađene građevne čestice u skladu s detaljnim planom uređenja. Kako se navedene iznimke odnose na prilično ograničene slučajeve raspolaganja nekretninama, mišljenje je kako je osobito važno istaknuti izrazito ozbiljnu i moguće dalekosežnu posljedicu postupanja protivno odredbama čl. 391. ZV-

a, a ona se odnosi na ništetnost takvih pravnih poslova. Ukratko, prema odredbama čl. 323. Zakona o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18; dalje u tekstu: ZOO), u slučaju ništetnosti ugovora svaka je ugovorna strana dužna vratiti drugoj strani sve ono što je primila na temelju takva ugovora, uz potencijalnu odgovornost za štetu ugovaratelja koji je kriv za sklapanje ništetnog ugovora. Drži se važnim napomenuti kako mnogi ništetni poslovi mogu postojati i proizvoditi učinke, ali prava opasnost sklapanju takvih poslova leži u okolnosti kako na ništetnost sud pazi po službenoj dužnosti, na nju se može pozvati svaka zainteresirana osoba, a pravo na isticanje ništetnosti se ne gasi.

U kontekstu upravljanja imovinom potrebno je ukazati na odredbe čl. 35. ZV-a prema kojem ovlasti za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u vlasništvu grada kao jedinice lokalne samouprave imaju gradska tijela u skladu s propisom o ustrojstvu lokalne i područne samouprave, uz napomenu kako isti Zakon ne određuje pobliže značenje navedenih pojmova. Također, iz odredbi istog članka proizlazi kako je svatko tko upravlja stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužna s istima postupati kao *dobar gospodar*.

S obzirom na činjenicu kako nekretnine kojima Grad Zagreb upravlja predstavljaju nedvojbeno imovinu najveće vrijednosti u ukupnosti gradske imovine, a uslijed čega je ista imovina sasvim razumljivo u žarištu pozornosti političke i šire javnosti. Opći propis obveznog prava, s obzirom na to da u svom općem dijelu sadrži opsežne odredbe kojima se općenito uređuju temeljni instituti obvezno pravnih odnosa, dok se odredbama posebnom dijela istog zakona uređuju pojedini ugovorni (i izvan ugovorni) odnosi, jest naprijed navedeni ZOO. U kontekstu ovog dokumenta iz ukupnosti normativnog okvira osobito valja istaknuti posebne propise kojima se detaljno razrađuju pojedini instituti raspolaganja nepokretnom imovinom, a to su Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (NN 125/11, 64/15 i 112/18) i Zakon o najmu stanova (NN 91/96, 48/98, 66/98, 22/06 i 68/18). Tek po razvijanju svijesti o normativnom okviru, odnosno posljedicama eventualnog propuštanja postupanja po istome, pristupa se (ništa manje složenoj) operativnoj izradi i donošenju općih, a potom i pojedinačnih akata i isprava kojima se raspoláže imovinom JLP(R)S-a. Stoga se usklađenost općih akata koje donosi Grad Zagreb s višim propisima koji uređuju određena pravna područja, može smatrati jednim od nužnih preuvjeta za učinkovito upravljanje imovinom u najširem smislu.

Međutim, uvažavajući svu složenost operativnih poslova obuhvaćenih pojmom upravljanja imovinom, kao i organizacijsku slojevitost hijerarhijski ustrojene upravne strukture uvjetovane veličinom i opsegom poslova u nadležnosti Grada Zagreba, ovdje je izrazito važno navesti Odluku o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/09, 22/09, 9/12, 4/13, 6/13, 17/13, 24/13, 21/14, 26/14, 23/16, 17/17, 19/17, 2/19, 18/19 i 24/19). Navedenom se odlukom, u bitnome, uređuju ustrojstvo i djelokrug gradskih upravnih tijela te druga pitanja značajna za njihovo ustrojstvo i rad. Gradska upravna tijela ustrojavaju se kao uredi, zavodi i službe te čine Gradsku upravu u užem smislu.

2.5.4 Posebno o upravljanju, raspolaganju i evidentiranju imovinom

Strategija upravljanja imovinom u samom nazivu sadrži pojam upravljanje, koji pojam, bez obzira na svoje logično i jezično značenje u svakodnevnom govoru, valja definirati upravo u kontekstu ukupnosti svih radnji kojima gradska tijela poduzimaju radnje kojima se raspolaze pravima i obvezama u odnosu na svu gradsku imovinu u najširem smislu. Tako je u članku 30. ZV-a određeno kako je pravo vlasništva stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima. U stavku 2. istog članka određeno je kako vlasnik ima, među ostalim, pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja svojom stvari.

Normativni okvir, a kako je navedeno u prethodnom odlomku, iako koristi pojmove upravljanja, raspolaganja i korištenja stvarima u vlasništvu gradova i općina, iste pobliže ne određuje, slijedom čega je potrebno derivirati ovlasti obuhvaćene pojmom upravljanja iz odredbi drugih propisa, odnosno logičkom argumentacijom i razlaganjem navedenih pojmova.

Upravljanje imovinom u smislu ove Strategije, predstavlja pojam najšireg obuhvata u odnosu na sve radnje i aktivnosti koje se odnose na raspolaganje i evidentiranje gradske imovine, a u nastavku se navode.

a) Raspolaganje imovinom

Najviše dvojbi, a tako i različitih tumačenja i interpretacija, u praksi izaziva upravo pojam raspolaganja imovinom. Navedena okolnost je, s obzirom na izostanak jasne i nedvojbene definicije iste sintagme unutar normativnog okvira te s obzirom na činjenicu da se imovini pristupa iz različitih perspektiva, i to od pravne i računovodstvene pa do ekonomske i političke, prilično razumljiva. Stoga ćemo se u nastavku osvrnuti na dvije bitne dimenzije raspolaganja imovinom koje valja jasno i nedvojbeno razdvojiti u sadržajnom smislu pojma, ali i u odnosu na korištenje i razumijevanje istog pojma u smislu izrade općih akata, odnosno u smislu jasnog i nedvojbenog određivanja nadležnosti i opsega poslova od strane različitih upravnih tijela u organizacijskoj strukturi Grada Zagreba. U tom je smislu važno razlikovati raspolaganja u stvarno pravnom, od raspolaganja u obvezno pravnom smislu.

b) Raspolaganje imovinom u stvarno pravnom smislu

U kontekstu ove Strategije odnosi se na sve radnje kojima se, prije svega, odlučuje o stjecanju ili otuđivanju gradske imovine. Također, navedena kategorija u teorijskom

smislu podrazumijeva i ograničena stvarna prava na tuđim stvarima koja obuhvaćaju pravo služnosti, pravo građenja, pravo iz stvarnog tereta i založno pravo. Napomene radi, a uvažavajući okolnost kako ova Strategija predstavlja sveobuhvatni dokument na načelnoj razini, navodi se kako bi za dublju analizu prava služnosti trebalo proširiti normativni okvir na sve posebne propise kojima se uređuje područje upravljanja i gospodarenja šumama, vodama, poljoprivrednim zemljištem, cestama, turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, elektroničkim komunikacijama ili koncesijama. Međutim, kako bi se zadržao fokus na bitnome, pod pojmom raspolaganja imovinom u stvarno pravnom smislu, u smislu ove Strategije, misli se prije svega na stjecanje i otuđenje nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba. Nadalje, isto područje valja proširiti na sukcesivno poduzimanje svih radnji koje se odnose na stvarno pravno raspolaganje nekretninama, i to od donošenja političkih odluka i sastava pojedinačnih akata, isprava ili ugovora kojim se stječu ili otuđuju gradske nekretnine, do provođenja svih potrebnih knjižnih upisa u zemljišne knjige i/ili druge javne upisnike u skladu s posebnim propisima. *S obzirom na opseg i širinu stručnih znanja potrebnih za zakonito i učinkovito provođenje navedenih poslova, poželjno je da isti budu sistematizirani u okviru jednog upravnog tijela Grada Zagreba, uz omogućavanje pristupa nadležnim službenicima svim bazama podataka i aplikativnim rješenjima Grada Zagreba koji sadrže relevantne podatke o stvarno pravnom stanju nekretnina, odnosno podatke koji mogu biti od odlučnog utjecaja na sređivanje imovinskopravnih odnosa između Grada Zagreba i trećih osoba. Navedena ovlaštenja i pravo pristupa osobito je potrebno omogućiti službenicima ustrojstvene jedinice za poslove evidentiranja gradske imovine, i to prije svega iz razloga što takvo evidentiranje predstavlja nužni preduvjet sređivanju imovinskopravnih odnosa.*

c) Raspolaganje imovinom u obvezno pravnom smislu.

Prije svega, u idealnim okružju bi raspolaganje u obvezno pravnom smislu već podrazumijevalo da su nekretnine kojima se raspoložuje uknjižene u zemljišne knjige, da je Grad Zagreb njihov jedini vlasnik te da su navedene okolnosti uredno i sistematično evidentirane u za to predviđenoj bazi podataka. Međutim, uvažavajući niz čimbenika, a od kojih se osobito ističe kako je većina nekretnina kojima Grad Zagreb upravlja u posjedu Grada Zagreba na temelju pravnog sljedništva u odnosu na bivše državno i društveno uređenje ili ih je stekao izravno na temelju izričite zakonske odredbe, ne može se očekivati da se iste automatizmom evidentiraju u zemljišnim knjigama, internim bazama podataka ili u drugim javnim upisnicima.

Međutim, bez obzira je li Grad Zagreb knjižni ili vanknjižni vlasnik nekretnina kojima upravlja, iste se daju na korištenje ili uporabu trećim osobama. Neke od tih osoba su upravo ustanove osnovane za odgoj, obrazovanje, sport ili poslove zdravstvene skrbi kojima se zadovoljavaju zakonom propisane javne potrebe i područja u nadležnosti Grada Zagreba, dok su neke dane na upravljanje različitim trgovačkim društvima kojima je Grad Zagreb osnivač. Također, neke nekretnine mogu biti dane na uporabu ili korištenje fizičkim i pravnim osobama za izvršavanje poslova u području socijalne

skrbi ili sporta, dok neke mogu biti orijentirane isključivo za stvaranje viška vrijednosti, odnosno povećanje gradskih prihoda.

Ne ulazeći posebno u sve stvarne i potencijalne situacije u kojima nekretnine mogu biti dane na korištenje trećim osobama, u smislu ove Strategije osobito valja obratiti pozornost na davanje na korištenje ili uporabu stanova, poslovnih prostora i javnih površina u vlasništvu Grada Zagreba.

d) Evidentiranje imovine

Upravljanje imovinom obuhvaća i podrazumijeva multidisciplinarni pristup stručnjaka raznih profila i nužno podrazumijeva suradnju koju nije jednostavno normirati utvrđenjem nadležnosti i postupaka u okvirima odluke o ustrojstvu i djelokrugu rada upravnih tijela. Takvi poslovi i aktivnosti mogu se promatrati iz stvarno pravne, obvezno pravne, ekonomske, računovodstvene, strateške, političke ili geodetske perspektive, ali jedini ispravan način upravljanja imovinom podrazumijeva uvažavanje svih navedenih dimenzija i njihovo učinkovito inkorporiranje u radne procese.

Stoga je evidentiranje imovine, iako u obuhvatu pojma upravljanja imovinom, potrebno od istog jasno pojmovno i sadržajno razgraničiti. Prije svega, svu gradsku imovinu potrebno je evidentirati putem jedinstvenog i sveobuhvatnog organizacijskog mjesta evidentiranja imovine s unaprijed utvrđenim identifikacijskim parametrima, što svakako valja percipirati kao nužan preduvjet koji posljedično prethodi evidentiranju svih raspolaganja određenom jedinicom (ili kompleksom) imovine. Tek kada se zadovolje navedene sukcesivne i međusobno povezane radnje, može se očekivati kako će svi izvještaji iz takve baze podataka davati točne i potpune podatke po portfeljima imovine, i to od broja i vrste imovine pa do prihoda i troškova vezanih za istu.

Učinkovito evidentiranje svakako podrazumijeva ažurno i potpuno evidentiranje svih poslovnih događaja vezanih za neku jedinicu imovine koje bi trebalo postići ustrojavanjem organizacijskih procesa, kao i pratećih mehanizama kojima bi se osiguralo njihovo provođenje.

2.5.5 Posebno o stjecanju vlasništva na temelju zakona

U skladu s odredbama članka 114. ZV-a, vlasništvo se može steći na temelju pravnog posla, odluke suda ili drugog nadležnog tijela, nasljeđivanjem i na temelju zakona. Iako Grad Zagreb može steći vlasništvo na svim navedenim pravnim temeljima, u nastavku će se posebno istaknuti i naglasiti stjecanje vlasništva na temelju zakona. Ovaj način stjecanja osobito je važno istaknuti s obzirom na stjecanje vlasništva posebnih portfelja nekretnina koje, s obzirom na svoju raznolikost, brojnost i značajne financijske izdatke u odnosu na iste, zauzimaju značajan udio u ukupnosti gradske imovine.

Izvršimo li nasumično uvid u zemljišnoknjižno stanje groblja, cesta, parkova, igrališta ili biciklističkih staza bilo koje jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, a tako i Grada Zagreba, može se učiniti da navedena imovina pripada nizu različitih pravnih i/ili fizičkih osoba od kojih su brojne prestale postojati ili predstavljaju relikv bivšeg društvenopolitičkog uređenja. Međutim, gotovo sve navedene nekretnine, kao i niz drugih nekretnina koje se navode ovdje radi rasterećenja teksta Strategije od nepotrebnog nabiranja, u vlasništvu su jedinica lokalne samouprave na području kojih se nalaze upravo na temelju izričite zakonske odredbe.

Takva odredba sadržana je u članku 61. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18 i 110/18; dalje: ZKG), prema kojoj je komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, a stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi.

Nadalje, komunalnu infrastrukturu, u skladu s člankom 59. ZKG-a, čine:

- nerazvrstane ceste,
- javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila,
- javna parkirališta,
- javne garaže,
- javne zelene površine,
- građevine i uređaji javne namjene,
- javna rasvjeta,
- groblja i krematoriji na grobljima i
- građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza.

Svaka od prethodno taksativno navedenih kategorija detaljnije je definirana i/ili razrađena odredbama članka 60. istog Zakona.

Stvarno pravni status komunalne infrastrukture određen je u člankom 61. ZKG-a. Također valja navesti kako se komunalna infrastruktura evidentira u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

Potonje je osobiti važno istaknuti jer citirane zakonske odredbe propisuju kako određena komunalna infrastruktura može biti u vlasništvu Grada Zagreba, ali i u vlasništvu i/ili suvlasništvu druge osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, što svakako valja uzeti u obzir prije donošenja odluka i akata kojima se stvarno pravno stanje komunalne infrastrukture evidentira u katastru, odnosno upisuje u zemljišne knjige. Postupak evidentiranja i upisa utvrđen je u članku 132. ZKG-a i predstavlja iznimku od redovnog postupka propisanog propisima kojima se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo i druga stvarna prava te zemljišne knjige.

2.6 Opći podaci o Gradu Zagrebu

Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, samostalna je teritorijalna i upravna jedinica s položajem županije koja u svom sastavu ima 68 naselja, 50 katastarskih općina i prostire se na površini od 641,32 km² te prema popisu iz 2011. godine ima 790.017 stanovnika⁵.

Organizacijsku strukturu Grada Zagreba u širem smislu čine: Gradonačelnik, Gradska skupština Grada Zagreba, mjesna samouprava, gradski uredi, zavodi i službe, gradske ustanove i gradska trgovačka društva. Zakonima su uređene nadležnosti i djelokrug rada svakog od upravnih tijela, Statutom Grada Zagreba, te gradskim odlukama, zaključcima i drugim aktima navedenim u prethodnom poglavlju. Pored samoupravnog djelokruga Grada Zagreba svakako treba spomenuti i povjerene poslove državne uprave.

Zagreb kao glavni grad i s velikim udjelom gospodarske aktivnosti predstavlja izrazito veliki potencijal za Republiku Hrvatsku, pa se otuda 1/3 BDP-a ostvaruje na području Zagreba.

Pokazatelj	Grad Zagreb	Republika Hrvatska	Grad Zagreb u RH (%)
Broj stanovnika (procjena sredinom 2018.)	804 507	4 087 843	19,2
Površina (kopno, km ²)	641	56 594	1,1
Broj stanovnika po km ² (2018.)	1 255	72	-
BDP (mil. eura, 2016.)	15 685	46 663	33,6
BDP po stanovniku (eura, 2016.)	19 546	11 184	174,8
Broj ukupno zaposlenih osoba (prosinac 2018.)	380 660	1 424 409	26,7
Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća (u kunama, prosinac 2018.)	7 158	6 189	115,6
Registrirana nezaposlenost (prosinac 2018.)	17 450	148 919	11,7
Stopa registrirane nezaposlenosti (prosinac 2018.)	4,4	9,5	-

Tablica 1 Osnovni makroekonomski pokazatelji grada Zagreba i Republike Hrvatske

Organizacijska struktura s više stotina ustrojstvenih jedinica predstavlja izuzetno kompleksu matricu i izazov za učinkovitu organizaciju poslovanja Grada.

⁵ Prema podacima DZS, Zagreb, 2011. Popis stanovništva.

3 ANALIZA STANJA UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA NEKRETNINAMA

3.1 Opis postojećeg stanja

Ključna pretpostavka za učinkovitije upravljanje imovinom Grada Zagreba je postojanje ažurne i sveobuhvatne evidencije o svim pojavnim oblicima imovine Grada. Na tom tragu gradonačelnik Grada Zagreba je 24. veljače 2016. godine donio Pravilnik o načinu vođenja baze podataka Upravljanje imovinom Grada.

Baza podataka izrađena je kao WEB aplikacija i sukladno odredbama Pravilnika, koriste je sva upravna tijela Grada Zagreba za potrebe evidentiranja poslovnih događaja iz svoje nadležnosti. Poslovne podatke koji nastaju u svezi s korištenjem nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba, odnosno nekretnina pod upravljanjem Grada Zagreba, u bazu podataka upisuju i ažuriraju gradska upravna tijela koja u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti stvaraju poslovne podatke koji se evidentiraju u pojedinoj programskoj cjelini - modulu.

U 3. članku Pravilnika opisane su programske cjeline odnosno moduli aplikacije Upravljanje imovinom i obveze unosa, održavanja i ažuriranja podataka upravnih tijela koje u svojoj nadležnosti imaju pojedine pojavnne oblike imovine.

Rezultat primjene Pravilnika kroz protekle četiri godine ukratko se može opisati kao djelomično postignuće zacrtanog cilja da se na jednom mjestu vodi sveukupna evidencija gradske imovine.

Naime, krajem 2019. godine u bazi podataka 'Upravljanje imovinom' evidentirano je cca 12.000 jedinica imovine što je tek dio od sveukupno očekivanog broja jedinica imovine.

U modulu 'Registar nekretnina' fokus je na pet grupe nekretnina i to: zemljišta, zgrade, stanove, poslovne prostore i skloništa. U 'Modulu upravljanja' pod 'Ostala upravljanja' omogućeno je vođenje podataka o korištenju nekretnina za potrebe gradskih upravnih tijela, mjesne samouprave, zdravstva, sportskih objekata, objekata kulture, objekata socijalne skrbi, odgojno-obrazovnih objekata, reprezentativnih objekata i objekata izvan područja grada Zagreba.

Potrebno je evidentirati i nekretnine komunalne infrastrukture, koja evidencija sadrži: naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, podatak o vlasništvu komunalne infrastrukture i osobi koja njome upravlja i podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi.

Većina gradskih ureda, umjesto evidentiranja podataka unutar aplikativnog rješenja, sami kreiraju tablične prikaze podataka (excel tablice), u kojima vode one pojavne oblike imovine koji su u njihovim nadležnostima. Predmetne tablice po svome sadržaju nisu baze podataka, jednostavnog su formata s relativno malim potencijalom evidentiranja poslovnih događaja u odnosu na potrebe gradskih upravnih tijela.

Vođenje tabličnih prikaza o imovini Grada Zagreba, umjesto evidentiranja podataka u aplikativnom rješenju, dijelom proizlazi iz kompleksnosti samog poslovnog okruženja i velikog broja portfelja koji su predmet upravljanja, a dijelom iz činjenice da su nadležnosti pojedinih upravnih tijela nedostatno opisane u propisima koji prate ustrojstvo i organizacijsku strukturu svih upravnih tijela Grada Zagreba, što se posebno uočava u situacijama kada su pojedini procesi i aktivnosti zajednički za više upravnih tijela, a razgraničenja dijelova aktivnosti i procesa između pojedinih upravnih tijela nisu definirana i kao rezultat se pojavljuje negativna nadležnost između upravnih tijela.

3.2 Postojeći pojavnici oblici nekretnina

U pogledu namjene nekretnina podjele su bile različite u pojedinim periodima. Tako su planirane namjene iz 1971. ili pak 1986. godine, bile sasvim drugačije od zadnje definiranih namjena po prostornim planovima iz npr. 2013. godine:

Planirana namjena 1971	Planirana namjena 1986	Planirana namjena 2013
Stanovanje - visoka izgradnja	Radne zone	Stambena i mješovita namjena
Stanovanje - mješovita izgradnja	Javna namjena	Javna i društvena namjena
Stanovanje - niska izgradnja	Zone mješovite namjene	Gospodarska namjena
Rezervati za budući razvoj	Sportska igrališta	Sport i rekreacija
Centralne - poslovne zone	Sportske i rekreacijske površine	Javne zelene površine
Poslovno - stambene zone	Studentski, đачki i mirovinski domovi	Posebna namjena
Zone i objekti javne namjene	Kultura	Groblja
Čista industrija	Škole	Promet
Nečista industrija	Srednje škole	Infrastruktura
Servisi i skladišta	Sveučilište	Vode
Specijalna namjena	Nauka	Poljoprivreda, zaštitno zelenilo, neuređeno, ostalo
Šume, zaštitno zelenilo i parkovi	Administracija	Šume
Gradski parkovi	Crkva	
Parkovi većih stambenih područja	Džamija	
Sportske i rekreacione površine	Zdravstvo	
Poljoprivreda i slobodne površine	Ulice i prometni objekti i površine	
Vodene površine	Objekti i koridori željeznice	
Vodozaštitne površine	Šume	
Osnovne škole	Parkovi i park šume	
Škole II stupnja	Rasadnici	
Bolnice	Groblja	
Domovi zdravlja i ostale zdravstvene ustanove	Vodene površine	
Socijalne ustanove	Vodene površine - povremeno pod vodom	
Turističko ugostiteljski sadržaji	Vodozaštitna područja	
Autoputovi sa zaštitnim površinama	Komunalni objekti i površine	
Osnovna ulična mreža sa zaštitnim površinama	Specijalna namjena	
Željeznica	Neuređeno	

Tablica 2 - Planirana namjena nekretnina kroz razdoblja

Prema Zakonu o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 94/13, 18/16 i 89/17-Odluka Ustavnog suda RH), u članku 4., prepoznati su sljedeći pojavnici oblici državne imovine (u skraćenom obliku):

1. poljoprivredno zemljište
2. turističko i ostalo građevinsko zemljište
3. šume, šumska zemljišta i objekti
4. stanovi u vlasništvu Republike Hrvatske

5. poslovni prostori u vlasništvu Republike Hrvatske
6. rudna blaga sukladno posebnom zakonu
7. ceste, autoceste, željezničke pruge i mostovi zajedno s pripadajućim zemljištem
8. imovina koja je imala vojnu namjenu
9. imovina koja ima vojnu namjenu
10. državna imovina u odnosu na koju sindikati zahtijevaju prijenos prava vlasništva
11. državna imovina sukladno Zakonu o potvrđivanju Ugovora o pitanjima sukcesije
12. nekretnine za koje je u tijeku postupak utvrđenja prava vlasništva sukladno članku 77. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine
13. nekretnine koje se u zemljišnim knjigama vode kao društveno vlasništvo i općenarodna imovina
14. nekretnine koje nisu procijenjene u postupku pretvorbe
15. zgrade državnih institucija
16. rezidencijalne nekretnine
17. nekretnine koje se nalaze pod zaštitom UNESCO-a, arheološka nalazišta, muzeji, kulturno dobro
18. prihodi državnog proračuna koji se ostvaruju na temelju naplaćivanja naknada za korištenje državne imovine
19. sportski objekti koji su vlasništvo Republike Hrvatske
20. vrijednosni papiri
21. pokloni državnim dužnosnicima u vrijednosti većoj od 500,00 kuna
22. umjetnine
23. novac, novčani ekvivalenti, štedni ulozi, zlatne poluge, međunarodne devizne pričuve
24. oduzeta imovina ostvarena kaznenim djelima i prekršajem
25. elektronička komunikacijska infrastruktura i druga povezana oprema
26. patenti ustupljeni Republici Hrvatskoj i licencije
27. potraživanja Republike Hrvatske prema drugim državama, fizičkim i pravnim osobama
28. službena vozila, plovila i zrakoplovi u vlasništvu Republike Hrvatske
29. imovina dana na korištenje bivšim društveno-političkim organizacijama
30. imovina u obliku dionica i poslovnih udjela u trgovačkim društvima
31. robne rezerve Republike Hrvatske
32. riblji fond i divljač
33. javni oblici imovine kojima su vlasnici ustanove kojima je osnivač Republika Hrvatska
34. epikontinentalni pojas i ribolovno zaštićeni pojas
35. vodne građevine
36. ostali javni oblici imovine u vlasništvu Republike Hrvatske

Kako je navedeni Zakon prestao važiti i donesen je novi, koji na ovaj način ne definira pojavne oblike imovine, već kroz Računski plan proračuna za JLS, to je za potrebe JLS-a neophodno definirati pojavne oblike koji će biti u skladu s traženim Računskim

planom, te biti praktično upotrebljivi u svakodnevnom radu JLS-a, a posebice iz upravljačke perspektive.

3.3 Razrada oblika i vrsta nekretnina

Na temelju svega iznesenog predlaže se sljedeća razrada oblika i vrsta nefinancijske imovine, a posebno nekretnina, grupirano kroz najvišu razinu (portfelja), dok je detaljna razrada (na potportfelje) sadržana u Prilogu 2a Strategije:

1. stambeni objekti
2. poslovni prostori
3. zemljište
4. komunalna infrastruktura
5. objekti gradske uprave
6. objekti mjesne samouprave
7. skloništa
8. sportski objekti
9. domovi
10. objekti predškolskih ustanova
11. objekti ustanova odgoja i osnovnog obrazovanja
12. objekti srednjoškolskih ustanova i učeničkih domova
13. objekti kulture
14. objekti zdravstva
15. objekti socijalne skrbi
16. dionice
17. trgovačka društva
18. ustanove
19. ostala imovina

Razrada portfelja u skladu je s novim upravljačkim pristupom evidentiranja i upravljanja imovinom JLS-a, koja se dijelom oslanja na definicije javnih oblika imovine prema navedenom Zakonu o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, Zakonu o Središnjem registru državne imovine (NN 112/18), a posebno prema iskustvima iz rada jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. Nadalje, uvažene su i definicije za dostavljanje i vođenje podataka u skladu s klasifikacijom javnih oblika imovine prema rasporedu računa Računskog plana za proračunsko računovodstvo (Prilog 2b).

Analiza stanja upravljanja i raspolaganja nekretninama temelji se na Izvješću o stanju imovine Grada Zagreba za 2018. godinu⁶ i prikupljenim informacijama kroz 50 održanih sastanaka odnosno radionica u upravnim tijelima Grada Zagreba u periodu

⁶ Izvješće o stanju imovine Grada Zagreba za 2018. godinu prihvaćeno je na 28. sjednici Gradske skupštine Grada Zagreba 23. listopada 2019. godine.

od srpnja do prosinca 2019. godine. Analiza stanja o nekretninama detaljno je opisana u Prilogu 3.

3.4 Stanje dokumentacije o nekretninama

Ne ulazeći u razmatranje problema naslijeđenih iz razdoblja socijalizma, treba naglasiti kako se za vrijeme trajanja bivše države nisu provodile pravne promjene nastale na zemljištu, niti su se sklapali pravni poslovi u vezi s raspolaganjem zemljištem. Zbog tih razloga dokumentacija o promjenama na vlasništvu nije evidentirana niti na ispravan način čuvana čime je znatno otežano njeno pronalaženje.

Dokumentacija potrebna za dokazivanje prava vlasništva čuva se za razdoblje od 1975. do 1990. u pismohranama po područnim uredima gradske uprave Grada Zagreba, za razdoblje od 1.8.1967. do 31.12.1974. u Centralnoj pismohrani na Trgu Stjepana Radića 1, a za ranija razdoblja u Državnom arhivu u Zagrebu. U velikom broju slučajeva kako bi se pronašla tražena dokumentacija referent mora znati broj akcije, godinu izgradnje, naziv investitora i sl. jer se arhivska građa nije evidentirala po broju katastarske ili zemljišnoknjižne čestice ni po imenu fizičke osobe kojoj je zemljište oduzimano u svrhu neke izgradnje. Velik problem predstavlja i činjenica da se financijska dokumentacija čuvala samo 7 godina pa je tako velik dio značajne dokumentacije potrebne Gradu Zagrebu u postupcima dokazivanja prava vlasništva i uređenja imovinsko-pravnih odnosa zauvijek nepovratno uništen.

Problem s kojim se Grad Zagreb svakodnevno susreće u postupcima uređenja imovinsko-pravnih odnosa je problem nesređenih, nepovezanih i neusklađenih podataka iz zemljišne knjige i katastarskog operata. U većini slučajeva postoje razlike u obliku i površini čestice, upisanoj kulturi, zapisima o posjedniku i vlasniku, te broju čestice i općine, a postoje i slučajevi kada ni katastar ni zemljišna knjiga nisu usuglašeni sa stanjem u naravi.

Situacije koje se susreću u praksi su sljedeće:

- Stvarno stanje katastarske čestice nije snimljeno ni ucrtano u katastarskim planovima, pa je nema ni u zemljišnim knjigama,
- Stvarno stanje je snimljeno i ucrtano u katastar, ali ne i u zemljišnoj knjizi,
- Stvarno stanje je snimljeno i ucrtano u katastar te upisano u zemljišnoj knjizi, ali se podaci u katastru i zemljišnoj knjizi razlikuju:
 - po površini,
 - po obliku čestice,
 - po upisima kulture u katastru koji nije identičan upisu u B list vlastovnice u zemljišnoj knjizi,
 - te konačno različitim podacima o nositeljima prava, upisanih u katastarski operat katastra zemljišta u odnosu na podatke o nositeljima prava upisanim u zemljišnu knjigu.

Uređenje poslovnih knjiga (evidencija) Grada zahtijeva drugačiji pristup problemu odnosno zahtijeva organizaciju po pravilima projektnog zadatka. Značajna razlika je u činjenici vodi li se predmet pojedinačno – po referentu ili multidisciplinarno – po projektnom timu. Kvalitetna priprema projekta obuhvatila bi više gradskih upravnih tijela i analizu njihovih potreba te bi multidisciplinarni radni tim odredio koje grupe nekretnina i koji podaci trebaju ući u postupak, precizno definirao ciljeve, razradio faze projekta, odredio rokove, osigurao ljudske i financijske resurse. Uz navedeno i prije kretanja u postupak usklađivanja, potrebno je omogućiti centralno mjesto pohrane i razmjene podataka koji će omogućiti gradskim upravnim tijelima učinkovitu uporabu tih podataka u cilju podrške njihovim poslovnim procesima.

3.5 Sudski i drugi sporovi između Grada Zagreba i trećih osoba

Grad Zagreb kao najveći JLS u Republici Hrvatskoj pred nadležnim sudovima, javnim bilježnicima, upravnim tijelima i tijelima s javnim ovlastima radi zaštite prava i pravnog interesa Grada vodi velik broj postupaka, a po punomoći gradonačelnika pred navedenim tijelima Grad zastupaju gradski službenici iz Sektora za zastupanje Grada, Stručne službe gradonačelnika i ugovoreni odvjetnici. Radnje oko pokretanja postupaka počinju na inicijativu nadležnog gradskog upravnog tijela iz čije nadležnosti proizlazi pojedina problematika (npr. postupak iseljenja bespravnog korisnika iz stana u vlasništvu Grada Zagreba inicira Gradski ured za upravljanje imovinom Grada).

Grad Zagreb je na dan 13.11.2019. vodio 32.116 sporova vrijednosti preko 16 milijardi kuna. Od navedenog broja sporova određeni broj sporova vodi se s trgovačkim društvima kojih je osnivač/suosnivač Grada Zagreb (npr. Gradska plinara Zagreb, Zagrebački holding d.o.o.), koji su u rješavanju. S ciljem ekonomičnijeg rješavanja sporova pristupa se i postupcima mirenja s takvim subjektima, a imenovan je i savjetnik za mirenje. Ujedno, Grad Zagreb značajan broj sporova vodi dugi niz godina (preko 10 – 20 godina), a ta činjenica uzrokuje kako velike troškove za Grad Zagreb tako i nemogućnost daljnjeg učinkovitog raspolaganja imovinom (npr. tužba u parničnom postupku Pn-3117/13 je protiv Grada Zagreba podnesena 1987. godine, a spor je pravomoćno okončan sklapanjem sudske nagodbe tek 2014. godine). Nadalje, analizom poslovnih procesa uočeno je kako većina poteškoća u radu proizlazi iz nepotpunih i disperziranih podataka jer ne postoji jedinstvena procedura protoka informacija, a postoje i poteškoće u radu s postojećim IT rješenjima koja raspolažu s nepotpunim i različitim podacima.

3.6 Povrat imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

Upravni postupak naknade za oduzetu imovinu, sukladno Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine⁷, vodi se od 1.1.2020. pri novoustrojenom Gradskom uredu za imovinsko-pravne poslove.

Grad Zagreb, kao tijelo državne uprave, još uvijek vodi oko 2400 predmeta naknade za oduzetu imovinu, a zbog pravnog učinka članka 77. Zakona o naknadi nemoguće je predvidjeti koliko će se, po zahtjevu Republike Hrvatske, još pokrenuti novih postupaka i do kada će isti trajati.

Grad Zagreb će u suradnji sa općinama i gradovima Republike Hrvatske inicirati Hrvatskom saboru putem nadležnog ministarstva izmjenu članka 77. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, na način da se briše dio Odredbe koji se odnosi na nekretnine „glede kojih zahtjev nije podnesen“ jer je u više od 20 godina primjene zakona Republika Hrvatska putem Državnog odvjetništva trebala utvrditi činjenicu postoji li za određene nekretnine zahtjev za povrat ili ne.

Grad Zagreb je dužan temeljem odredbi navedenog Zakona do pravomoćnog okončanja upravnog postupka upravljati prostorima s kojima su raspolagale nekadašnje općine i SIZ-ovi čiji je pravni sljednik Grad Zagreb. Treba naglasiti kako Grad Zagreb nema mehanizme kojima bi utvrdio na koje nekretnine bi se mogao primjenjivati navedeni članak 77., koliko ih ima niti koliko dugo bi se postupak mogao voditi. Uočen je problem evidentiranja takvih nekretnine u poslovnim knjigama Grada Zagreba budući da se imovina sukladno Pravilniku o proračunskom računovodstvu i računskom planu mora evidentirati po vrsti, količini i vrijednosti.

3.7 Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa s Republikom Hrvatskom

Uređivanje imovinskopravnih odnosa s Republikom Hrvatskom svakako zaslužuje posebnu pozornost. Navedeno je osobito potrebno naglasiti iz razloga jer je prije uspostave Republike Hrvatske kao samostalne i nezavisne, suverene i demokratske države, na snazi bilo društveno uređenje u kojem je prevladavao koncept društvenog vlasništva, što je nerijetko i danas razvidno iz slučajno odabranog uvida u zemljišne knjige na području čitave Republike Hrvatske.

U istom je smislu nužno navesti kako je područje upravljanja državnom imovinom do stupanja na snagu naprijed citiranog ZUDI-a bilo uređeno Zakonom o upravljanju

⁷ Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (pročišćeni tekst zakona NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19)

državnom imovinom (NN 145/10 i 70/12) i Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 94/13, 18/16 i 89/17 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), a ti zakoni nisu uspjeli uspostaviti stabilne i učinkovite mehanizme i postupke vezane uz raspolaganje državnom imovinom.

Međutim, različitim je intervencijama zakonodavne vlasti došlo do promjena u odnosu na vlasničkopravno stanje u odnosu na pojedine vrste nepokretne imovine, od kojih valja istaknuti vlasničkopravni status groblja i nerazvrstanih cesta, a od 4. kolovoza 2018. godine i svih nekretnina i pokretnina obuhvaćenih pojmom komunalne infrastrukture. Stoga je korisno je ponoviti kako je izričitim odredbama članka 70. ZUDI-a određeno kako će se u vlasništvo jedinica lokalne i područne samouprave upisati sve nekretnine koje su u zemljišnim knjigama upisane kao vlasništvo Republike Hrvatske i koje su se na dan 1. siječnja 2017. koristile kao škole, domovi zdravlja, bolnice i druge ustanove kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i groblja, mrtvačnice, spomenici, parkovi, trgovi, dječja igrališta, sportsko-rekreacijski objekti, sportska igrališta, društveni domovi, vatrogasni domovi, spomen-domovi, tržnice te javne stube.

Navedeno valja uzeti u obzir kao kvalitetnu mogućnost uređenja imovinskopravnih odnosa u odnosu na prethodno navedene nekretnine, a čije bi rješavanje u redovnom postupku bilo uglavnom dugotrajno i neizvjesno.

Na kraju treba istaći da se radi o dvostranom odnosu, Grad Zagreb nije u mogućnosti samostalno predlagati mjere i aktivnosti kako unaprijediti odnose i međusobnu komunikaciju s Republikom Hrvatskom. Jedino što bi se moglo predložiti u ime Grada Zagreba Republici Hrvatskoj je pokušati rješavati međusobne odnose po pravilima projektnog zadatka ovisno o kojoj realizaciji projekta se radi.

3.8 Evidentiranje nekretnina prema Računskom planu

Sukladno Pravilniku o proračunskom računovodstvu i računskom planu (dalje Pravilnik), u programskom rješenju FINKO, temeljem računovodstvenih isprava, knjiži se imovina na propisane račune (konta).

Iako su u propisanom računskom planu razreda 0, na razini osnovnog računa, definirani pojavnici oblici imovine, isti su nedostadni za evidentiranje svih pojava oblika imovine u portfelju imovine Grada Zagreba. Stoga je za potrebe evidentiranja imovine razrađen računski plan do osme analitičke razine. Na taj se način mogu izraditi pojedinačne knjigovodstvene kartice.

Prilikom knjiženja ulaznih računa za dugotrajnu nefinancijsku imovinu, prema propisanom načelu nastanka poslovnih događaja, evidentiraju se sljedeće vrste promjena:

- ulaganje u imovinu na odgovarajuće račune razreda 4, sa svim pripadajućim proračunskim elementima (klasifikacijama), na nadležni gradski ured, mjesto

troška, broj narudžbenice, broj ugovora, šifra dobavljača i drugi podaci vezani za izvorni dokument,

- obveza prema dobavljačima na odgovarajuće račune razreda 2, s istovjetnim podacima kao i ulaganje,
- potraživanje za pretporez,
- dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi u skupini 05, pri čemu se ne popunjavaju elementi iz proračuna, ali se evidentira nadležni gradski ured, mjesto troška, broj narudžbenice, broj ugovora, šifra dobavljača i drugi podaci vezani za izvorni dokument,
- izvori vlasništva u razredu 9, s istovjetnim atributima kao i imovina u pripremi.

Iako je Pravilnikom propisano vođenje cjelovite evidencije analitičkog knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti (nabavnoj i otpisanoj), Grad Zagreb, sukladno primjedbama Državnog ureda za reviziju te nalazima i preporukama Gradskog kontrolnog ureda, nije ustrojio analitičku knjigovodstvenu evidenciju nefinancijske imovine u uporabi. Trenutno nije moguće osigurati pregled nekretnina po vrsti, količini odnosno površini, vrijednosti i drugim propisanim podacima (inventarni broj, naziv imovine, datum i osnova stjecanja, datum stavljanja u uporabu, dodatna ulaganja na imovini, ispravak vrijednosti i dr.).

Temeljna slabost u načinu knjigovodstvenog vođenja dugotrajne imovine je što sintetički iskazani podaci o imovini u bilanci nisu povezani s analitičkim podacima o jedinicama imovine niti s bazom podataka Upravljanje imovinom, pa je teško identificirati koja je imovina izgrađena i stavljena u uporabu, a još uvijek se u bilanci vodi kao imovina u pripremi. Radi se približno o 7 milijardi vrijednosti imovine koja računovodstveno nije prenesena na račune imovine u uporabi što ima utjecaj na ispravak vrijednosti imovine propisan Pravilnikom. Osim toga izvještajno se iz bilance ne može prikazati imovina po vrijednosti, količini i pojavnim oblicima portfelja.

Dio slabosti rezultat je nekompletne dokumentacije koja dolazi u računovodstvo, koja nema dostatnih elemenata za identifikaciju jedinice imovine, njen status vlasništva, vrijednost i dr. pa se odgovarajuća knjiženja na računima dugotrajne nefinancijske imovine ne mogu provesti.

4 ANALIZA STANJA UPRAVLJANJA DIONICAMA I POSLOVNIM UDJELIMA

4.1 Dionice i udjeli u glavnici

U Izvještaju na dan 31.12.2018. navodi se da evidenciju dionica i udjela u glavnici vodi Gradski ured za financije i Gradski ured za gospodarstvo, energetiku i zaštitu okoliša. Najvećim dijelom te vrste imovine upravlja Gradski ured za gospodarstvo, energetiku i zaštitu okoliša. Gradski ured za financije za određene dionice i vrijednosne papire ima saznanja tek kada dobije obavijest od Središnje klirinškog depozitarnog društva o stanju i promjenama na računu Grada Zagreba kod istog, a ne od strane gradskog upravnog tijela koji sudjeluje u postupcima predstečajnih nagodbi ili nasljeđivanja dostavom pravomoćnih rješenja.

Na dan 31.12.2018. evidentirano je 148.926 dionica Vodoprivrede Zagreb d.d. u vrijednosti od 14.892.600,00 kuna, 5 dionica Croatia osiguranja d.d. u vrijednosti od 30.250 kuna, 138 dionica Hrvatskog telekoma d.d. u vrijednosti od 20.700 kuna, 86 dionica Samoborske banke d.d. u vrijednosti od 136.740,00 kuna te dionice stečene po provedenim predstečajnim postupcima i to: 25.215 dionica Industrogradnje grupe d.d. vrijednosti 25.215.000 kuna i 607.122 dionica Magma d.d. vrijednosti 6.071.220,00 kuna. Dionice društva Industrogradnje i Magma ne kotiraju na tržištu kapitala te je zbog upitne i nesigurne naplate evidentiran ispravak vrijednosti dionica na dan 31.12.2018. u iznosu od 31.286.220 kuna.

4.2 Poslovni udjeli

Prikaz vrijednosti udjela u temeljnom kapitalu trgovačkih društava dan je u Izvještaju o stanju imovine na dan 31.12.2018. Grad Zagreb na dan 31.12.2018. godine ima poslovne udjele u trgovačkim društvima kako je prikazano:

- 100%
 - u trgovačkom društvu Zagrebački holding d.o.o., čiji temeljni kapital iznosi 3.177.043.600 kuna,
 - u trgovačkom društvu ZAGREBAČKI ELEKTRIČNI TRAMVAJ d.o.o., čiji temeljni kapital iznosi 95.951.000,00 kuna,
 - u trgovačkom društvu ZAGREBAČKI VELESAJAM d.o.o., čiji temeljni kapital iznosi 560.241.600,00 kuna,
 - u trgovačkom društvu RAZVOJNA AGENCIJA ZAGREB – TPZ d.o.o., čiji temeljni kapital iznosi 20.000,00 kuna,
 - u trgovačkom društvu ZAGREBAČKI CENTAR ZA GOSPODARENJE OTPADOM d.o.o., čiji temeljni kapital iznosi 20.000,00 kuna,

- 60%
 - u trgovačkom društvu INTEGRIRANI PROMET ZAGREBAČKOG PODRUČJA d.o.o., u iznosu od 12.000,00 kuna, čiji temeljni kapital iznosi 20.000,00 kuna,
- 51%
 - u trgovačkom društvu MORSKI LAV d.o.o., čiji temeljni kapital iznosi 20.000,00 kuna,
- 50%
 - u trgovačkom društvu TERME ZAGREB d.o.o., u iznosu od 10.000,00 kuna, čiji temeljni kapital iznosi 20.000,00 kuna,
- 49%
 - u trgovačkom društvu APIS IT d.o.o., u iznosu od 238.789.800,00 kuna, čiji temeljni kapital iznosi 238.800.000,00 kuna,
- 37,66%
 - u trgovačkom društvu VODOPRIVREDA ZAGREB d.d., čiji temeljni kapital iznosi 39.544.900,00 kuna, a Grad Zagreb posjeduje 148.926 dionica u nominalnoj vrijednosti od 14.892.600,00 kuna,
- 35%
 - u trgovačkom društvu ZRAČNA LUKA ZAGREB d.o.o., u iznosu od 281.550.300,00 kuna, čiji temeljni kapital iznosi 804.429.600,00 kuna,
- 13%
 - -u trgovačkom društvu BICRO BIOCENTAR d.o.o., u iznosu od 2.600,00 kuna, a čiji temeljni kapital iznosi 20.000,00 kuna.

Nadalje, Zagrebački holding d.o.o. je na dan 31.12.2018. imao 14 podružnica: Arena Zagreb, Autobusni kolodvor, Čistoća, Gradska groblja, Robni terminali Zagreb, Tržnice Zagreb, Upravljanje nekretninama, Upravljanje projektima, Vladimir Nazor, Zagrebparking, Zagrebačke ceste, Zagrebački digitalni grad, ZGOS i Zrinjevac.

Zagrebački holding d.o.o. ima poslovni udio u i slijedećih 8 trgovačkih društava:

- 100%
 - AGM d.o.o.
 - CENTAR d.o.o.
 - GRADSKA PLINARA ZAGREB d.o.o.
 - GRADSKA PLINARA ZAGREB-OPSKRBA d.o.o.
 - GRADSKO STAMBENO KOMUNALNO GOSPODARSTVO d.o.o.
 - VODOOPSKRBA I ODVODNJA d.o.o.
 - ZAGREBAČKA STANOGRADNJA d.o.o.
- 51%
 - ZAGREB PLAKAT d.o.o.
- ima osnivačka prava u ustanovi:
 - GRADSKA LJEKARNA ZAGREB

Predstavnici nadležnog gradskog ureda, tijekom analize ovog portfelja drže oportunistički da se odnosi sa Zagrebačkim holdingom d.o.o. i ostalim trgovačkim društvima u pogledu imovine koju predmetna društva koriste u okviru svog redovnog poslovanja, a imovina su Grada Zagreba, isknjiže iz temeljnog kapitala društva te da se odnosi glede korištenja te reguliraju sukladno zakonskim propisima (zakup, zamjena nekretnina).

5 ANALIZA STANJA UPRAVLJANJA OSTALOM IMOVINOM

5.1 Autorska prava

Grad Zagreb je kod sedam darovanih ili otkupljenih zbirki vlasnik autorskih prava koje je stekao darovnim ili kupoprodajnim ugovorima i to:

- Arhiv Toše Dabca
- Zbirka Andrije Maurovića
- Zbirka stare ambalaže dr. Ante Rodina
- Zbirka umjetničkih radova slikara, grafičara i restauratora Josipa Resteka
- Zbirka skulptura akademskog kipara Zlatka Zlatića
- Skulptura budućnosti (Futuro)
- Spomenik Majke Terezije
- Atelje Kožarić

Zbirke su darovane izravno Gradu Zagrebu kao pravnoj osobi, a ne pojedinim gradskim ili državnim baštinskim institucijama (muzejima, galerijama, arhivima i sl.) i Grad Zagreb ih je, kao njihov vlasnik, povjerio na upravljanje pojedinim muzejsko-galerijskim i drugim ustanovama.

Grad Zagreb kao tijelo javne vlasti podupire kulturna i umjetnička događanja i nema interes stjecati dobit korištenjem autorskih prava koja ima u vlasništvu, te je iz tog razloga naknada za korištenje autorskog djela uglavnom simbolična (1 kn + PDV).

5.2 Goodwill

*Goodwill*⁸ predstavlja razliku između vrijednosti neke organizacije na tržištu dionica u određenom vremenu i njezine računovodstveno utvrđene neto imovine. To je premija koju kupac neke organizacije mora platiti iznad neto imovine organizacije zbog njezine reputacije na tržištu, marke, stručnosti menadžmenta i zaposlenih, te općeg *know-how*. Riječ je o “neopipljivoj”, dugoročnoj imovini organizacije koja mu omogućuje da ostvaruje veći profit od normalnog ili klasične stope profita što ga ostvaruju organizacije sličnog tipa.

Iako je vrijednost *goodwill*a izuzetno teško utvrditi pa se obično ne nalazi u bilanci JLS-a, svakako se vrijednost ove imovine ne bi smjela zanemariti. Tako je na primjeru Zagrebačkog holdinga d.o.o. krajem prvog polugodišta 2019. godine u Bilanci iskazana vrijednost *goodwill*a od 11,8 milijuna kuna.

⁸ <http://www.poslovni.hr/leksikon/goodwill-674>

Poboljšani izgledi kreditnog rejtinga Zagrebačkog holdinga⁹ rezultat je i vrlo jake povezanost s vlasnikom – Gradom Zagrebom, njegovim jasnim javnim politikama te ključnom ulogom Zagrebačkog holdinga u komunalnom sektoru grada Zagreba.

Trenutno Grad Zagreb nema u bilanci iskazane vrijednosti *goodwill* imovine.

5.3 Vrijednosni papiri

Evidenciju obveznica vodi Gradski ured za financije. Radi se o staroj deviznoj štednji kojom je plaćen dio otkupljenih stanova na kojima postoji stanarsko pravo i o stečenim obveznicama u predstečajnim nagodbama.

Grad Zagreb na dan 31.12.2018. godine raspolaže s 274.460 EUR obveznica trgovačkog društva Lanište d.o.o. (dio INGRA Grupe) stečenih po provedenoj predstečajnoj nagodbi s INGRA d.d. Ujedno, Grad Zagreb na dan 21.12.2018. godine raspolaže i obveznicama stare devizne štednje kojima je plaćen dio otkupljenih stanova na kojima postoji stanarsko pravo u iznosu od preko 13 milijuna kuna.

5.4 Patenti, licence i koncesije

5.4.1 Licence

Popisom licenci raspolaže Gradski ured za financije iz kojeg je razvidno da na dan 26. studenog 2019. godine sadašnja vrijednost licenci iznosi 11,09 milijuna kuna. Pojedinačni broj grupa licenci je 142 i pretežito se odnose na softverska rješenja različitih dobavljača (Exchange server, PRO DESKTOP ALING, CENTRIX, BENTLEY, AUTODESK, WINDOWS, ORACLE, OFFICE 365, GIS i dr.).

U poslovnim knjigama Grada Zagreba evidentirane su licence koje je Grad nabavio ili nabavlja tijekom godina. Ovisno o stanju te imovine (je li u upotrebi, napuštena, zamijenjena i sl.) krajem svake godine Gradonačelniku se predlaže rashod tehnološki zastarjelih, funkcionalno neuporabljivih i knjigovodstveno otpisanih licenci.

5.4.2 Ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja

Ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja evidentiraju se kod onog gradskog upravnog tijela koje ulaže određena sredstva na tuđu imovinu radi prava korištenja. Radi se o ulaganjima koja nisu dodatno ulaganje na vlastitoj imovini, već na imovini koju koriste temeljem ugovora o najmu.

⁹ ZAGREBAČKI HOLDING - Izvješće za prvo polugodište 2019. godine

Sva gradska upravna tijela koja imaju tu vrsta ulaganja trebaju imati spoznaju o toj vrsti imovine, što s obzirom na neka stanja koja se godinama ne mijenjaju baš i nije slučaj.

5.4.3 Koncesije

Grad Zagreb ima evidentiranih koncesija i to (za period od 01.01.2019. do 23.12.2019. godine):

- naknada za koncesiju za korištenje voda, 0,2 milijuna kuna,
- koncesija za korištenje slobodne zone – Robni terminali Jankomir, 0,09 milijuna kuna,
- koncesija za obavljanje dimnjačarskih usluga, 0,9 milijuna kuna,
- koncesija za distribuciju toplinske energije, 1 milijun kuna,
- koncesija za distribuciju plina, 1,1 milijun kuna,
- naknada za koncesije za obavljanje javne zdravstvene usluge, 6,3 milijuna kuna,
- koncesija za pružanje javne usluge čišćenja septičkih jama, 0,14 milijuna kuna,
- naknade za koncesije za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom, 13,66 milijuna kuna.

Pored navedenih koncesija ostaje otvoreno pitanje koje je još moguće naknade za koncesije uključiti u procese učinkovitijeg upravljanja imovinom Grada Zagreba s obzirom na to da prihod od navedenih koncesija iznosi tek nešto preko 33 milijuna kuna u 2019. godini.

Nastavno, ugovor o koncesiji za Projekt CUPOVZ potpisan je u prosincu 2000. između Grada Zagreba i Zagrebačkih otpadnih voda d.o.o. Koncesija obuhvaća cjelokupno projektiranje, izgradnju Uređaja i pripadajućih infrastrukturnih objekata, financiranje projekta i upravljanje Uređajem do 2028., kada će biti predan Gradu Zagrebu na upravljanje (BOT model koncesije).

5.5 Umjetnine

Grad Zagreb vlasnik je brojnih umjetnina – slika, skulptura, grafika, autorskih fotografija, predmeta umjetničkog obrta, namještaja, sagova, starog oružja i opreme, nastalih u vremenskom rasponu od nekoliko stoljeća i smještenih na različitim lokacijama. Za dio tih umjetnina poznati su podaci o njihovom porijeklu: donacija, otkup, darovanje, protokolarni poklon i dr.

Svake godine se, u okviru redovne godišnje inventure umjetnina u vlasništvu Grada Zagreba i temeljem rada Povjerenstva za popis umjetničkih djela i ostalih izložbenih vrijednosti u svim objektima na području Grada Zagreba i u vili „Zagreb“ u Mošćeničkoj Dragi, ažuriraju podaci u bazi podataka Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode i u knjigovodstvenoj evidenciji umjetnina.

Umjetnine u vlasništvu Grada Zagreba koje se nalaze na pohrani ili na trajnom čuvanju u zagrebačkim muzejsko-galerijskim institucijama vode se u evidenciji Gradskog ureda za financije (prema popisu provedenom 2018.godine, 1316 umjetnina na 8 lokacija).

Umjetnine u vlasništvu Grada Zagreba svojom brojnošću, kvalitetom, raznovrsnošću, kulturno-povijesnim i umjetničkim značajem obvezuju na daljnju stručnu i sustavnu brigu o njima. S obzirom na dosadašnji način postupanja s umjetninama Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode predlaže određena unapređenja i to:

- osigurati financijska sredstva za manje popravke ili konzervatorske radove,
- provesti stručnu materijalnu procjenu svih umjetnina,
- osigurati sve umjetnine u vlasništvu Grada Zagreba,
- osigurati primjereni smještaj (prostor) za čuvanje umjetnina koje nisu razmještene po uredskim prostorima,
- izraditi jasnu i obvezujuću uputu za postupanje s umjetninama,
- usustaviti način evidentiranja i praćenja stanja umjetnina koje su protokolarni poklon,
- dogovoriti i provoditi ujednačeni način postupanja i neophodnu suradnju nadležnih gradskih ureda, te
- formirati trajno radno mjesto za stručnu osobu.

5.6 Spomenici

Spomenici se vode kroz više evidencija, ali bez strukturirane baze podataka, već kao pomoćne evidencije ili pak u obliku pisane dokumentacije pogodne za turističku namjenu (monografije, knjige, brošure, priručnici).

Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode brine o spomenicima kao nepokretnim kulturnim dobrima, u kojem kontekstu se ističe da je Zavod nadležan za sve zaštićene spomenike, kao i za one koji se nalaze unutar zaštićene zone. No velik problem predstavljaju okolnosti kako nema kriterija za postavljanje spomenika te kako su se neki podizali kroz male komunalne akcije, o čemu se dokumentacija u okviru mjesne samouprave čuvala svega deset godina.

Sukladno odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, koji spomenike definira kao dio komunalne infrastrukture, potrebno je iste obuhvatiti u bazi podataka „Upravljanje imovinom“ upravo kroz portfelj komunalne infrastrukture i potportfelj „Spomenici“.

5.7 Plemeniti metali, drago kamenje

Grad Zagreb nema evidentiranu takvu vrstu imovine.

5.8 Ošasna imovina

U slučajevima kad ostavitelj nema nasljednika ili su se ostaviteljevi nasljednici odrekli nasljedstva, temeljem Zakona o nasljeđivanju¹⁰, ostaviteljeve nekretnine, pokretnine i s njima izjednačena prava prelaze na Grad Zagreb ako se iste nalaze na području Grada Zagreba odnosno ako je ostavitelj u trenutku smrti imao prebivalište na području Grada Zagreba (ošasna imovina).

Nastavno, sukladno odredbama istog Zakona nasljednik (u konkretnom slučaju Grad Zagreb) odgovara za ostaviteljeve dugove do visine vrijednosti naslijeđene imovine, a pravo zahtijevati ostavinu kao nasljednik ostavitelja prema poštenom posjedniku (Gradu Zagrebu), koji također tvrdi da na nju ima pravo kao nasljednik, zastarijeva za godinu dana od kada je nasljednik saznao za svoje pravo i za posjednika ostavine, a najkasnije za deset godina računajući za zakonskog nasljednika od smrti ostaviteljeve, a za oporučnog nasljednika od proglašenja oporuke.

Dakle, slijedom navedenih zakonskih odredbi Grad Zagreb kao pošteni posjednik imovinom koju je stekao kao ošasnu treba 10 godina upravljati pažnjom dobrog domaćina, a tek protekom 10 godina od smrti ostaviteljeve istom može raspolagati na način da je eventualno otuđi odnosno proda.

Analizom procesa uočeno je kako gradska upravna tijela upravljaju i raspoložu imovinom koja nije opterećena teretima odnosno za koju se ne vodi ovršni postupak, ali za onu imovinu koje je opterećena teretima čeka se pravomoćno okončanje spora.

Posebne situacije su kod nekretnina koje su u suvlasništvu Grada s trećom osobom koja je u posjedu cijele nekretnine (s upitnim statusom držanja posjeda i plaćanja najamnine i režija za dio suvlasničkog dijela Grada Zagreba). Naime, uočeno je da Grad Zagreb ne razvija korelaciju prema drugom suvlasniku odnosno ne rješava pitanje suposjeda i troškova održavanja i korištenja nekretnine. Nijedno gradsko upravno tijelo ne prati sustavno stanje takvih nekretnina, te iste nisu u sustavu upravljanja nijednog gradskog upravnog tijela, osim što se redovito evidentiraju u aplikaciji Upravljanje imovinom.

Nadalje, redovito prikupljanje podataka i evidentiranje nekretnina u aplikaciji Upravljanje imovinom je bitno i zbog računanja roka za dosjelost (10 godina).

Napominje se kako se grobna mjesta ne evidentiraju posebno, već se sukladno zaključku gradonačelnika o prijenosu prava korištenja grobnog mjesta prenosi pravo korištenja grobnog mjesta na Zagrebački holding d.o.o., Podružnicu Gradska groblja.

U svrhu izbjegavanja nepotrebnih troškova, prije pravomoćnosti Rješenja o nasljeđivanju, pa čak i prije pisanja rješenja potrebno je i moguće saznati stanje imovine odnosno sve što ulazi u ošasnu imovinu (pokretnine i nekretnine), a opet sve sukladno čl. 139. ZN. Naime, u dogovoru s Javnobilježničkom komorom moguće je

¹⁰ Zakon o nasljeđivanju (pročišćeni tekst zakona NN 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15, 14/19), na snazi od 15.02.2019. godine

ishoditi obavijesti od javnih bilježnika o stanju ošasne imovine prije pravomoćnosti rješenja. Radi izbjegavanja mogućih utuženja od strane vjerovnika, u trenutku pravomoćnosti rješenja Grad Zagreb (Službe odnosno Odjeli neposredno povezani uz ošasnu imovinu) dostavlja vjerovnicima rješenje u kojem se decidirano navodi vrijednost stečene imovine kojom Grad Zagreb odgovara za nastale dugove iza pokojnog. Ovakvo postupanje u kojem bi se ispravno i na vrijeme utvrdila vrijednost naslijeđene imovine zahtijeva valjanu koordinaciju svih mjerodavnih službi i odjela.

Dakle, na taj se način omogućava Gradu postupanje u predmetnom spisu (trenutno) i pravovremeno sprječava vjerovnike da od Grada potražuju dugovanja s kamatama koja su nastala iza pokojnog, a koja proizlaze iz rješenja o nasljeđivanju. Osim toga, na taj bi se način mogli bitno smanjiti sudski troškovi povezani s predmetnim sudskim postupkom, kao i ostali troškovi (npr. javnobilježnički). U konačnici bi se time smanjio i broj predmetnih spisa vezanih za ošasnu imovinu.

5.9 Upravljanje i raspolaganje nepokretnim kulturnim dobrima

Kulturna dobra, sukladno Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17 i 90/18), od interesa su za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu.

Kulturna dobra su, između ostalih, nepokretne stvari od umjetničkog, povijesnog, paleontološkog, arheološkog, antropološkog i znanstvenog značenja. Nepokretno kulturno dobro sukladno članku 7. navedenog Zakona može biti:

- grad, selo, naselje ili njegov dio,
- građevina ili njezini dijelovi, te građevina s okolišem,
- elementi povijesne opreme naselja,
- područje, mjesto, spomenik i obilježje u svezi s povijesnim događajima i osobama,
- arheološko nalazište i arheološka zona, uključujući i podvodna nalazišta i zone,
- područje i mjesto s etnološkim i toponimskim sadržajima,
- krajolik ili njegov dio koji sadrži povijesno karakteristične strukture, koje svjedoče o čovjekovoj nazočnosti u prostoru,
- vrtovi, perivoji i parkovi,
- tehnički objekt s uređajima i drugi slični objekti.

Svojstvo kulturnoga dobra, na temelju stručnog vrednovanja, utvrđuje Ministarstvo kulture rješenjem koje može donijeti bez prethodnog izjašnjavanja stranke. Rješenjem se za nepokretno kulturno dobro obvezno utvrđuju granice kulturnoga dobra koje se zaštićuje, a dostavlja se nadležnom katastru i općinskom sudu radi zabilježbe u katastru i zemljišnoj knjizi svojstva kulturnog dobra na katastarskim česticama utvrđenim rješenjem.

Namjenu i način uporabe nepokretnog kulturnog dobra rješenjem utvrđuje Zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode, a po prethodno pribavljenom mišljenju gradonačelnika Grada Zagreba. Za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, za određivanje mjera zaštite i nadzor nad njihovim provođenjem, za područje Grada Zagreba nadležan je Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu.

Pravo prvokupa. Vlasnik koji namjerava prodati kulturno dobro zaštićeno posebnim rješenjem ili kulturno dobro unutar zaštićene kulturno-povijesne cjeline upisane u Listu svjetske baštine ili Listu ugrožene svjetske baštine dužan ga je prije prodaje istodobno ponuditi Republici Hrvatskoj, županiji, Gradu Zagrebu, gradu ili općini na čijem se području to kulturno dobro nalazi, navodeći cijenu i druge uvjete prodaje.

Prvenstvo u ostvarenju prava prvokupa ima grad ili općina u odnosu na županiju i Grad Zagreb, pa Republika Hrvatska. Republika Hrvatska, županija, Grad Zagreb, grad ili općina mora se očitovati o toj ponudi u roku od 60 dana od dana primitka pisane ponude. Ako se pravna osoba iz stavka 3. ovoga članka ne namjerava koristiti svojim pravom prvokupa, dužna je u roku od 30 dana od dana primitka ponude o tome obavijestiti druge pravne osobe koje imaju pravo prvokupa i vlasnika.

Nakon isteka roka iz stavka 3. ovoga članka vlasnik može kulturno dobro prodati drugoj osobi uz cijenu koja ne može biti niža od cijene navedene u ponudi i pod uvjetima koji za kupca nisu povoljniji od uvjeta sadržanih u ponudi iz stavka 1. ovoga članka.

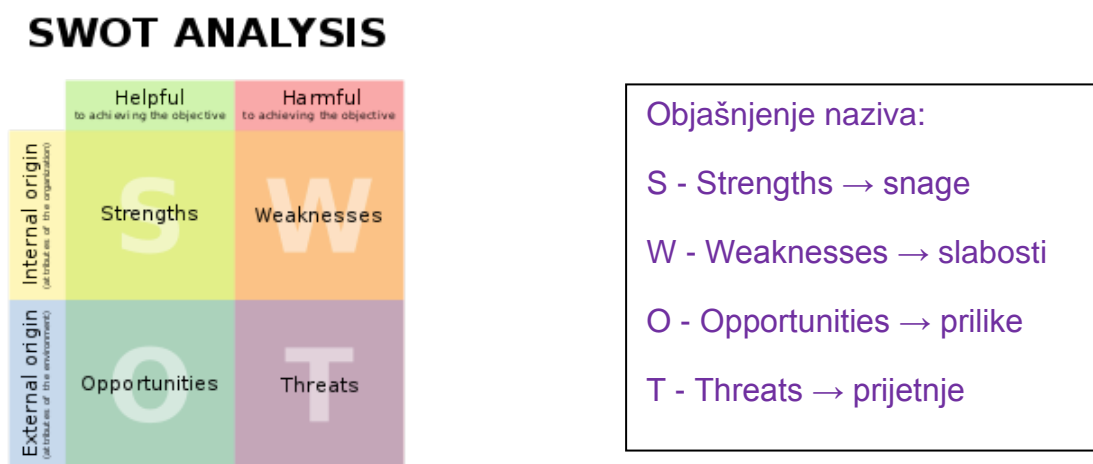
Ovlaštenici prava prvokupa iz stavka 1. ovoga članka mogu donijeti odluku da se u određenom razdoblju ili za određena kulturna dobra neće koristiti pravom prvokupa. Ova odluka objavljuje se na mrežnim stranicama ovlaštenika.

Spomenička renta. Sukladno članku 2. Pravilnika o korištenju sredstava spomeničke rente (Službeni glasnik Grada Zagreba 6/11, 13/17) sredstva spomeničke rente koriste se za zaštitu i očuvanje nepokretnih, pokretnih i nematerijalnih kulturnih dobara, prema programu što ga za svaku godinu utvrđuje gradonačelnik Grada Zagreba na prijedlog Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode.

Sredstva spomeničke rente raspoređuju se prema značenju, vrijednosti i stanju kulturnih dobara, a radi njihove zaštite i očuvanja u izvornom stanju, sprečavanja protupravnih radnji i postupanja kojima se utječe na cjelovitost i svojstvo kulturnog dobra i uspostavljanja optimalnih uvjeta prezentacije i zadovoljavanja potreba pojedinca i općeg interesa.

6 SWOT ANALIZA

Preduvjet za ispravni odabir strategije je analiza situacije. Pod tim se podrazumijeva da JLS treba sagledati vanjske i unutarnje čimbenike kako bi spoznao najbolji način da se ostvari željeni cilj.



Slika 1 Prikaz koncepta SWOT analize

SWOT analiza je jedan od instrumenata kojima se gradska uprava može poslužiti u kreiranju strategije. Ovo je kvalitativna analitička metoda koja kroz 4 čimbenika nastoji prikazati snage, slabosti, prilike i prijetnje određene pojave ili situacije. Međutim, treba uzeti u obzir da se radi o subjektivnoj metodi.

Svaki JLS mora voditi računa o unutarnjem i vanjskom okruženju. U tom se kontekstu ova analiza može razumjeti kao prikaz unutrašnjih snaga i slabosti organizacije i vanjski prilika i prijetnji s kojima se ta ista organizacija suočava.

Dodatna identifikacija najčešćih prepreka učinkovitim i transparentnom upravljanju nekretninama, sadržana je u radnom materijalu Nacrt prijedloga strategije¹¹ koji predstavlja značajnu osnovu za cjelovito sagledavanje problematike upravljanja stanovima, poslovnim prostorom i neizgrađenim građevinskim zemljištem u Gradu Zagrebu.

¹¹ Radni materijal NACRT PRIJEDLOGA STRATEGIJE UPRAVLJANJA NEKRETNINAMA: NEIZGRAĐENIM GRAĐEVINSKIM ZEMLJIŠTEM, STANOVIMA I POSLOVNIM PROSTORIMA, koji je kao interni dokument pripremljen u svibnju 2018. godine od strane Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada. Kako se odnosio samo na tri portfelja to je naknadno odlučeno da se ide u cjelovitije strateško sagledavanje i planiranje za sve pojavne oblike imovine.

Snaga (S)	Slabosti (W)
<ul style="list-style-type: none"> • Funkcionalno bogatstvo u velikom broju pojavnih oblika imovine • velika raznolikost imovine (zelene površine, prostor uz rijeku Savu) • velika vrijednost imovine • sindrom 'glavnog grada' (sve više vrijedi u Zagrebu) • multidisciplinarni know-how i iskorištavanje potencijala zaposlenika gradske uprave u skladu s njihovim prednostima • veliko iskustvo zaposlenika • jaki komunikacijski kanali • geopolitička i tržišna pozicija Zagreba • veliki potencijal za razvoj • razvijenost komunalne infrastrukture • bogata kulturna i povijesna baština • brojnost objekata javne namjene • velik broj evidencija 	<ul style="list-style-type: none"> • nejasne nadležnosti za postupanje sa pojedinim oblicima imovine • izostanak jasnih, definiranih i sveobuhvatnih poslovnih procesa koji omogućuju evidentiranje imovine i svih poslovnih događaja vezanih uz istu • nepotpune i nepovezane evidencije s različito definiranim podacima • neusklađenost evidencija o nekretninama sa stvarnim stanjem • različite i nepovezane platforme i informatička rješenja • izostanak funkcionalne klasifikacije imovine • ne postoji jedinstveni upravljački izvještajni sustav • izostanak mehanizama koji osiguravaju dosljedno pridržavanje i provođenje općih akata • sporost u pribavi katastarskih podataka za nekretnine u vlasništvu Grada Zagreba • nepotrebne štetne radnje kod uknjižbe imovine • neutvrđena vrijednost i stanje svih portfelja imovine • neiskorištene sve mogućnosti koncesija • stalne primjedbe DUR-a
Prilike (O)	Prijetnje (T)
<ul style="list-style-type: none"> • povećanje prihoda učinkovitijim upravljanjem C (prihodovne) imovine • smanjenje rashoda na održavanju imovine (relokacija korisnika indirektnih subvencija) • pravodobne reakcija na vanjske prilike i natječaje za povlačenje EU sredstava • revitalizacija zapuštenih jedinica imovine • revitalizacija i tematsko oživljavanje gradskih četvrti, kvartova i ulica • projektni i menadžerski pristup za rješavanje imovinskopravnih odnosa • privlačenje investitora za atraktivne komercijalne prostore • novi oblici razvoja kroz JPP • povećanje gradskih prihoda od imovine (javne površine, razne naknade - za automate, instalacije TK opreme i dr.) • sudjelovanje građana i veća primjena koncepta 'Strategija građana' 	<ul style="list-style-type: none"> • propuštanje razvojnih projekata uslijed neuređenih imovinskopravnih odnosa • učestale izmjene zakonske regulative i poteškoće u primjeni i inkorporiranju novih zakonskih rješenja • tromost i sporost rješavanja u upravnim i sudskim postupcima • nemogućnost uspostave komunikacije sa središnjom državom • denacionalizacija predugo traje • propadanje imovine zbog starosti i više sile • propadanje imovine koja nije u funkciji uslijed neuređenih imovinsko-pravnih odnosa • generiranje novih neplaniranih sporova • nezadovoljavajuća koordinacija u planiranju i izgradnji • smanjenje poreznih prihoda zbog mogućih zakonskih promjena središnje države • nametanje novih nadležnosti od strane središnje države • nagrđivanje objekata grafitima

Tablica 3 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Zagreba

7 VIZIJA, CILJEVI I MJERE

Vizija, ciljevi i mjere za raspolaganje i upravljanje imovinom Grada Zagreba u razdoblju 2020. — 2026. godine

Kako je u uvodnom dijelu istaknuto vizija opisuje kako će izgledati upravljanje kada postigne svoj puni potencijal. Zapravo, vizija je odgovor na buduće trendove. To je željeno stanje i predstavlja sliku idealnog upravljanja imovinom Grada Zagreba čemu treba težiti.

Vizija s ciljevima i mjerama treba omogućiti da se prepozna, odabere i implementira najbolji model za sustavno, razvidno, optimalno i dugoročno održivo upravljanje imovinom u vlasništvu ili raspolaganju Grada Zagreba, a koje počiva na načelima javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti.

Krajnja je svrha postići da gradska imovina pridonosi općem dobru, kako na razini gospodarstva, infrastrukture tako i strateškog razvoja lokalne zajednice. Očuvanjem vrijednosti postojeće imovine i njezinim stavljanjem u potpunu funkciju te stalnom izgradnjom novih sadržaja stvaraju se pretpostavke za rad i kvalitetan život sadašnjih i budućih naraštaja¹².

7.1 Opći strateški cilj

Opći strateški cilj, kako je definiran na početku projekta izrade Strategije, bio je i ostao vodilja u kreiranju ovog strateškog dokumenta, a to je: *Osigurati ekonomski svrhovito, djelotvorno, učinkovito i transparentno upravljanje gradskom imovinom na način da ta imovina bude u službi gospodarskog rasta i zaštite javnog interesa i interesa Grada Zagreba.*

Kriterij za ocjenu učinkovitosti upravljanja nekretninama Grada Zagreba, koji proizlaze iz zakona i drugih propisa te poduzetih aktivnosti, najbolje se prepoznaju u Izvješću o obavljenoj reviziji¹³, u kojem se pita jesu li prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Ima li Grad Zagreb cjelovite podatke o nekretninama?
- Je li Grad Zagreb normativno uredio upravljanje i raspolaganje nekretninama?
- Upravlja li Grad Zagreb nekretninama pažnjom dobrog gospodara?
- Je li uspostavljen efikasan sustav unutarnjih kontrola u svrhu praćenja upravljanja i raspolaganja nekretninama?

¹² Definicija vizije u sličnom obliku koristi se u PLANU POSLOVANJA DRUŠTVA DRŽAVNE NEKRETNINE za 2018. godinu i na jednostavan način opisuje viziju kod upravljanja imovinom u javnom sektoru.

¹³ Izvješće o obavljenoj reviziji upravljanja i raspolaganja nekretninama Grada Zagreba, siječanj 2016. godine, strana 3

U konačnici, ključno je pitanje - koju razinu usluge i u okviru kojih standarda Grad Zagreb i njegova trgovačka društva i ustanove, pružaju svojim korisnicima kroz smjernicu da se upravljanje imovinom treba raditi *“pažnjom dobrog gospodara”*, što je prikazano na sljedećoj slici.



Slika 2 Razina usluge i očekivanja korisnika (prilagođeni primjer iz Strategic Asset Management Plan grada Ottawa, Canada)

Navedenim DUR-ovim Izvješćem o obavljenoj reviziji, upravljanje i raspolaganje nekretninama (za poslovne prostore, stanove i građevinsko zemljište), za Grad Zagreb ocijenjeno je kao **djelomično učinkovito**. Navedeno znači da su *potrebna određena poboljšanja u upravljanju i raspolaganju nekretninama, ako poduzete aktivnosti za utvrđivanje cjelovitih podataka o nekretninama nisu dostatne te je upravljanje i raspolaganje nekretninama djelomično normativno uređeno*.

7.2 Strateški i posebni ciljevi

Kroz analizu postojećeg stanja, sa svojevrsnom rekapitulacijom kroz SWOT analizu, preporuke DUR-a, stalne težnje zastupnika u Gradskoj skupštini Grada Zagreba, kao i nastojanja gradske uprave da se postigne potrebno unapređenje u segmentu upravljanja imovinom Grada Zagreba, kao i kroz višemjesečni rad na pripremi ove Strategije, te uvažavajući sve izneseno, prepoznato je pet ključnih strateških ciljeva čijem postizanju će pomoći ova Strategija:

- Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela u svezi imovine Grada Zagreba,
- Unapređenje normativnog okvira i uređenje vlasničko-pravnih odnosa,
- Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Zagreba,
- Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka, te
- Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini.

Ovako definirani strateški ciljevi nalaze se negdje u realnoj zoni *mogućeg* za implementaciju, a ujedno su i dovoljno poticajni za intenzivan rad u narednom sedmogodišnjem razdoblju trajanja ove Strategije.

Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela, trgovačkih društava i ustanova vezano za upravljanje imovinom Grada Zagreba ni u kojem slučaju ne zadire u nadležnosti istih, koje su određene aktima Grada, već se fokusira samo na segment upravljanja imovinom i kako taj dio unaprijediti na dobrobit svih dionika.

Unapređenje normativnog okvira i uređenje vlasničko-pravnih odnosa vezano za imovinu Grada Zagreba, također je izuzetno značajan cilj, jer bez sređenog vlasništva usporeni su razvoji projekata, otežano raspolaganje nekretninama, otvoreni sporovi, uskraćeni prihodi.

Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika imovine Grada Zagreba predstavlja isto tako važan cilj s obzirom na to da je temeljna infrastruktura za upravljanje imovinom, jer bez sređenih, cjelovitih i sveobuhvatnih evidencija praktično je nemoguće kvalitetno upravljati imovinom.

Menadžersko upravljanje imovinom Grada Zagreba i povećanje financijskih učinaka postavlja se kao važan cilj s kojim se, kroz uvođenje novih pristupa i funkcionalne klasifikacije nekretnina, traže rješenja i za bolje financijske učinke od gradske imovine.

Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini Grada Zagreba, isto tako je izuzetno važan i predstavlja osnovu za zakonito, transparentno i djelotvorno vođenje poslovnih knjiga o imovini Grada Zagreba.

Svaki od pet strateških ciljeva kaskadno je razrađen na dodatne posebne ciljeve s navođenjem mjera (Prilog 4) koje će se poduzeti u cilju ostvarenja zacrtanih ciljeva. Detaljna razrada pojedinih ciljeva, mjera i aktivnosti, kao i dinamika rješavanja, bit će prikazani u godišnjim planovima upravljanja imovinom Grada Zagreba u narednom sedmogodišnjem razdoblju (Prilog 5 sadrži godišnji plan upravljanja imovinom za 2020. godinu).

Opći strateški cilj: Osigurati ekonomski svrhovito, djelotvorno, učinkovito i transparentno upravljanje gradskom imovinom na način da ta imovina bude u službi gospodarskog rasta i zaštite javnog interesa i interesa Grada Zagreba.

Strateški ciljevi - vezani za upravljanje imovinom Grada Zagreba:

1. Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela u svezi imovine Grada Zagreba	2. Uređivanje normativnog okvira i vlasničko-pravnih odnosa	3. Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Zagreba	4. Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka	5. Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini
---	--	--	---	--

Posebni ciljevi – koji se nadovezuju na strateške ciljeve vezano za upravljanje imovinom Grada Zagreba:

1.1 Unapređenje organizacije nadležnosti gradskih upravnih tijela	2.1 Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine	3.1 Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine	4.1 Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina	5.1 Ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije o dugotrajnoj imovini u uporabi
1.2 Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih trgovačkih društava i ustanova	2.2 Usklađivanje općih akata s nadređenim propisima i poboljšanje transparentnosti istih	3.2 Provedba Pravilnika o vođenju baze podataka 'Upravljanje imovinom'	4.2 Vrednovanje nekretnina	5.2 Prijenos imovine u pripremi na račune dugotrajne imovine u uporabi
1.3 Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine	2.3 Efikasnije rješavanje imovinsko – pravnih predmeta	3.3 Unapređenje i povezivanje informacijskih sustava o imovini	4.4 Povećanje financijskih učinaka od imovine Grada	5.3 Povezivanje s bazom podataka 'Upravljanje imovinom'
1.4 Optimizacija poslovnih procesa		3.4 Digitalizacija dokumentacije o nekretninama	4.5 Uspostava upravljačkog izvještajnog sustava o imovini Grada	
1.5 Unapređenje sustava unutarnjih kontrola				

Tablica 4 Tablica općeg, strateških i posebnih ciljeva

7.2.1 Strateški cilj 1 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela u svezi imovine Grada Zagreba

Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela vezano za upravljanje imovinom Grada Zagreba postavlja se kao prvi strateški cilj s obzirom na to da dobar dio izazova upravo počiva na organizaciji rada.

Nova Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba 18/19), koja je stupila na snagu 1. siječnja 2020. godine, u članku 8. definira da "Gradski ured za upravljanje imovinom Grada obavlja poslove koji se odnose na: upravljanje i raspolaganje nekretninama, pokretninama i pravima u vlasništvu Grada, vlasništvo i druga stvarna prava, otkup, stjecanje i prodaju zemljišta, stanova i poslovnih prostora i drugih nekretnina i pokretnina za potrebe uređenja građevinskog zemljišta, razvojne, socijalne i druge projekte Grada, davanje u najam, zakup i održavanje stanova, poslovnih prostora i neizgrađenog građevinskog zemljišta, uređivanje vlasničko-pravnih odnosa, evidenciju imovine te na druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost."

Nedvojbeno je da se dokument Strategije odnosi na sve portfelje, da treba ustrojiti centralnu i sveobuhvatnu evidenciju, a da je stvar nadležnosti nad upravljanjem portfelja sasvim drugo pitanje.

S obzirom na prethodno već naglašenu multidisciplinarnu slojevitost, brojnost i složenost poslova obuhvaćenih u okviru pojma upravljanja imovinom, poboljšanje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela vezano za upravljanje imovinom Grada Zagreba razumno se nameće i postavlja kao prvi strateški cilj. Naravno, navedeno nikako ne umanjuje važnost i složenost ostalih strateških ciljeva u smislu ove Strategije, koji su, u većoj ili manjoj mjeri, usko povezani i često međusobno uvjetovani.

Iz ekstenzivne i temeljite analize gradskih akata, upravne i organizacijske strukture Grada Zagreba, pojavnih oblika imovine i nadležnosti za raspolaganje tom imovinom, određene okolnosti ukazale su se kao simptomatične za većinu radnih procesa vezanih za upravljanje imovinom. Te okolnosti odnose se upravo na poteškoće koje su uzrokovane nedostatnom ustrojstvenom i organizacijskom strukturom svih jedinica lokalne samouprave na području Republike Hrvatske, a tako i Grada Zagreba, i to na način da se većinu radnih procesa percipira gotovo isključivo kao jednodimenzionalne procese u okviru određene struke ili jednog od brojnih upravnih područja koja su zakonom dodijeljena u nadležnost jedinica lokalne samouprave. Kada se navedenome doda kako su poslovi u okviru tih upravnih područja utvrđeni i uređeni općim aktima kojima se uređuju ustrojstvo i djelokrug gradskih upravnih tijela, a svaki normativni okvir je po svojoj prirodi prilično statičan i nije u mogućnosti predvidjeti svu dinamiku različitih društvenih odnosa, zapreke organizacijske naravi dobivaju još jednu novu i kompleksniju dimenziju. Kao dodatnu otežavajuću okolnost u smislu kompleksnosti poslova u njegovoj nadležnosti, valja naglasiti specifičan položaj Grada Zagreba, koji

je istovremeno jedinica lokalne i jedinica područne samouprave, što nedvojbeno doprinosi brojnosti upravnih područja koja su mu zakonom dodijeljeni u nadležnost.

Nadalje valja naglasiti kako određeni dio poslova u smislu upravljanja imovinom Grad Zagreb obavlja putem svojih upravnih tijela, odnosno putem nižih ustrojstvenih jedinica u tim tijelima. No upravo zbog veličine Grada, razvijene mreže komunalne infrastrukture, svojevrsnog magnetizma kojeg ima kao glavni grad Republike Hrvatske te, uz brojne druge čimbenike, brojnosti svog stanovništva, za obavljanje određenih djelatnosti iz svoje nadležnosti Grad Zagreb osnivač je niza pravnih subjekata, i to uglavnom trgovačkih društava ili ustanova. Navedeni pravni subjekti, iako imaju punu pravnu i poslovnu sposobnost, kao i vlastitu imovinu koju iskazuju u svojem bilancama i kojom više ili manje samostalno upravljaju, uglavnom se od strane šire javnosti percipiraju kao sastavni dio upravne strukture Grada Zagreba.

Stupanjem na snagu novog ZKG-a, a o čemu je bilo riječi naprijed u tekstu, pojam komunalna infrastruktura dobio je jednu sasvim novu dimenziju u kontekstu upravljanja imovinom. Bilo da je riječ o nerazvrstanim cestama, zelenim površinama, sportskim igralištima, grobljima, gradskim trgovima, javnoj rasvjeti ili javnim parkiralištima, navedeni uređaji i nekretnine su na temelju izričitih zakonskih odredbi citiranog Zakona stekle status javnog dobra u općoj uporabi u pravilu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze. Međutim, izvršimo li uvid u zemljišne knjige ili druge javne upisnike, situacija je, nažalost, puno nejasnija i kompleksnija te vrlo često ne odražava stvarno pravno i činjenično stanje neke nekretnine ili kompleksa nekretnina koje zajednički čine samostalnu funkcionalnu cjelinu. Iako se od strane šire javnosti podrazumijeva kako su stupovi i rasvjetna tijela na njima, kao i sportska igrališta ili biciklističke staze na području Grada Zagreba u njegovu vlasništvu, stvarno stanje je, nažalost, puno složenije. Nije rijetko kako su određena sportska igrališta uknjižena kao vlasništvo obrazovne ustanove ili udruge koja njime upravlja, dok neka javna parkirališta diljem Grada nisu uopće evidentirana u zemljišnim knjigama. Također, pravni status brojnih vrsta ili jedinica komunalne infrastrukture može se smatrati reliktom bivšeg društvenog uređenja, a podaci o vlasništvu brojnih nekretninama saznat će se tek po pravomoćno okončanim dugim i neizvjesnim imovinsko-pravnim sporovima.

Uređivanje imovinsko-pravnog stanja i evidentiranje stvarnog stanja gradskih nekretnina zahtijeva visku razinu financijskih i administrativnih kapaciteta Grada Zagreba, ali i osviještenost o važnosti postizanja takvog cilja. Navedeno podrazumijeva donošenje odluka i drugih akata kojima se prije svega utječe na organizacijsku i ustrojstvenu prilagodbu gradske upravne strukture na način da je sposobna pravodobno, učinkovito i usklađeno obavljati sve brojnije i sve složenije poslove u nadležnosti Grada.

Iako nedvojbeno važan te u rashodovnom smislu izrazito izdašan portfelj imovine, komunalna infrastruktura čini ipak samo dio u ukupnosti gradske imovine. Stoga nadalje valja naglasiti kako značajan udio u gradskoj imovini čine stanovi, poslovni prostori i neizgrađeno građevinsko zemljište u vlasništvu Grada Zagreba, koji, pored svrhe obavljanja i zadovoljenja javnih potreba i poslova u gradskoj nadležnosti, mogu

imati i značajnu prihodovnu funkciju, o čemu će više biti riječi u jednom od sljedećih strateških ciljeva.

Jedno od često postavljenih pitanja u kontekstu upravljanja imovinom odnosi se na uspostavljanje jasne distinkcije o tome je li upravljanje imovinom spada u ekonomske poslove, odnosno u nadležnost upravnih tijela za poslove proračuna i financija, ili je riječ isključivo o poslovima u okviru pravne struke. Jedini ispravan odgovor na ovo pitanje je da je riječ o poslovima koji bezuvjetno nadilaze ovako jednostavnu i često štetnu podjelu te kako je potrebno uvažiti i uskladiti sve stručne poslovne aktivnosti u okviru svih relevantnih stručnih područja kako bi se harmonizirale u jednu homogenu i funkcionalnu organizacijsku cjelinu te, u konačnici, polučile željeni učinak.

Ukratko, bez obzira je li riječ o nejasno utvrđenim nadležnostima uslijed izostanka jasne i jedinstvene terminologije ili je riječ o sporoj i nepotrebno administracijom opterećenoj komunikaciji dionika procesa upravljanja imovinom, većina problema u navedenom smislu može se svesti na, s obzirom na to da Grad Zagreb raspolaže dostatnim financijskim i stručnim kapacitetima za svrhovito i učinkovito upravljanje imovinom, na probleme organizacijske naravi.

Stoga, kako bi se nadišle navedene poteškoće i uspostavili okviri suradnje koji nadilaze često preusko ili preširoko definirane nadležnosti te otvaraju prostor za široko tumačenje nedostatno utvrđene terminologije, predmetni strateški cilj potrebno je razlučiti u više posebnih ciljeva usmjerenih njegovu ostvarivanju.

Unutar strateškog cilja 1. – Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela vezanih za upravljanje imovinom Grada Zagreba, definirano je sljedećih pet posebnih ciljeva:

- Unapređenje organizacija rada i nadležnosti gradskih upravnih tijela,
- Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih trgovačkih društava i ustanova,
- Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovinom,
- Optimizacija poslovnih procesa,
- Unapređenja sustava unutarnjih kontrola.

Poseban cilj 1.1 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih upravnih tijela

Temeljni akt kojim se utvrđuju ustrojstvo i djelokrug gradskih upravnih tijela te druga pitanja značajna za njihovo ustrojstvo i rad je Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/09, 22/09, 9/12, 4/13, 6/13, 17/13, 24/13, 21/14, 26/14, 5/15 - pročišćeni tekst, 4/16, 23/16, 9/17, 17/17, 19/17, 2/19, 18/19 i 24/19). Kao što je razvidno iz navoda o službenom glasniku u kojem je objavljena zajedno sa svim izmjenama i dopunama, predmetni akt je do trenutka nastanka ove Strategije u proteklih deset godina mijenjan čak šesnaest puta, što ga čini izrazito nepreglednim svim osobama koji nisu izravno uključeni u rad unutar upravne organizacijske strukture Grada Zagreba.

Međutim, raspolaganje imovinom, pored općih nadležnosti utvrđenih u naprijed citiranoj Odluci, utvrđeno je u nizu drugih akata navedenih u posebnom poglavlju ove Strategije.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.1. - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih upravnih tijela:

- Utvrđivanje i popisivanje nadležnosti različitih upravnih odjela u odnosu na raspolaganje nekretninama iste vrste u vlasništvu Grada Zagreba,
- Cjelovitost i jedinstveno utvrđivanje nadležnosti po portfeljima imovine,
- Usvajanje i primjena istovjetne terminologije u skladu s nomotehničkim pravilima u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom te uspostava nazivlja u skladu s općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- Uspostava redovitih koordinacija Stručne službe gradonačelnika i drugih gradskih upravnih tijela, te Stručne službe gradonačelnika i Stručne službe gradske skupštine u cilju usklađivanja nadležnosti za donošenje opće normativnih akata.

Poseban cilj 1.2 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih trgovačkih društava i ustanova

Posebnu pozornost, s obzirom na značajnu vrijednost, količinu i pojavne oblike nefinancijske imovine u smislu upravljanja imovinom Grada Zagreba, valja usmjeriti na područje nadležnosti gradskih trgovačkih društava i ustanova kojima je Grad Zagreb osnivač, odnosno na područje uspostave mehanizama međusobne suradnje između Grada i navedenih subjekata. Prije svega, navedenome je potrebno pristupiti u kontekstu promjena u definiranju pojma državne imovine, koji je, stupanjem na snagu Zakona o Središnjem registru državne imovine (NN 112/18), dobio značajno šire pojmovno određenje u odnosu na semantičko značenje riječi unutar istoga. Tako je u članku 2. citiranog Zakona izričito navedeno kako pojam državne imovine obuhvaća nefinancijsku i financijsku imovinu, između ostaloga, u vlasništvu jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, imovinu trgovačkih društava, zavoda i drugih pravnih osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, imovinu ustanova kojima je jedan od osnivača Republika Hrvatska i/ili jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, kao i imovinu pravnih osoba s javnim ovlastima te pojavne oblike državne imovine koji su tim pravnim osobama na temelju posebnog propisa ili pravnog posla dani na upravljanje ili korištenje, bez obzira na visinu vlasničkih udjela.

U bitnome, sva imovina Grada Zagreba i svih naprijed navedenih subjekata smatra se državnom imovinom samo i isključivo u smislu citiranog Zakona, ali je navedenu obvezu, obzirom na potencijalnu prekršajnu odgovornost svih obveznika dostave

podataka o imovini koji to ne učine, svakako potrebno uvažiti i provesti. S obzirom na okolnost kako u vrijeme nastanka ove Strategije nisu doneseni provedbeni propisi o ustrojstvu, načinu vođenja i sadržaju Središnjeg registra, kao ni načinu prikupljanja i tehničkoj strukturi podataka koje je potrebno prikupiti i dostaviti u isti registar, navedena obveza nije pravno ni životno provediva. Stoga, potrebno je obratiti pozornost i pratiti aktivnosti nadležnih donositelja navedenih akata kako bi se svi obveznici mogli pravodobno pripremiti za izvršenje zakonom utvrđenih obveza, a koje s obzirom na bogatstvo pojavnih oblika predmetne imovine, svakako predstavljaju značajan poslovni i organizacijski izazov za sve dionike istog procesa.

Nadalje, uvažavajući veličinu Grada Zagreba, njegovo pravno nasljeđe te okolnost da je isti osnivač niza trgovačkih društava i ustanova osnovanih s ciljem obavljanja brojnih upravnih i drugih područja koji su mu stavljeni u nadležnost, razumljivo je da postoje određene neujednačene prakse i pojave u pogledu vlasništva imovine navedenih subjekata. Primjera radi, navedimo kako su neke ustanove uknjižene kao vlasnici nekretnina u kojima obavljaju djelatnost osnovnog i srednjeg odgoja i obrazovanja, dok druge ustanove za istu djelatnost koriste nekretnine u vlasništvu Grada Zagreba. Navedena situacija implicira očitu neujednačenost u portfeljima imovine evidentirane u bilancama navedenih ustanova, ali je u ovom smislu potrebno istaknuti jednu simptomatičnu okolnost koja je gotovo univerzalne naravi za sve gradske ustanove. Ta okolnost ogleda se u činjenici da gotovo svi troškovi za održavanje nekretnina, pored troškova za obavljanje stručne djelatnosti koje se u istima obavljaju, predstavljaju rashod Grada Zagreba.

Također, valja naglasiti kako uređeno imovinskopravno stanje imovine predstavlja istinski nužan preduvjet za sve izdašnije i učestalije korištenje europskih sredstava iz različitih fondova.

Što čini komunalnu infrastrukturu, kao i pitanje vlasništva iste, navedeno je u posebnom poglavlju ove Strategije. Uvažavajući činjenicu kako elementarno funkcioniranje Grada, kao i kvaliteta života u njemu, ovise upravo o tome u kakvom je stanju i kako se održava komunalna infrastruktura, držimo važnim naglasiti kako je jedinstveno, temeljito i sveobuhvatno uređenje svih aktivnosti u odnosu na istu jedan od ciljeva koji se želi postići provedbom mjera i aktivnosti navedenih unutar ovog posebnog cilja. Iako se ukupnost imovine često sasvim opravdano promatra kao potencijalni izvor prihoda, o čemu će više biti riječi u okviru posebnog strateškog cilja, u ovom smislu ipak valja naglasiti kako izgradnja i održavanje komunalne infrastrukture u pravilu i neizbježno generiraju značajne rashode u bilancama Grada Zagreba i trgovačkih društava koja njome upravljaju.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.2. – Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih trgovačkih društava i ustanova:

- Implementacija Strategije i pravila evidentiranja imovine i izvještavanja o imovini u skladu sa Zakonom o registru državne imovine,

- Donošenje informirane odluke o prijenosu određenih portfelja imovine s ustanova i trgovačkih društava u vlasništvo Grada Zagreba u skladu s posebnim propisima,
- Projektni pristup u smislu provedbe odluka i pravnih poslova imovinskopravne prirode s ciljem postizanja učinkovitog i zakonitog prijenosa imovine ustanova i trgovačkih društava u vlasništvo Grada Zagreba,
- Definiranje i razgraničenje nadležnosti za evidentiranje komunalne infrastrukture.

Poseban cilj 1.3 - Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine

Evidentiranje imovine predstavlja obvezu Grada Zagreba i svih pravnih subjekata kojima je Grad osnivač, utemeljenu na izričitoj zakonskoj odredbi. Kako bi se ispunila obveza unošenja podataka o gradskoj imovini u Središnji registar državne imovine, potrebno je da isti podaci budu strukturirani na jedinstven način u skladu s odredbama podzakonskih akata koje je *de lege ferenda* potrebno donijeti¹⁴. Međutim, kako bi se mogla evidentirati sva nefinancijska imovina Grada Zagreba, a uvažavajući ustrojstvenu upravnu strukturu Grada Zagreba, kao i brojnost te raznolikost vrsta i pojava oblika gradske imovine, evidentiranje imovine podrazumijeva obavljanje radnih aktivnosti koje nadilaze strogo strukturirane i taksativno navedene nadležnosti različitih upravnih tijela Grada Zagreba.

Prije svega, potrebno je evidentirati stvarnopravno stanje pojedine jedinice imovine, odnosno određenog seta podataka koji obuhvaća isprave koje čine pravni temelj o stjecanju takve imovine, zatim položaj te jedinice u prostoru, kao i eventualna stvarnopravna i druga ograničenja u odnosu na istu. Nadalje, potrebno je evidentirati, uvažavajući njihov kronološki slijed, sve pravne poslove kojima se raspolaže tom jedinicom imovine, kao i pravne ili fizičke osobe, odnosno poslovne partnere kojima se ista daje na uporabu ili korištenje. Također, potrebno je evidentirati prihode, odnosno potraživanja s osnova takvog pravnog odnosa, kao i eventualne rashode koji terete bilancu Grada Zagreba u odnosu na tu jedinicu imovine. Kako bi se sve navedeno moglo ažurno pratiti i prikazivati u okviru središnjeg registra ili evidencije gradske imovine, potrebno je utvrditi i implementirati jedinstven, cjelovit i sveobuhvatan sustav identificiranja, klasificiranja i označavanja svih pojava oblika imovine, odnosno svih jedinica imovine unutar pojedinog pojavnog oblika. Iako se navedeno u nabranju može pojednostavniti i svesti u nekoliko rečenica, potrebno je još jedanput važnim naglasiti kako je riječ o izrazito kompleksnim procesima koji svakako podrazumijevaju suradnju koja nadilazi postojeće ustrojstvo i organizacijsku strukturu Grada Zagreba. Stoga, provedbu ovog strateškog cilja ne treba promatrati kao strogo strukturiranu samostalnu cjelinu, već kao dio ukupnosti mjera i aktivnosti određenih ovim, ali i

¹⁴ Pravilnik i Uredba iz članka 7. Zakona o Središnjem registru državne imovine (NN 112/18)

drugim strateškim ciljevima kojima se definiraju mehanizmi međusobne suradnje gradskih upravnih tijela.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.3. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine:

- Edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje,
- Omogućavanje izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa,
- Razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu,
- Razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju jednokratni karakter i shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu – projektni pristup,
- Usvajanje, uspostava i implementacija jedinstvenog ID sustava za sve portfelje imovine.

Poseban cilj 1.4 - Optimizacija poslovnih procesa

Aktivnosti s ciljem optimizacije i definiranja poslovnih procesa, s obzirom na to da je iste prethodno potrebno jasno i nedvojbeno definirati i prepoznati, predstavljaju logičan nastavak na naprijed navedene i utvrđene posebne ciljeve u smislu ove Strategije. Prije svega, nužno je utvrditi one radnje u nadležnosti određenih gradskih ureda, a čije obavljanje nije operativno moguće bez podataka kojima raspolaže neka druga ustrojstvena jedinica. Potreba za uspostavom mehanizama poslovnih procesa nastaje uglavnom kada se jedinicama lokalne samouprave kroz normativni okvir ili naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju, nametne obavljanje određenih projekata ili poslova koje postojeći normativni okvir kojim se utvrđuju nadležnosti gradskih upravnih tijela ne predviđa. Upravljanje imovinom u najširem smislu, a koje obuhvaća različite pojavne i teorijske oblike evidentiranja i raspolaganja imovinom, svakako je reprezentativan i složen skup procesa i radnih aktivnosti u navedenom smislu.

Značajan dio poslova može se obuhvatiti uspostavom procedura i protokola rada svih u lancu upravljanja imovinom, ali valja imati na umu kako su takve procedure i protokoli, baš kao i normativni okvir koji uređuje predmetno pitanje, izrazito statične naravi. S druge strane, obzirom na veličinu Grada Zagreba, kao i na složenost te česte izmjene njegove ustrojstvene strukture, iste procedure i protokoli moraju bi pratiti dinamiku takvih izmjena te uspostaviti mehanizme koji bi osigurali učinkovito obavljanje u njima opisanih radnih procesa. U protivnom postoji izrazito visoka vjerojatnost kako bi iste mogle postati operativno neupotrebljivi dokumenti kojima je

svrha svedena isključivo na zadovoljenje nekih strogo formalnih birokratiziranih zadaća, a njihovo postojanje i množenje dodatno bi opteretili ionako preopterećeni normativni okvir.

Kako bi se izbjegle navedene posljedice, odnosno kako bi se izbjeglo postizanje potpuno suprotnog učinka od željenog, predlaže se izrada jednostavnih, razumljivih i operativno provedivih protokola i procedura, a kojoj prethodi dubinska analiza svih poteškoća i zapreka koje se na navedeni način nastoje premostiti.

Također, kao nužni korektiv statičnosti takvih pisanih dokumenata i akata, predlaže se održavanje redovitih koordinacija nadležnih osoba u ustrojstvenim jedinicama koje su dionici unutar istog procesa, a sve s ciljem pravodobnog prepoznavanja određenih aktivnosti koje je potrebno operativno provesti, kao i eventualnih prepreka koje bi unutar istog procesa trebalo zaobići. Konkretno posljedične aktivnosti u navedenom smislu valjalo bi provesti kroz donošenje jasnih i izravnih naloga nadležnim službenicima od strane hijerarhijski nadređenih osoba, vodeći pritom računa o životno i poslovno uvjerljivoj provedivosti takvih naloga, kao i stručnoj spremi te radnoj opterećenosti službenika kojima je povjereno izvršenje takvih naloga.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.4. Optimizacija poslovnih procesa:

- Edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje,
- Izrada popisa svih upravnih tijela, kao i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih, uz naznaku portfelja imovine kojima upravljaju, odnosno koju koriste u svom radu ili u vezi koje evidentiraju sve poslovne događaje u odnosu na korisnike ili poslovne partnere koje koriste predmetnu imovinu,
- Prepoznavanje radnih aktivnosti i nadležnosti koje određeno tijelo ne može samostalno izvršiti u skladu s postojećom organizacijskom strukturom Grada,
- Predlaganje i usvajanje mehanizama kojima bi se učinkovito premostile detektirane radne aktivnosti koje nadilaze općim aktima utvrđene nadležnosti,
- Prepoznavanje i analiza svih zapreka i poteškoća komunikacijske naravi, kao i posljedično utvrđivanje mehanizama kojima se nadilazi navedene poteškoće.

Poseban cilj 1.5 - Unapređenje sustava unutarnjih kontrola

Bez uređenog sustava unutarnjih kontrola ne mogu se kvalitetno odvijati procesi gradskih upravnih tijela. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru¹⁵ uređuje sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske te odgovornosti, odnose i nadležnosti u razvoju sustava unutarnjih kontrola i unutarnju reviziju kao dio sustava unutarnjih kontrola.

¹⁵ Narodne novine br. 75/15

Prema definiciji iz Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru¹⁶, sustav unutarnjih kontrola je skup načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola koji je uspostavila odgovorna osoba institucije u svrhu uspješnog upravljanja i ostvarenja općih ciljeva, kao što su: obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, zaštita sredstava od gubitaka, zlouporabe i štete, jačanje odgovornosti za ostvarenje poslovnih ciljeva te pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.

Svrha sustava unutarnjih kontrola jest poboljšanje upravljanja radi postizanja općih ciljeva, kao što su:

- Obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način,
- Usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, planovima, programima i postupcima,
- Zaštita sredstava od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem te zaštita od drugih oblika nepravilnosti,
- Jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje poslovnih ciljeva,
- Pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.

Sustav unutarnjih kontrola obuhvaća sve poslovne procese koji vode k ostvarenju poslovnih ciljeva, a uspostavlja se u svim ustrojstvenim jedinicama institucije koje u skladu s danim ovlastima i odgovornostima ostvaruju te ciljeve.

Radi unapređenja sustava unutarnjih kontrola u Gradu Zagrebu potrebno je fokusirati se na *kontrolne ciljeve* prepoznate kroz provedenu internu reviziju evidentiranja imovine u Gradu Zagrebu:

- Osigurati preduvjete za uspješno evidentiranje imovine,
- Osigurati evidentiranje gradske imovine u bazi podataka 'Upravljanje imovinom',
- Osigurati redovito knjigovodstveno evidentiranje imovine.

Kontrolne mjere kojima bi se ojačalo ostvarenje postavljenih kontrolnih ciljeva, a u suglasju sa Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, treba provesti koristeći pet međusobno povezanih komponenti:

- Kontrolno okruženje,
- Upravljanje rizicima,
- Kontrolne aktivnosti,
- Informacije i komunikacije i
- Praćenje i procjena sustava.

Navedene komponente temelje se na Međunarodnom okviru za unutarnju kontrolu. Za svaku pojedinu komponentu odredit će se *odgovorna osoba* koja će:

¹⁶ Narodne novine br. 75/15

- Uspostaviti kontrolno okruženje kojim se osigurava poštivanje osobnog i profesionalnog integriteta te etičkih načela ponašanja zaposlenika, jasnu misiju, viziju i poslovne ciljeve, odgovarajući stil upravljanja i rukovođenja, unutarnje organizacijsko ustrojstvo, uključujući dodjelu ovlasti i odgovornosti za ostvarivanje poslovnih ciljeva te uspostavu odgovarajuće linije izvještavanja, upravljanje ljudskim resursima i kompetentnost zaposlenika,
- Uspostaviti upravljanje rizicima kao cjelovit proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika u odnosu na poslovne ciljeve te poduzimanje potrebnih mjera radi smanjenja rizika,
- Uspostaviti kontrole koje uključuju pisana pravila, procedure, postupke i druge mjere ili aktivnosti radi smanjenja rizika na prihvatljivu razinu, a u svrhu ostvarenja postavljenih ciljeva,
- Uspostaviti sustav informacija i komunikacije koji će osigurati pravodobne i odgovarajuće informacije rukovoditeljima radi ekonomičnog, učinkovitog i djelotvornog upravljanja i kontrole poslovanja na svim razinama institucije,
- Osigurati kontinuirano praćenje sustava unutarnjih kontrola u svrhu procjenjivanja učinkovitosti i djelotvornosti sustava te poduzimanja potrebnih mjera za poboljšanje sustava.

Na tragu navedenih općih mjera, radi *osiguranja preduvjeta za uspješno evidentiranje imovine*, zajedno s odgovornom osobom će se definirati:

- Pisana procedura koja određuje u kojem trenutku i koja osoba unosi novu jedinicu imovine u evidenciju imovine (aplikaciju Upravljanje imovinom), kako se dodjeljuje jedinstveni ID broj imovine, koje osnovne podatke se unosi u aplikaciju Upravljanje imovinom, u koju grupu imovine svrstati jedinicu imovine kako bi se osigurao kvalitetni izvještajni dio te omogućilo povezivanje s IB-om u knjigovodstvenim evidencijama.

Radi *osiguranja redovitog knjigovodstvenog evidentiranja imovine*, zajedno s odgovornom osobom će se definirati:

- Pisane procedure koja određuju na koji način razraditi računski plan, kako bi ga se moglo povezati s veznom tablicom grupiranja imovine i na taj način uskladiti s Registrom imovine,
- Pisane procedure koje određuju u kojem trenutku izvanbilančne evidencije imovine ili koja je izvan bilance (imovina u pripremi) preknjižiti na bilančne pozicije (imovina u uporabi),
- S proračunskim korisnicima urediti u čijim poslovnim knjigama će se evidentirati nefinancijska imovina koju koriste, a koja je financirana sredstvima Grada kako bi se izbjegao rizik dvostrukog evidentiranja i rizik da imovina nije knjigovodstveno evidentirana,
- Pisana procedura kojom će se definirati na osnovu kojih dokumenata se imovina knjigovodstveno evidentira u analitičkoj evidenciji i u bilanci,
- Pisana procedura kojom će se definirati koji troškovi utječu na vrijednost imovine i kako se procjenjuje početna vrijednost imovine ako ne postoje dokumenti na osnovu kojih se može odrediti vrijednost jedinice imovine.

Radi evidentiranja gradske imovine u bazi podataka Registra imovine, te knjiženja u knjigovodstvu, i zajedno s odgovornom osobom će se definirati:

- Pisane procedure koje određuju u kojem trenutku jedinica imovine može se knjižiti, koji parametri i dokumenti su za to potrebni, te u kojem trenutku će se jedinica imovine u obje evidencije (knjigovodstvena i 'Upravljanje imovinom') voditi kao sredstvo u uporabi.

Slijedom preporuke DUR-a, a radi učinkovitijeg upravljanja i raspolaganja nekretninama će se:

- Donijeti godišnji plan kontrole poslovnih prostora,
- Donijeti pisane procedure za prodaju zemljišta, davanje poslovnih prostora u zakup odnosno na korištenje i za davanje stanova u najam temeljem liste reda prvenstva.

U svrhu veće učinkovitosti kontrole namjenskog korištenja poslovnih prostora kojima Grad Zagreb upravlja ili raspolaže će se:

- Donijeti godišnji plan kojim će se odrediti broj i vrsta korisnika koji će se obuhvatiti provjerom,
- Provesti procjene i analize prethodno obavljenih provjera kako bi se utvrdila područja većeg rizika te ciljano usmjerile provjere.

Pisane procedure s obvezujućom primjenom za svako poslovno područje, osnovni su čimbenik dobrog kontrolnog sustava, kojeg je neophodno uspostaviti na razini svih gradskih tijela.

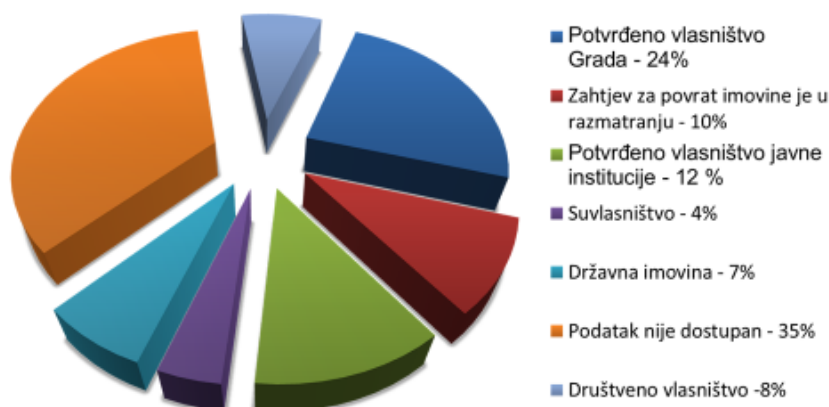
Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.5. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola:

- Izrada procedura u svezi evidentiranja imovine u aplikaciju 'Upravljanje imovinom',
- Definiranje dokumenata na temelju kojih se imovina knjigovodstveno evidentira u analitičkoj evidenciji i u bilanci Grada,
- Definirati koji elementi utječu na vrijednost imovine ako ne postoje dokumenti na osnovu kojih se može odrediti vrijednost jedinice imovine.

7.2.2 Strateški cilj 2 - Uređivanje normativnog okvira i vlasničko-pravnih odnosa

Tranzicijska pitanja veoma su važna za sveukupnu strategiju upravljanja imovinom JLS-a (primjer strukture statusa vlasništva za JLS dat je na slici 3). Razlikovanje gradskih i jedinica imovine koje su posljedica tranzicije društva, mogući oblici budućeg vlasništva, temelj su za postavljanje pitanje: želi li i ima li sredstava te koliko je oportuno i rentabilno za Grad Zagreb investirati u jedinice imovine koje su u postupku povrata?

2. Tranzicijska pitanja (statusi vlasništva)



Slika 3 Primjeri strukture statusa vlasništva JLS, podaci se ne odnose na Grad Zagreb

Rješavanje imovinsko pravnih odnosa za nekretnine koje su bile u režimu društvenog vlasništva radi pretvaranja toga prava u pravo vlasništva Grada, je izrazito kompleksan proces u kojem se Grad Zagreb, kao i ostale jedinice lokalne samouprave susreću u svom svakodnevnom radu. U tom procesu treba naglasiti pojedine elemente koji utječu na dugotrajnost a često i kvalitetu rezultata postupaka uređenja imovinsko pravnih odnosa. Grad se u svakom takvom predmetu susreće s problemom iznalaženja (prikupljanja) dokumentacije temeljem koje je njegov prednik stekao pravo korištenja, raspolaganja i upravljanja pojedinom nekretninom. Dodatni problem u tom procesu pretvorbe je taj da i Republika Hrvatska polaže isto pravo da se, kao slijednik ranijega društvenog vlasništva ili općenarodne imovine, uknjiži kao vlasnik, poradi čega na znatan broj rješenja o uknjižbi prava vlasništva Grada ulaže žalbu. Problem pretvorbe društvenog vlasništva u pravo vlasništva postoji i za nekretnine u vlasništvu Grada koje se nalaze na području druge jedinice lokalne samouprave koja, po teritorijalnom principu, svojata pravo vlasništva na istoj.

Za razliku od stanova, poslovnih prostora i zgrada koje je moguće voditi po adresnom podatku, te činjenici da je opis izgrađene nekretnine u naravi jednoznačan, kod zemljišta je to daleko kompleksnije. Kod zemljišta je posljedica ranijeg društvenog vlasništva prouzročila veća odstupanja između stvarnog stanja zemljišta na terenu i dva sustava evidencije imovine: katastra i zemljišne knjige.

Naime, da bi pojedino zemljište unijeli kao vlasništvo Grada, nije dostatno za konkretno zemljište imati zemljišnoknjižni uložak u kojem je Grad Zagreb upisan kao vlasnik, već je potrebno prikupiti dokumentaciju i podatke o imovinsko-pravnom statusu i pojedinim specifičnim statusima zemljišta-lokacije, iz raznih izvora (katastar, zemljišna knjiga, podaci o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine – povrat zemljišta, pribavljanje dokumentacije iz arhive Grada kao i iz drugih arhiva, rješenja o deposedaciji, izvlaštenja, kupoprodajni ugovori i dr.

U konačnici Grad Zagreb će izraditi elaborate o usklađenju zemljišnoknjižnog stanja sa stanjem katastra zemljišta i tako usklađenu nekretninu unijeti u evidenciju, za što će se planirati dodatna financijska sredstva.

Objedinjavanjem svih podataka u jedinstveni sustav, omogućuje se uvid u cjelovite i jedinstvene podatke, što rezultira činjenicom da svaki dionik u upravljačkom sustavu ima sve podatke potrebne za upravljački proces i time se doprinosi transparentnijem i učinkovitijem gospodarenju imovinom. Ovo je posebno obrađeno u strateškom cilju 3.

Provođenje ovog kompleksnog i široko obuhvatnog strateškog cilja uključuje niz sukcesivno povezanih te koordiniranih radnji i aktivnosti različitih gradskih tijela, od predlagatelja i donositelja općih i pojedinačnih akata pa do provedbe istih akata u upravnim tijelima Grada Zagreba. Također, predmetni cilj sastavljen je od dvije potpuno sadržajno i smisleno samostalne cjeline koje će biti detaljnije obrađene kroz posebne strateške ciljeve, odnosno mjere u okviru istih.

Normativni okvir kojim se uređuje područje upravljanja imovinom, a ukupnost kojega čine zakonski i podzakonski akti različitih donositelja, obrađen je u Prilogu 1. ove Strategije. Dovoljan je kratak i površan pregled tako navedenih propisa i općih akata, uz broj i navođenje službenog glasila u kojem su objavljeni, kako bi se izveo nedvojbeni zaključak o tome da je isti podložan učestalim intervencijama njihovih donositelja. Navedena okolnost nedvojbeno otežava njihovo sustavno praćenje i primjenu. S obzirom na to kako donošenje zakona i općih akata na državnoj razini nije u nadležnosti predstavničkog tijela Grada Zagreba, u obuhvatu ovog Strateškog cilja bit će samo oni akti kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba kao jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Nadalje, za potrebe ove Strategije i ne ulazeći u teorijsko razlikovanje pojmova propisa i općih akata, valja navesti kako je za donošenje općih akata potrebno postojanje zakonskog ovlaštenja, zatim kako opći akti moraju biti dostupni i objavljeni na odgovarajući način te kako sadržajno ne smiju biti u suprotnosti s odredbama viših pravnih akata. Opće akte jedinica lokalne samouprave u pravilu donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, a u hijerarhijskom smislu potrebno je istaknuti statute kao najviši opći akt, i to iz razloga jer ostali opći akti moraju biti u skladu s Ustavom, zakonom, ali i statutima. Također, opći akti podliježu različitim oblicima nadzora, a kao najvažniji oblik ističe se kontrola zakonitosti (i ustavnosti) putem sudova.

S obzirom na to da su i drugi strateški ciljevi utvrđeni u ovoj Strategiji u velikoj mjeri usmjereni uspostavi projektnog pristupa i primjeni određenih menadžerskih načela upravljanja i rada koji nadilaze postojeće odluke o ustrojstvu i strogo odijeljene nadležnosti za postupanje u određenim upravnim i drugim područjima, važno je navesti kako se određene zapreke u tom smislu mogu premostiti upravo putem općih akata koje donose nadležna tijela Grada Zagreba. Osobitu pozornost potrebno je pružiti upravo onim radnim zadacima i aktivnostima koje su stavljene u nadležnost određenih upravnih tijela, a koja nisu u mogućnosti samostalno izvršiti iste iz razloga što nemaju pristup podacima kojima raspolažu druga upravna tijela, odnosno iz razloga jer su druga upravna tijela propustila izvršiti određene radnje i aktivnosti.

Stoga, potrebno je prije svega identificirati aktivnosti nužne za izvršenje određenih radnji ili projektnih zadataka, a potom pristupiti definiranju konkretnih nadležnosti i

mehanizama kojima će se navedene radnje pravodobno i potpuno izvršiti. Neke od navedenih radnji i aktivnosti moći će se provesti upravo kroz izmjene i dopune normativnog okvira, odnosno akata kojima se utvrđuju unutarnja ustrojstva gradskih upravnih tijela, dok će se određene radnje i nadležnosti moći propisati općim aktima kojima se uređuje pojedino upravno područje.

Nadalje, iako je isto opisno navedeno uz Strateški cilj 1, i na ovom mjestu valja navesti kako se dio poslova može obuhvatiti uspostavom procedura i protokola, uz održavanje redovitih koordinacija nadležnih osoba u ustrojstvenim jedinicama koje su dionici unutar istog procesa.

Navedeni pristup potrebno je, ako je svrsishodno i operativno provedivo, primijeniti i u pogledu uređivanja imovinskopravnih odnosa u odnosu na svu gradsku imovinu, a osobito nekretnine u vlasništvu Grada Zagreba. Kako ne bi bilo dvojbe u tumačenju, u smislu ove Strategije primjenjuju se pojmovi u skladu s objašnjenjem u njezinu uvodnom dijelu.

Neuređeni vlasničkopravni odnosi, kao i izostanak evidentiranja pravnog i činjeničnog stanja u odnosu na gradske nekretnine u javnim upisnicima, predstavljaju, bez obzira na okolnosti u kojima su nastali, izrazito složene probleme čije rješavanje podrazumijeva organizirano i međusobno uvjetovano provođenje niza radnih aktivnosti i postupaka u okviru različitih ustrojstvenih jedinica. Navedeno, kao nužni preduvjet uređivanju složenih imovinskopravnih odnosa u odnosu na svu gradsku imovinu, obuhvaća izrazito visoku razinu svijesti donositelja odluka u Gradu Zagrebu o nužnosti strateškog i projektno orijentiranog pristupa navedenom problemu, kao i svijest o tome da je riječ o radnjama i postupcima koji zahtijevaju značajna administrativna i financijska sredstva. Nastavno na navedeno pristupa se poduzimanju i provođenju svih operativnih pravnih poslova i postupaka koji zahtijevaju koordiniranu suradnju službenika koji raspolažu izrazito visokom razinom stručnosti u području prava, kao i radnim iskustvom potrebnim za provedbu istih.

Međutim, uređivanje imovinskopravnih odnosa često nije u autonomnom doseg u ni ne ovisi o operativnoj angažiranosti nadležnih gradskih tijela, i to iz razloga što učinkovitost poduzetih radnji u okviru navedenih poslova može ovisiti o učinkovitosti rada angažiranih vanjskih stručnjaka, odnosno o ažurnosti i učinkovitosti pravosudnih i upravnih tijela nadležnih za rješavanje u stvarima imovinskopravne prirode.

U nastavku će se, uzimajući u obzir činjenicu kako je potrebno utvrditi strateške ciljeve koji su operativno i životno provedivi, ukazati na neke okolnosti organizacijske naravi koje mogu biti od odlučnog utjecaja za poboljšanje učinkovitosti uređivanja imovinskopravnih poslova.

U okviru strateškog cilja 2 – Uređivanje normativnog okvira i vlasničko-pravnih odnosa, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine,
- Usklađivanje općih akata s nadređenim propisima i poboljšanje transparentnosti istih te,

- Efikasnije rješavanje imovinsko – pravnih predmeta.

Poseban cilj 2.1 - Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine

U uvodnom dijelu ove Strategije dano je objašnjenje nekih pojmova koji se koriste u ovom posebnom cilju, od kojih posebno valja navesti pojmove *uređivanje imovinskopravnih odnosa*, *vlasništvo* i *stanje u naravi*. U bitnome, riječ je o ukupnosti radnji i postupaka koji se odnose uglavnom na operativne radnje kojima se pravno osnažuje i na odgovarajući način evidentira u javnim i drugim upisnicima stvarno stanje u odnosu na gradske nekretnine. Poteškoće i dvojbe u vezi upravljanja imovinom odnose se gotovo isključivo na gradske nekretnine, što je potpuno razumljivo i opravdano obzirom na njihovu brojnost, vrijednost i rashode koje generiraju iz proračunskih sredstava Grada Zagreba. S druge strane, uređivanje imovinskopravnih odnosa može biti od odlučnog utjecaja na ostvarivanje značajnog financijskog i društvenog potencijala koji takve nekretnine posjeduju, u rasponu od izravnog stvaranja prihoda pojedinih portfelja imovine pa do podizanja kvalitete života građana i posjetitelja Grada Zagreba. Potonje je osobito važno istaknuti jer Grad Zagreb iz godine u godinu bilježi porast turističke ponude i posjećenosti, a uređeno imovinskopravno stanje nekretnina predstavlja nužan preduvjet iskorištavanju potencijalno bespovratnih sredstava iz europskih fondova.

Provođenje ovog cilja ne odnosi se na nekretnine u odnosu na koje su u tijeku postupci pred sudom ili drugim nadležnim tijelima, već je pozornost potrebno usmjeriti upravo na one portfelje imovine u odnosu na koju tijela Grada Zagreba mogu samostalno utjecati na kvalitetu i uspješnost provođenja postupaka uređivanja imovinskopravnog stanja. Naravno, navedene mjere iskoristive su i za druge portfelje nefinancijske imovine u mjeri u kojoj je isto, uvažavajući sve specifične okolnosti, na odgovarajući način primjenjivo, potrebno i iskoristivo.

Također, ovaj posebni cilj u velikoj se mjeri odnosi na posebni cilj 2.3. unutar istog strateškog cilja, uz razliku što je jedan općenitije i generičke naravi, dok je drugi usmjeren na konkretne mjere u odnosu na točno određene jedinice imovine.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine

- Analiza stanja i definiranje prioriteta tri portfelja imovine za cjelovito uređivanje imovinskopravnih odnosa,
- Analiza i utvrđivanje jedinica i kompleksa imovine koja u naravi čini komunalnu infrastrukturu,
- Definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području,
- Uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije s nadležnim upravnim tijelima prema pojedinim stručnim upravnim područjima,

- Predstavljanje, usvajanje i provedba mjera utvrđenih u ovoj Strategiji u odnosu na uređivanje imovinskopравnih poslova,
- Po realizaciji navedenih mjera pristupiti sustavnom usklađenju katastra i zemljišne knjige te uređivanju imovinskopравnog stanja svih nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba prema vrstama (portfeljima) imovine i/ili prema vrsti postupka koji je potrebno provesti.

Poseban cilj 2.2. - Usklađivanje općih akata s nadređenim i poboljšanje transparentnosti istih

Za donošenje općih akata potrebno je postojanje zakonskog ovlaštenja, zatim kako opći akti moraju biti dostupni i objavljeni na odgovarajući način te kako sadržajno ne smiju biti u suprotnosti s odredbama viših pravnih akata. Kako bi se neki akt mogao smatrati općim, u bitnome valja naglasiti kako mora udovoljavati mjerilima apstraktnosti i sveobuhvatnosti, jer kao takav djeluje prema van i predstavlja temelj za poduzimanje radnji i donošenje pojedinačnih pravnih akata u području koje je njime uređeno.

Uzimajući u obzir veličinu Grada Zagreba, a posljedično i složenost njegove unutarnje upravne organizacijske strukture, izrazito je zahtjevno i složeno na jednostavan i sveobuhvatan način urediti sva prava i obveze u odnosu na korisnike različitih portfelja imovine, bez obzira na pravnu osnovu takvog korištenja. Navedenoj tvrdnji svakako doprinose učestale intervencije zakonodavca u određena područja nadležnosti jedinica lokalne samouprave, ali i određene obveze koje se istima nameću kroz naloge nadležnih državnih tijela.

Međutim, na temelju neposrednog zapažanja prilikom izrade ove Strategije, uočeno je kako je raspolaganje istim portfeljima imovine normativno uređeno većim brojem različitih općih i pojedinačnih akata koji su podložni čestim izmjenama i dopunama. Nastavno valja istaknuti kako se isto odnosi i na akt kojim se određuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela Grada Zagreba, slijedom čega je izrazito zahtjevno i otežano utvrditi kronološki slijed i odgovarajuće nadležnosti za sva postupanja u smislu upravljanja gradskom imovinom. Posljedično je potrebno naglasiti kako su navedene okolnosti od odlučnog utjecaja na točnost i ažurnost evidentiranja svih poslovnih i drugih relevantnih događaja u vezi s istom imovinom na jedinstven način i na jednom mjestu. Takvo evidentiranje, podsjetimo, nužno je kako bi se mogle poštivati zakonom nametnute obveze u smislu evidentiranja državne imovine, odnosno u području propisa kojim se uređuje proračunsko računovodstvo.

Zaključno valja dodati kako je provedba ovog posebnog cilja sadržajno i smisleno vezana uz provedbu strateškog cilja 1.1.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.2 - Usklađivanje općih akata s nadređenim i poboljšanje transparentnosti istih:

- Primjena nomotehničkih pravila koje je donio Sabor RH s ciljem ostvarenja načela javnosti i predvidljivosti,
- Usvajanje, uspostava i primjena istovjetne terminologije u skladu s općim propisima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom, odnosno općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- Utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu),
- Obvezu ispunjavanja evidencija inkorporirati u uredsko poslovanje (dokaz o izvršenom evidentiranju poslovnog događaja evidentirati obvezno kao službenu zabilješku prije stavljanja a/a),
- Propisati općim aktima obvezu trajnog čuvanja svih izvornika isprava kojima se stječu prava i obveze u ime i za račun Grada Zagreba u odnosu na sve gradske nekretnine, odnosno koji sadrže službene podatke o površini, namjeni i stanju svih gradskih nekretnina.

Poseban cilj 2.3. - Efikasnije rješavanje imovinsko – pravnih predmeta o imovini Grada Zagreba

Za dugoročno rješavanje pitanja vlasništva nad imovinom koja je trenutno upisana (ili bez valjanog upisa, ili je upisana na ustanovu ili RH) bitno je razraditi i primijeniti model preuzimanja imovine iz vlasništva ustanova u vlasništvo Grada Zagreba na jedinstven i uniformiran način bez obzira na upravno i stručno područje djelovanja ustanove, odnosno bez obzira na upravnu nadležnost gradskih upravnih tijela.

Također, na sličan način može se razraditi i primijeniti model preuzimanja vlasništva na komunalnu infrastrukturu. Od popisa komunalne infrastrukture do strateške odluke o prioritetu uređivanja zemljišno knjižnog stanja, odnosno strateške odluke o upisu imovine u vlasništvo trgovačkih društava u smislu odredbi ZKG (uz obveznu primjenu istih načela evidentiranja i izvješćivanja, s obzirom na to da je riječ o državnoj imovini u smislu posebnog propisa).

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.3 – Efikasnije rješavanje imovinsko-pravnih predmeta o imovini Grada Zagreba:

- Grupiranje predmeta prema vrsti postupka, (u)pravnom području i portfelju imovine,
- Pregovori i/ili medijacija prema grupama predmeta sporova ili prema vjerovniku s ciljem učinkovitog rješavanja većeg broja postojećih i potencijalnih sporova,
- Dodjela predmeta vanjskim suradnicima kroz utvrđenu proceduru,

- Razrada modela preuzimanja imovine iz vlasništva ustanova u vlasništvo Grada Zagreba na jedinstven i uniformiran način,
- Razrada i primjena modela preuzimanja vlasništva na odgovarajući i prikladan način na komunalnu infrastrukturu.

7.2.3 Strateški cilj 3 - Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojava oblika nefinancijske imovine Grad Zagreba

Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojava oblika nefinancijske imovine Grada Zagreba nameće se kao nužan preduvjet za kvalitetno upravljanje imovinom. Bez cjelovitih, sveobuhvatnih, kvalitetnih i ažurnih tabelarnih i prostornih (GIS) podataka nije moguće upravljati imovinom Grada Zagreba.

Ustroj CENTRALNOG REGISTRA IMOVINE (CRI) Grada Zagreba, kao zajedničke sveobuhvatne baze podataka o svim pojava oblicima nefinancijske imovine, dobrim dijelom je već izvršen, kroz aplikaciju 'Upravljanje imovinom', te kroz već planirane nadogradnje i poboljšanja iste.

Centralni registar imovine, kao detaljna i sveobuhvatna analitička evidencija o svim pojava oblicima nefinancijske imovine, većinom treba zamijeniti sve one pomoćne evidencije koje se vode u pojedinim gradskim uredima. Kako se uglavnom radi o nestandardiziranim i tehnološki neujednačenim programskim rješenjima i evidencijama vođenim u različitim alatima (Word, EXCEL, Access, i dr.), to će njihovo preuzimanje biti pojedinačno i individualno.

Drugi dio evidencija, u kojima se vodi velika količina tehničkih podataka usko fokusiranih na konkretni pojava oblik imovine (komunalna infrastruktura i vodovi, javna rasvjeta, prometnice i dr.), podržan je s veoma kompleksnim i sofisticiranim rješenjima (npr. kod javne rasvjete General Electric SW, kod prometa GIS/PIP idr.), te će njihovo preuzimanje i uklapanje u aplikaciju 'Upravljanje imovinom' biti gotovo nemoguće, pa se stoga predlaže povezivanje dijela podataka neophodnih za učinkovito upravljanje imovinom.

U zajednički informacijski sustav Grada predlaže se povezati: Centralni registar imovine s analitičkom knjigovodstvenom evidencijom nefinancijske imovine i posredno s Glavnom knjigom. Ujedno, neophodna je direktna veza s uredskim poslovanjem odnosno dokumentacijskim sustavom (DMS). Nadalje, potrebno je čim prije omogućiti pristup i unos podataka u aplikaciju Upravljanje imovinom i GIS svim djelatnicima koji će biti nadležni za *unos i kontrolu* imovine po svim osnovama u bilo kojem gradskom uredu, ustanovi ili trgovačkom društvu. Isto tako neophodno je omogućiti pristup u aplikaciju 'Upravljanje imovinom' i GIS svim djelatnicima, neovisno o uredu, ustanovi ili trgovačkom društvu, i to samo za *pregled* podataka o svim ili pojedinim jedinicama imovine kada im je to potrebno u svakodnevnom poslovanju. Pravo na ažuriranje podataka (unos novih, promjena i brisanje) imali bi samo autorizirani operateri prema

nadležnosti gradskog ureda za upravljanje pojedinim pojavnim oblicima imovine (portfeljima).

U okviru strateškog cilja 3. – Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Zagreba, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Sveobuhvatno evidentiranje svih pojava oblika nefinancijske imovine,
- Provedba Pravilnika o vođenju baze podataka Upravljanje imovinom,
- Unapređenje i povezivanja informacijskih sustava o imovini, te
- Digitalizacija dokumentacije o imovini.

Poseban cilj 3.1. - Sveobuhvatno evidentiranje svih pojava oblika imovine

Da bi baza podataka 'Upravljanje imovinom' bila cjelovita i sveobuhvatna potrebno je da se proširi na preostale neobuhvaćene portfelje (npr. komunalnu infrastrukturu, umjetnine, ostala imovina) i da sadrži sve potrebne podatke za učinkovito upravljanje. Navedeno zahtijeva određenje nadogradnje i razvoj aplikacije 'Upravljanje imovinom' što je već dobrim dijelom započeto. Sve dosadašnje aktivnosti u pripremi ove Strategije pokazale su da je veoma važno dignuti razinu i važnost sadašnje aplikacije 'Upravljanje imovinom' kao CENTRALNI REGISTAR IMOVINE (CRI) Grada Zagreba, pri čemu svaki od ureda u CRI ažurira portfelj iz svoje nadležnosti, a Služba evidencije gradske imovine, sukladno odredbama Pravilnika o načinu vođenja baze podataka „Upravljanje imovinom“, evidentira poslovne događaje koji su joj dani u nadležnost te obavlja stručno tehničke poslove praćenja točnosti i ispravnosti unosa ostalih podataka koje u bazu podataka „Upravljanje imovinom“ unose druga gradska upravna tijela.

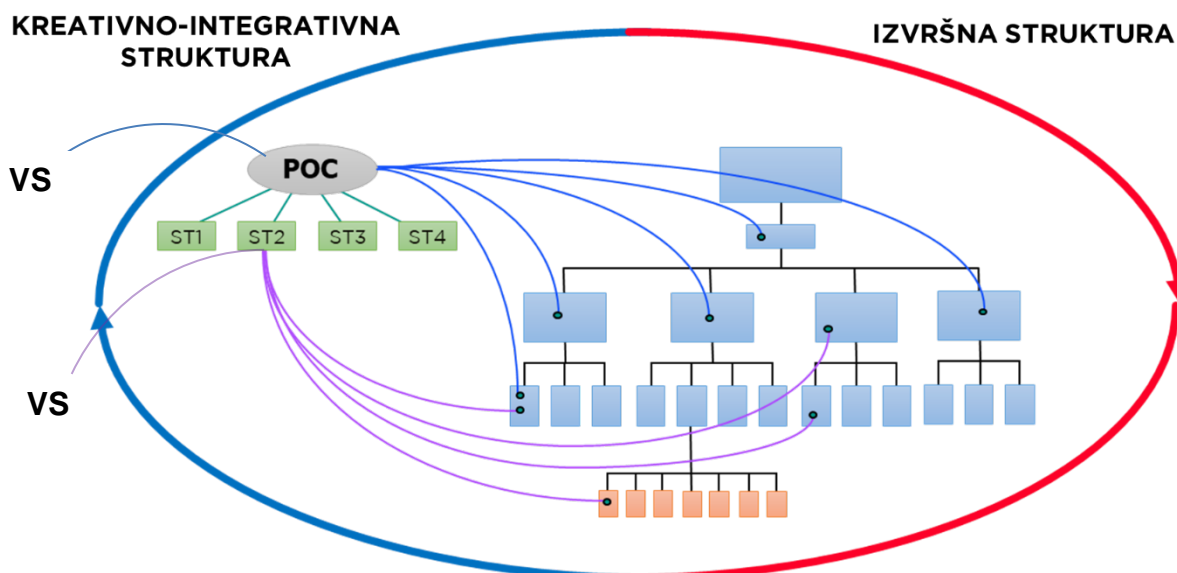
Većina gradskih tijela nedovoljno koristi aplikaciju 'Upravljanje imovinom'.

U cilju što većeg obuhvata podataka o različitim portfeljima koji su u nadležnosti različitih gradskih tijela, poduzimaju se dodatne aktivnosti, te kroz proaktivni pristup - *pristup agilnom rješavanju problema*, uključeno je više izvršitelja iz različitih gradskih ureda u zajedničkom radu na projektu sveobuhvatnog evidentiranja nefinancijske imovine Grada Zagreba.

Navedeni primjer pokazuje da je moguće efikasnije djelovanje i u gradskoj upravi kroz tzv. *projektnu strukturu*. Naime, suvremeni trendovi organizacije poslovanja (tzv. *agilan pristup rješavanju problema*¹⁷) ovo dobro koriste kada predstavnici iz izvršne strukture (*Izvršna struktura*, tj. postojeća organizacijska shema), daju svoje predstavnike u projektnu strukturu (*Kreativno-integrativna struktura*, na POC¹⁸ organizaciji i njezinim projektima – stručni timovi ST1, ST2,...):

¹⁷ ADIZES INSTITUE WORLDWIDE svjetski poznata korporacija koja se bavi upravljanjem organizacijskih promjena. Više na <https://adizes.com/>

¹⁸ Participative Organizational Council (POC) – participativni organizacijski savjet čine top menadžeri (čelnici) prošireno s ključnim zaposlenicima koji se sastaju, ne da bi se bavili operativom već timovima, njihovim radom i kreativnim promjenama. Dodatno se mogu uključiti i vanjski suradnici.



Slika 4 Agilan pristup rješavanju problema kroz projektnu organizacijsku strukturu

Kod ovog pristupa projektnoj organizacijskoj strukturi ključan je balans fleksibilnosti i kontroliranosti u radu timova. Na ovaj način se postižu kvalitetna rješenja za kompleksne izazove uz nadilaženje otpora prema promjenama. Glavne značajke rada kroz projektnu strukturu su: članovi tima dolaze iz različitih dijelova gradske uprave, postiže se bolja među funkcionalna i među hijerarhijska suradnja, komunikacija ide od dolje prema gore. Dodatno 'pojačavanje' POC timova dolazi kroz angažman vanjskih suradnika (VS) odnosno konzultantskih kuća (primjer *agilnog pristupa rješavanja problema* je i sam projekt pripreme ove Strategije).

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.1. – Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine Grada Zagreba:

- Implementacija PRLS metodologije upravljanja imovinom Grada Zagreba,
- Popis komunalne infrastrukture i izrada registara komunalne infrastrukture,
- Uvodna edukacija zaduženih zaposlenika u gradskih tijelima za razumijevanje i implementaciju pristupa upravljanju imovinom Grada prema ovoj Strategiji,
- Obuka zaduženih zaposlenika za prikupljanje podataka prema Pravilniku, operatera za rad na prikupljanju, unosu, ažuriranju i korištenju podataka, svatko radi portfelj iz svoje nadležnosti, SEGI je administrator svih portfelja.

Poseban cilj 3.2. - Provedba Pravilnika o vođenju baza podataka 'Upravljanja imovinom'

Pravilnik o vođenju baze podataka 'Upravljanje imovinom' Grada¹⁹, za koju se često koristi i naziv 'aplikacija Upravljanje imovinom', donesen je od strane gradonačelnika Grada Zagreba, 24. veljače 2016. godine. Pravilnikom je propisan oblik, sadržaj i način vođenja aplikacije 'Upravljanje imovinom' kao imovinskopravne evidencije koja sadrži

¹⁹ Službeni glasnik Grada Zagreba broj 4/16 i 7/16

osnovne indikatore radi mogućnosti povezivanja s analitičkom knjigovodstvenom evidencijom dugotrajne imovine.

Aplikacija je izrađena u WEB tehnologiji s ciljem da je koriste sva upravna tijela Grada Zagreba za potrebe evidentiranja poslovnih događaja iz svoje nadležnosti. Pravilnikom je određeno da podatke koji nastaju u svezi s korištenjem nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba, odnosno nekretnina pod upravljanjem Grada Zagreba, u bazu podataka upisuju i ažuriraju gradska upravna tijela koja u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti stvaraju poslovne podatke koji se evidentiraju u pojedinom programskom modulu.

Kako je u analizi stanja opisano modul 'Registar nekretnina' ima fokus na pet grupa (portfelja) nekretnina i to: zemljišta, zgrade, stanove, poslovne prostore i skloništa. U 'Modulu upravljanja' pod 'Ostala upravljanja' omogućeno je vođenje podataka o korištenju nekretnina za potrebe gradskih upravnih tijela, mjesne samouprave, zdravstva, športskih objekata, objekata kulture, objekata socijalne skrbi, odgojno-obrazovnih objekata, reprezentativnih objekata i objekata izvan područja Grada Zagreba.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.2. – Provedba Pravilnika o vođenju baze podataka 'Upravljanje imovinom':

- Dopuna Pravilnika za preostale portfelje koji će biti obuhvaćeni vođenjem u bazi podataka 'Upravljanje imovinom',
- Provedba Pravilnika u gradskim upravnim tijelima koja vode evidencije o imovini iz svoje nadležnosti,
- Uvodna edukacija svih dionika u gradskim tijelima za upravljački pristup upravljanju gradskom imovinom,
- Unapređenje procesa vezano za prikupljanje podataka prema Pravilniku i njegova stalna dogradnja kroz godine.

Poseban cilj 3.3. - Unapređenje i povezivanje informacijskih sustava o imovini

U prioritetnim mjerama 2.2 *Upravljanje interoperabilnošću elektroničkih servisa Grada Zagreba*²⁰, navedeno je da kod razvoja novih i unapređenja postojećih javnih digitalnih usluga zahtjeve treba vezati uz interoperabilnost, odnosno sposobnost da nove usluge i aplikacije međusobno i usklađeno djeluju s postojećim aplikacijama i sustavima bez ikakvih ograničenja pristupa i implementacije.

Nadalje, prema *Okvirnoj strategiji pametnog Grada*, kao jedan od ključnih faktora za izgradnju digitalnih usluga, aktivnosti iz ovog segmenta trebale bi omogućiti uspostavu upravljačke strukture (tzv. governance) za digitalne kanale za razmjenu podataka i informacija između dionika sustava. Regulacija načina za korištenje digitalnih kanala i interoperabilnosti na njima treba omogućiti njihovo korištenje na efikasan, ekonomičan

²⁰ Prema mjerama iz OKVIRNE STRATEGIJE PAMETNOG GRADA ZAGREBA – ZAGREB SMART CITY, vizija do 2030. godine, prihvaćenoj na Gradskoj skupštini Grada Zagreba u veljači 2019. godine.

i siguran način osiguravajući visoku razinu usluge za krajnje korisnike sustava s naglaskom na osiguravanje visoke razine iskustva za korisnike (tzv. User experience). Pored postizanja interoperabilnosti usluga i procesa Grada, potrebno je postići interoperabilnost s Državnom informacijskom infrastrukturom (DII) Republike Hrvatske te prema drugim zemljama članicama EU.

U prioritetnim mjerama 2.4. *Izrada referentne arhitekture i standardizacija tehnološke platforme*, prema navedenoj Okvirnoj strategiji pametnog Grada, govori se da referentna IKT²¹ arhitektura podrazumijeva sveobuhvatan pogled na IT sustave, njihove međuovisnosti i gradivne elemente. Granularnost arhitekture može se definirati sukladno realnim potrebama i postupno optimizirati.

Referentna arhitektura opisuje sve sustave (infrastruktura, baze podataka, aplikacije,...) do razine detalja koja je potrebna da bi se poduprle poslovne potrebe. Istodobno, ovakva će arhitektura opisati međuovisnosti pojedinih komponenti sustava.

Kreiranjem referentne IKT arhitekture ubrzava se uspostava novih usluga, postiže se tehnološka konzistentnost i standardizacija što donosi sljedeće prednosti: povećanje interoperabilnosti među heterogenim IT sustavima uspostavom standardnih rješenja i zajedničkih mehanizama za razmjenu podataka, smanjenje troškova razvojnih IT projekata omogućavanjem ponovne uporabe postojećih komponenti sustava i unaprjeđenje kvalitete komunikacije, kako interno tako i prema vanjskim dobavljačima zbog svima unaprijed poznate osnove.

Za postizanje vidljivog napretka u digitalizaciji Grada, navodi se sljedeće:

- Izrada referentne IKT arhitekture,
- Standardizacija tehnoloških platformi,
- Standardizacija podatkovne infrastrukture,
- Osiguravanje pristupa platformi putem API-a²²,
- Iskorištavanje kapaciteta tehnologija računalstva u oblaku,
- Povećanje kvalitete upravljanja digitalnim identitetima gradskih službenika,
- Omogućavanje upotrebe inteligentnih senzora,
- Unaprjeđenje kvalitete geoprostornih podataka i usluga,
- Iskorištavanje velike količine podataka za kvalitetnije upravljanje Gradom (BigData),
- Prihvatanje koncepata umjetne inteligencije i strojnog učenja za izradu novih e-usluga, te
- Osiguranje kontinuirane dostupnosti IT usluga.

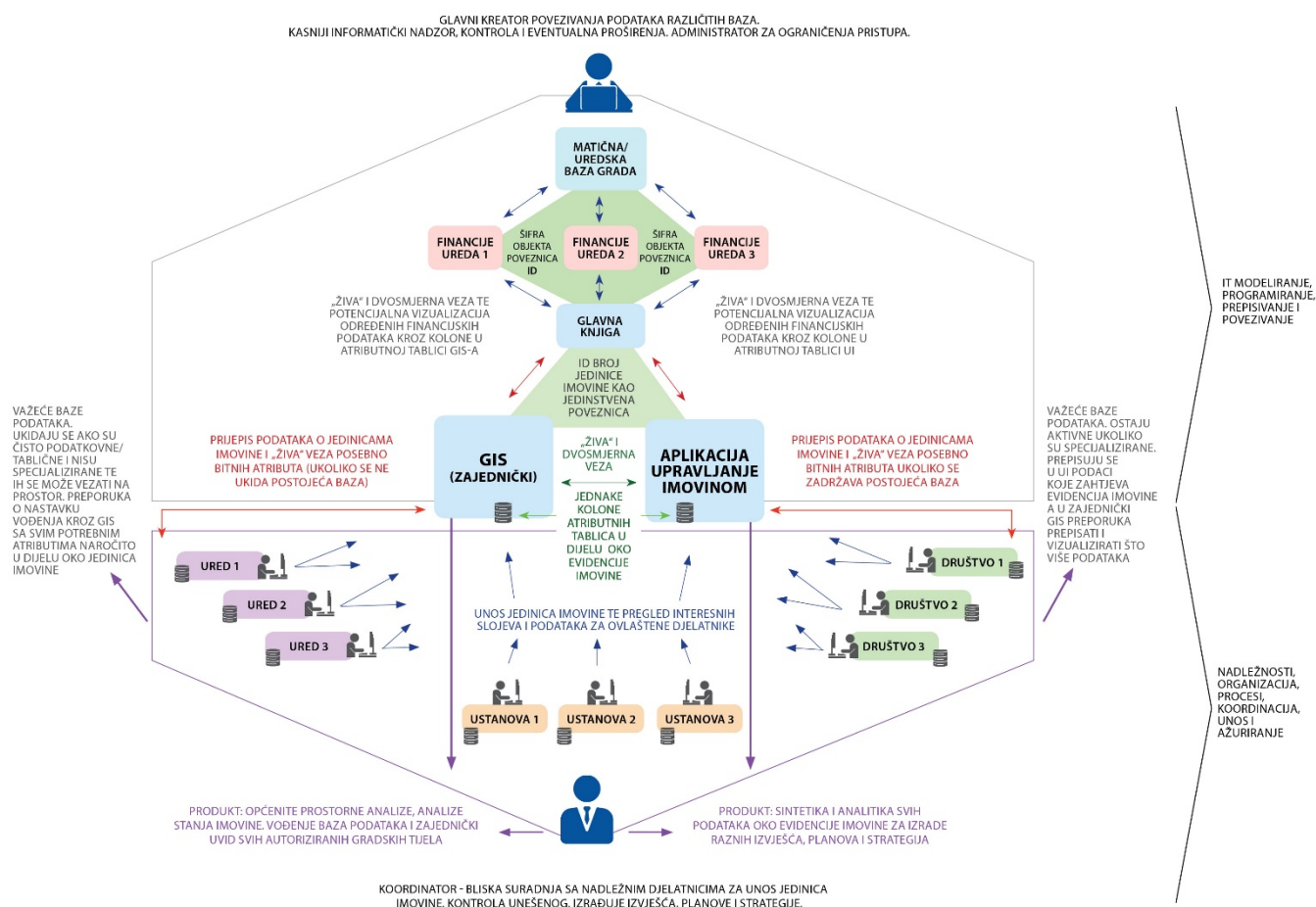
Kod pripreme procesa unaprjeđenja i povezivanja informacijskih sustava o imovini Grada, svakako treba voditi računa o smjernicama iz navedene *Okvirne strategije pametnog Grada*. No, u slučaju stagniranja ili zastoja, odnosno neprovođenja prioriteta iz te *Okvirne strategije*, Grad mora stalno raditi na unaprjeđenju i

²¹ Informacijsko Komunikacijska Tehnologija (IKT), odnosno Informacijske Tehnologije (IT).

²² API je kratica za Application Programming Interface, što znači sučelje za programiranje aplikacije, a to je vrsta softvera koja omogućuje dvjema aplikacijama da funkcioniraju zajedno i 'komuniciraju'.

povezivanju informacijskih sustava, s obzirom na to da već postoje izgrađeni informacijski sustavi za pojedine portfelje i da ih treba koristiti u segmentima gdje su dobri (tehnološki na visokoj razini, imaju sve potrebne funkcionalnosti, prihvaćeni od korisnika i td.).

Jedno od mogućih rješenja centraliziranog vođenja i povezivanja evidencija o imovini prikazano je na sljedećoj slici:



Slika 5 Povezivanje evidencija o imovini Grada

Posebna pozornost treba biti usmjerena na povezivanje s bazama podataka Gradskog ureda za financije - *Digitalnom sustavu konsolidiranog upravljanja*, gdje će biti centralno mjesto informacija o planiranju i konsolidiranju gradskih financija.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.3. – Unapređenje i povezivanje informacijskih sustava o imovini Grada Zagreba:

- Nadogradnja WEB aplikacije 'Upravljanje imovinom' s modulima za obuhvat preostalih portfelja,
- Analiza mogućnosti korištenja infrastrukture prostornih podataka (koncept 'Open data') za potrebe upravljanja imovinom Grada,
- Edukacije zaposlenika za rad na upoznavanju raspoloživih baza podataka i njihovom korištenju za potrebe upravljanja imovinom Grada,

- Analiza i definiranje mogućnosti povezivanja sa ostalim informacijskim sustavima koji vode različite podatke o imovini iz svoje nadležnosti,
- Analiza smjernica za povezivanje prema mjerama iz Okvirne strategije – Zagreb Smart City.

Poseban cilj 3.4. - Digitalizacija dokumentacije o imovini

Digitalizacija dokumentacije o imovini Grada Zagreba je neophodna iz niza razloga (smanjenje gubitka vremena na traženje dokumentacije, a time ubrzanje procesa rješavanja predmeta, smanjenje potreba za arhivskim prostorima, smanjenje broja procesnih aktivnosti i td.), te je i kao trend neminovnost u današnje vrijeme i u skladu s vizijom izgradnje informacijskog društva u kome se stvara novo okruženje.

U Gradu Zagrebu postoji niz projekata na temu digitalizacije različite dokumentacije ili građe kulturne baštine²³, kao i spremanja dokumentacije u digitalnom obliku (kroz razne DMS sustave) u današnjem svakodnevnom poslovanju. No, ovdje se pojavljuje problem s dokumentacijom iz ranijih vremena kada su zapisi bili samo u pisanom obliku. Nadalje, raznim promjenama nadležnosti i ustroja, od stvaratelja dokumenata o imovini, pa do korisnika, zametnuta je lokacija i otežano pristupanje, jer je jedino fizički moguće pretražiti arhivu i doći do traženog spisa.

Kod digitalizacije dokumentacije o imovini bitno se razlikuje stanje ranije nastale dokumentacije i dokumentacije koja nastaje danas i u budućnosti. Za ranije nastalu dokumentaciju jedino je moguće kroz zahtjevan i dugotrajan posao, po odabranom kriteriju (važnost dokumentacije, raspoloživost po arhivama, ugroženost od propadanja, i sl.), izvršiti pripremu, indeksiranje i digitalno arhiviranje. Kod novonastale dokumentacije, za koju već postoji digitalno arhiviranje, važno je definirati organizaciju rada, sigurnosni pristup arhivama, pojmove za pretraživanje, kontrolu i obnovu medija na kojima je digitalno pohranjena dokumentacija o imovini.

Svakako da suvremeni zakonodavni trendovi idu u smjeru ravnopravnog priznavanja digitalnog zapisa u odnosu na izvornik, što je presudno za sam koncept čuvanja arhiva. Primjeri digitalizacije financijskog poslovanja Grada Zagreba (projekt *e-Račun*) idu u tom smjeru.

Kod digitalnog arhiviranja dokumentacije važno je omogućiti upravljanje strukturiranom *online* arhivom, pri čemu zapisi trebaju ostati u izvornoj boji (crno-bijeli, kolor), širokog polja formata, dovoljne razlučivosti, te 0-255 znakova u indeksnom formatu.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.4. – Digitalizacija dokumentacije o nekretninama Grada Zagreba:

- Analiza raspoloživosti zapisa i njihovog smještaja po arhivama,
- Implementacija SW za obuhvat dokumentacije,
- Edukacija zaposlenika za digitalni obuhvat dokumentacije,

²³ Više na <http://kgzdzd.arhivpro.hr> Digitalna zagrebačka baština - Zagreb na pragu modernog doba koji je podržalo i Ministarstvo kulture.

- Definiranje i provedba modela pristupa digitalnim arhivama,
- Povezivanje aplikacije 'Upravljanje imovinom' sa digitalnim arhivama,
- Organizacija pristupa do nedigitaliziranih arhiva.

7.2.4 Strateški cilj 4 – Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka

Ovaj strateški cilj predstavlja metodološku novinu u odnosu na dosadašnji pristup upravljanju imovinom Grada Zagreba. Navedeno ne znači da se i do sada funkcionalna klasifikacija na izvjestan način nije koristila, samo što se u Strategiji ističe kao obvezujuća primjena. Naime, s funkcionalnom podjelom imovine, a nadasve nekretnina, vrši se jasna funkcionalna podjela te imovine, pri čemu se na pojedine skupine trebaju primjenjivati različite smjernice odnosno politike upravljanja.

Kod ovog strateškog cilja naglasak je na menadžerskom tj. upravljačkom pristupu. Naime, sva pozitivna iskustva koja se primjenjuju u privatnom sektoru moguće je primijeniti i kod upravljanja dijela javne imovine. Kako bi se jasno razgraničilo na koji se dio javne imovine primjenjuju jedne smjernice a na koji dio druge smjernice, neophodno je primijeniti koncept funkcionalne klasifikacije nekretnina, tj. definirati skupine za koje će vrijediti isti principi upravljanja.

Povećanje financijskih efekata ide u smjeru željenog ostvarenja boljih financijskih rezultata u gradskom proračunu. To može biti smanjenje rashodovne strane ili pak povećanje prihodovne strane, a najbolje jedno i drugo. Kako je ključna svrha postojanja lokalne samouprave pružanje povoljnog okruženja za razvoj gospodarstva, zadovoljenje svih potreba građana i osigurane održivosti za buduće naraštaje, to jasno ukazuje da JLS imaju velike obveze (rashode), koje u gospodarenju s imovinom moraju uskladiti ali i postizati bolje financijske efekte odnosno rezultate sa imovinom gdje je to moguće. A to je moguće s imovinom koja im je na neki način trenutno višak, tj. s imovinom koja im je na raspolaganju za ostvarenje prihoda.

U okviru strateškog cilja 4. – Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina,
- Vrednovanje nekretnina,
- Primjena modela financijskih analiza,
- Povećanje financijskih učinaka od imovine Grada, te
- Uspostava upravljačkog izvještajnog sustava o imovini Grada.

Poseban cilj 4.1. - Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina

Koncept funkcionalne klasifikacije nekretnina, temeljen na pozitivnim međunarodnim i domaćim iskustvima u procesima unapređenja modela upravljanja imovinom JLS²⁴, predstavlja bitnu smjernicu za daljnje definiranje politika ulaganja, korištenja, te ubiranja plodova od imovine.

Osnovna klasifikacija pojavnih oblika imovine (portfelja) po ovom konceptu dijeli se na:

- A – OBVEZNU** imovinu koju Grad mora imati za ispunjenje poslova iz svojeg djelokruga,
- B – DISKRECIJSKU** imovinu s kojom Grad pruža potporu izvan svojeg obvezujućeg djelokruga i
- C – PRIHODOVNU** imovinu za ostvarivanje plodova od imovine Grada.

Važnost klasifikacije ogleda se u tome što se za svaku grupu, odnosno klasifikacijsku skupinu, posebno definiraju principi, politike odnosno smjernice za raspolaganja, koji će pojednostaviti proces, učiniti ga lako primjenjivim i konačno transparentnim za javnost. 'Prihvatanje određenih principa za pojedine skupine nekretnina i njihova dosljedna primjena otežavaju utjecaj političkih i drugih nestručnih interesa na upravljanje i raspolaganje nekretninama²⁵.

Potrebe za ovakvim pristupom vezuju se, s jedne strane, na trend usklađivanja s globalnim trendovima - umjesto izravnog osiguravanja nekretnina za sve usluge omogućiti privatnom sektoru da osigura potrebne nekretnine (ili dio preko tržišta). Nadalje, umjesto kao na javna dobra, na svoje nekretnine Grad treba gledati kao na produktivne resurse, za što je jednim dijelom (za skupinu **C**) dobro primijeniti praksu upravljanja koja je učinkovita u privatnom sektoru.

Klasifikacijska funkcija skupine A – OBVEZNA

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²⁶ JLS-ovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbano planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djecu, socijalnu skrb, razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih

²⁴ Kaganova O., Underland C.: Implementing Municipal Asset Management Reform in Countries with Emerging Markets: Lessons Learned, Kaganova, O., McKellar J. (edit): Managing Government Property Assets – International Experiences, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 2006. str. 300

²⁵ Guszak. I.: Model logističke podrške upravljanju nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, magistrski rad, 2007. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 70

²⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona (Narodne novine 33/01, 60/01- vjerodostojno tumačenje, 129-/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13- pročišćeni tekst, 137/15-ispr. i 98/19), na snazi od 01.01.2020. godine.

dozvola, te dokumenata prostornog planiranja. Principi za optimalno raspolaganje OBVEZNOM imovinom (**A**):

- Povećanje djelotvorne namjene objekata, zahtijevajući od gradskih upravnih tijela da opravdaju zahtjev za prostorom²⁷,
- Minimiziranje operativnih troškova,
- Smještaj upravnih odjela i službi u funkcionalnim, a ne atraktivnim lokacijama,
- Definiranje najbolje namjene jedinice imovine izradom cost-benefit analize, kako bi se opravdala namjena određene jedinice imovine za potrebe Grada.

Klasifikacijska funkcija skupine B – DISKRECIJSKA

Predstavlja sve one nekretnine koje je Grad, kao svoje diskrecijsko pravo u mogućnosti dati na korištenje: nevladinom sektoru, političkim strankama, kulturnim i sportskim udrugama, pa i građanima, uvažavajući njihove potrebe sukladno svojim fiskalnim mogućnostima. To je na neki način dobrovoljna potpora Grada iz političkih i društvenih i drugih razloga. Principi za optimalno raspolaganje DISKRECIJSKOM imovinom (**B**):

- Stvaranje programskih alternativa radi smanjenja direktnih i indirektnih subvencija u vezi s imovinom,
- Korisnici trebaju sudjelovati ili pak sami održavati imovinu,
- Korisnici iznajmljuju neiskorištene dijelove prostora drugim profitnim ili neprofitnim organizacijama, a Grad obavještavaju o ostvarenim neto prihodima,
- Utvrđivanje odgovornosti korisnika i Grada za održavanje imovine, te alokaciju troškova i prihoda,
- Praćenje upotrebe nekretnine radi moguće zamjene odnosno realokacije,
- Podjela prostorija između više korisnika (ne dozvoliti da se skupa nekretnina i prostorija u njoj koristi npr. samo jedno popodne u mjesec dana a plaćaju svi režijski troškovi),
- Grad mora biti siguran da su plaćeni porezi i troškovi osiguranja, te da je imovina dobro održavana (nenajavljeni pregledi i kontrole).

Klasifikacijska funkcija skupine C – PRIHODOVNA

U ovu klasifikacijsku skupinu ulazi imovina koja ima prvenstveno ulogu ostvarivanja prihoda. Zapravo, predstavlja sve one nekretnine koje Gradu trenutno nisu potrebne za obavljanje nadležnosti iz svojeg djelokruga, te su na neki način VIŠAK imovine.

Kod inventure nekretnina potrebno je da se u bazi podataka za svaku jedinicu imovine označi sadašnja funkcija (npr. zgrada u centru na odličnoj lokaciji, izgrađena prije 100 godina, u dosta lošem stanju, povijesno značajna, trenutno se koristi kao **A** - za potrebe javne uprave). Kod promatranja nekretnine važno je sagledati i njezin potencijal, s obzirom na lokaciju, namjenu, veličinu, moguće bolje korištenje, vlasništvo, planove Grada i dr. Znači, pored navedene trenutne funkcije u bazi podataka treba ujedno

²⁷ Gruba procjena potrebe za površinama prema Andreas Pfnür, Moderni menadžment nekretnina, KORACI 2005. str. 113, govore o 20 m² za upravljačke funkcije, 15 m² za voditelje i 12 m² za zaposlenike.

upisati i funkciju koja bi bila optimalna za tu nekretninu (za navedeni primjer, s obzirom na lokaciju i iskazane interese investitora, optimalno bi bilo da je klasificirano kao **C**).

Principi za optimalno raspolaganje PRIHODOVNOM imovinom (**C**):


- Iznajmljivanje imovine prema najboljoj upotrebi, radi ostvarivanja maksimalnih prihoda,
- Periodična ocjena ostvarenih prihoda od imovine pomoću alternativnih investicijskih komparativnih analiza,
- Povećanje prihoda selektivnim kapitalnim ulaganjima (npr. uređenje prostora ličenjem i čišćenjem uz mala ulaganja može biti puno zanimljivije od neurednog prostora),
- Prodaja jedinica imovine s lošim financijskim rezultatima radi ostvarenja jednokratnih prihoda u proračun Grada,
- Smanjenje troškova održavanja i obveza za jedinice imovine koje nije moguće iznajmiti ili prodati.

Ukratko, gledano iz perspektive financijskih ciljeva odnosno učinaka, svaka klasifikacijska skupina ima principe upravljanja, kako je prikazano u sljedećoj tablici:

Klasifikacijska funkcija imovine	Vrsta nekretnina	Financijski ciljevi (učinci)
A – Obvezna imovina	Objekti i prostori gradske uprave i samouprave, komunalna infrastruktura, opskrba vodom, javni prijevoz,...	Maksimiziranje efekata korištenja, minimiziranje troškova
B - Diskreicijska imovina	Igrališta, dvorane, galerije, šetnice, zelene površine, poslovni prostori za nevladine udruge, političke stranke, ...	Minimiziranje subvencija
C – Prihodovna imovina	Poslovni prostori za zakup, stanovi za tržišni najam, terase, parkirališta, ...	Maksimiziranje financijskog povrata

Tablica 5 Klasifikacijske skupine prema vrsti nekretnina i financijskim ciljevima

Prepoznavanje funkcije nekretnine radi provedbe smjernica za učinkovitije upravljanje imovinom Grada, treba biti temelj za stalnu analizu nadležnog gradskog ureda za upravljanje imovinom - da li se nekretnine optimalno koriste, za što je na sljedećoj slici dan jedan mogući hipotetski primjer:

Primjer	Sadašnja funkcija	Optimalna funkcija
Funkcija	A	C
Draškovićeva 15	 <p>Zgrada javne uprave</p>	 <p>Zgrada za ostvarivanje prihoda - Hotel</p>

Slika 6 Primjeri promjene klasifikacijske funkcije nekretnina

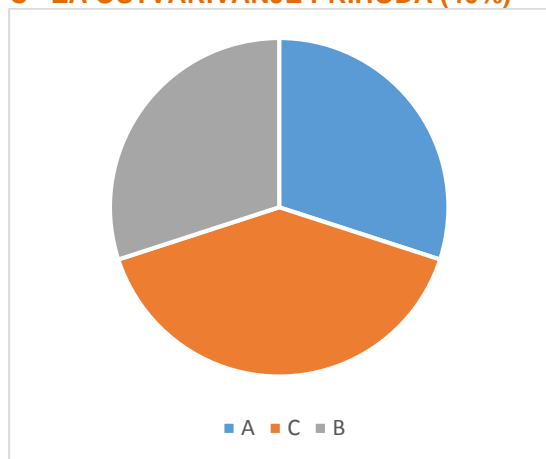
Značajan broj jedinica imovine iz pojedinih portfelja može imati različitu klasifikacijsku funkciju. Tako npr. jedan poslovni prostor može biti u skupini **A** - kada se radi o prostoru za potrebe lokalne samouprave; može biti u skupini **B** – kada se koristi za potrebe nevladinih udruga ili pak u skupini **C** – kada se radi o poslovnom prostoru namijenjenom za zakup pod tržišnim uvjetima.

Na temelju podataka kod drugih JLS-ova u RH, gruba procjena je da bi u Gradu Zagrebu funkcionalna struktura, promatrano prema broju jedinica imovine, mogla biti:

A - OBVEZNA (30%)

B - DISKRECIJSKA (30%)

C - ZA OSTVARIVANJE PRIHODA (40%)



Slika 7 Moguća struktura funkcionalnih skupina za Grad Zagreb

Točnu strukturu stanja funkcionalnih skupina u Gradu Zagrebu moći će se dobiti tek nakon obuhvata i ažuriranja svih podataka u jedinstvenu bazu podataka o nekretninama Grada.

Nadležnost za promjenu funkcionalne klasifikacije pojedine nekretnine ili pak cijele grupe nekretnina (portfelja, podportfelja), mora biti jasno definirana.

Obzirom na broj nekretnina u vlasništvu / pod upravljanjem Grada Zagreba, pragmatično rješenje je provesti normativno uređenje procedure, nadležnosti i odgovornosti za primjenu sustava funkcionalne klasifikacije.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 4.1. – Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina:

- Planiranje dinamike uvođenja koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina s prioritetima prema važnosti (vrijednosti portfelja - gdje se mogu ostvariti najveći financijski efekti),
- Analiza sadašnjeg standarda i *potrošnje* prostora po zaposlenima unutar gradske uprave i drugih korisnika obvezne imovine (skupina **A**),
- Analiza sadašnjeg nivoa korištenja diskrecijske imovine (skupina **B**), te izračun visine indirektnih subvencija po odabranim uzorcima korisnika,
- Izračun indirektnih subvencija i prepoznavanje razloga kod imovine namijenjene za ostvarivanje prihoda (skupina **C**),
- Dorada aplikacije 'Upravljanje imovinom' za prihvatanje podataka o funkcionalnoj klasifikaciji, te organizacija i edukacija operatera za unos podataka o klasifikaciji,
- Redovito godišnje izvještavanje o postignutim učincima primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina.

Poseban cilj 4.2. - Vrednovanje nekretnina

Vrednovanje nekretnina za potrebe analitičkog knjigovodstva provodi se na temelju vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava. Kod neprocijenjenih nekretnina postoji više načina utvrđivanja vrijednosti iste. U osnovi se radi o pojednostavnjenom modelu utvrđivanja poredbene i prihodovne vrijednosti u odnosu na normu iz Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15), te pripadnog Pravilnika o metodama procjene vrijednosti nekretnina (NN 105/15) i Pravilnika o informacijskom sustavu tržišta nekretnina (Pravilnik o eNekretninama), a sadrži sljedeće elemente:

- Metode obuhvaćaju prihodovnu i poredbenu metodu bez uzimanja u obzir posebnih značajnih obilježja procjenjivane nekretnine
- Podaci obuhvaćaju:
 - plan približnih vrijednosti zemljišta iz eNekretnina,
 - evaluirane transakcije iz zbirke kupoprodajnih cijena eNekretnina,
 - raspoložive nužne podatke,
 - podatke iz aplikacije Upravljanje imovinom Grada.
- Procjenu fer vrijednosti provode službenici odgovarajuće stručne spreme i kompetencija povezanih s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama, poznavanjem tržišta nekretnina te metodologije za procjenu vrijednosti nekretnina.

- Procjena fer vrijednosti provodi se u odgovarajućoj specijaliziranoj ustrojstvenoj jedinici.
- Procjembeni zapisnik je dokument kojim se procjena fer vrijednosti prezentira u pisanom obliku, a obuhvaća procjenu pojedinačne nekretnine ili skupine istovrsnih nekretnina sa zajedničkim odnosno dovoljno podudarnim obilježjima.

Ponovna procjena vrijednosti nekretnina provodi se svakih pet godina, a u međurazdoblju se provode godišnje masovne procjene vrijednosti nekretnina na način da se evidentirane vrijednosti prilagođavaju zbog promjene općih vrijednosnih odnosa na tržištu nekretnina u prethodnoj kalendarskoj godini za pojedinu skupinu istovrsnih nekretnina. Iznimno od ove odredbe, procjena vrijednosti zemljišta provodi se sukladno objavljenim približnim vrijednostima zemljišta u prethodnog kalendarskoj godini ako obilježja procjenjivane katastarske čestice pokazuju dovoljnu podudarnost s obilježjima procjenjivanog zemljišta.

Vrednovanje nekretnina je izuzetno važno kod menadžerskog pristupa upravljanja imovinom, a posebno za skupinu imovine za ostvarivanje prihoda **C**. Naime, bez realne (fer, tržišne) vrijednosti nekretnina nemoguće je ocijeniti njezine financijske efekte. Bez vrijednosti nekretnina nemoguće je izraditi financijsku analizu i ocjenu uspješnosti upravljanja nekretninama iskazanu kroz njezine godišnje prinose, odnosno stopu kapitalizacije (**Sk**).

Postupak vrednovanja imovine uređen je s više propisa, no za JLS ključna je obvezujuća Uputa²⁸ koja ide s ciljem da se dođe do konsolidirane bilance i izvještavanja o financijskom položaju Republike Hrvatske. Naime, kako bi se omogućilo učinkovito i ekonomično upravljanje državnom imovinom, neophodno je stvoriti cjelovitu evidenciju o državnoj imovini u glavnoj knjizi Državne riznice i financijskim izvještajima državnog proračuna na temelju podataka iz Registra državne imovine. Međutim, trenutno je dokumentacija o državnoj imovini disperzirana po različitim evidencijama državnih subjekata (proračunskih i izvanproračunskih korisnika, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske...), dok za pojedine oblike državne imovine uopće ne postoji evidencija ili je ista nepotpuna.

Obvezujuća primjena ove Upute i za Grad Zagreb, ali i njegova trgovačka društva i ustanove (proračunski i izvan proračunski korisnici), nalaže obvezu da državnu imovinu koja im je dana na korištenje evidentiraju u svojoj bilanci. Tako evidentirana državna imovina bit će iskazana u godišnjem financijskom izvještaju Grada Zagreba, proračunskih i izvanproračunskih korisnika te će posljedično biti iskazana u konsolidiranom financijskom izvještaju općeg proračuna, odnosno proračuna RH.

Korištenje državne imovine od strane Grada Zagreba i njegovih trgovačkih društava i ustanova, temelji se na različitim pravnim osnovama (knjižno vlasništvo, izvanknjižno

²⁸ UPUTA O PRIZNAVANJU, MJERENJU I EVIDENTIRANJU IMOVINE U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE, izdana od Ministarstva financija 2018. godine.

vlasništvo, druga pravna osnova korištenja, bez dokumentirane pravne osnove). No ovdje se nalaže obveza da se prije evidentiranja državne imovine u svojoj bilanci (Glavnoj knjizi) provjeri s Ministarstvom državne imovine je li navedena državna imovina već evidentirana u njihovoj glavnoj knjizi kako bi se izbjeglo dvostruko iskazivanje iste imovine.

Imovinske čestice koje do sada nisu bile evidentirane u poslovnim knjigama priznat će se sukladno načelima Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor i međunarodno prihvaćenoj dobroj praksi. Uputa daje nekoliko ključnih pristupa u vrednovanju imovine:

- Vrednovanje na temelju procijenjene vrijednosti imovine (troškovna metoda odnosno trošak zamjene),
- Vrednovanje na osnovi očekivanih prihoda od uporabe (prihodovna metoda),
- Tržišno vrednovanje prema pojavnim obilježjima sličnoj imovini (usporedna odnosno poredbena metoda) i
- Simbolično evidentiranje po jednoj novčanoj jedinici.

Pristup i metodologija vrednovanja ovisi o tome može li se imovina vrednovati prema tržišnom principu ili ne. Ako ne može, tada se vrijednost imovine utvrđuje na osnovu procijenjenih troškova zamjene uvažavajući i stupanj otpisanosti (amortiziranosti), na osnovu troškova alternativne uporabe. U ovoj se Strategiji preporučuje maksimalno moguće izbjegavanje simboličkog evidentiranja vrijednosti jedinica imovine od 1 kune (osim za razred 024 – knjige, umjetnička djela i ostale izložbene vrijednosti).

Sam postupak procjene obveza je svih vlasnika/korisnika imovine, a dužni su je provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene vrijednosti do sada neevidentirane imovine provodit će se: INTERNOM PROCJENOM - po radnom povjerenstvu JLS na temelju aproksimativne usporedne metode (koristeći dostupne informacije s tržišta, eNekretnine, Porezne uprave, katastra i dr.), te PO OVLAŠTENOM PROCJENITELJU - u iznimnim slučajevima ako je imovina u postupku otuđenja, zamjene, pred otuđenjem i sl.

INTERNOM PROCJENOM, koju priprema Interno procjeniteljsko povjerenstvo (u nastavku: Povjerenstvo)²⁹, pripremaju se procjene radi knjigovodstvenog usklađenja vrijednosti imovine u vlasništvu Grada Zagreba. Povjerenstvo se od osnivanja pa do početka prosinca 2019. godine sastalo 6 puta na kojima je utvrđena knjigovodstvena vrijednost za 251 nekretninu u vlasništvu Grada Zagreba. Dinamika procjena, uz potrebno ekipiranje nadležnog Povjerenstva, treba biti intenzivnija (jedna sjednica mjesečno) sa 1.000 procjena godišnje, kako bi se u srednjoročnom razdoblju obavile sve potrebne interne procjene i došlo do fer vrijednosti cjelokupne imovine Grada

²⁹ Interno procjeniteljsko povjerenstvo osnovano je zaključkom gradonačelnika od 14. prosinca 2017. godine (Službeni glasnik Grada Zagreba broj 24/2017).

Zagreba. Ako se ne može održati odnosno planirati dinamiku izrade procjena sa sadašnjim resursima, tada je potrebno osigurati sredstva za pojačanje resursa.

U slučajevima procjena po ovlaštenom procjenitelju, obveza je pridržavanja Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15). Zanimljivost ove teme je i ta da je Grad Zagreb još 1936. godine imao *Pravilnik Općine Grada Zagreba za procjenu nekretnina*, autora Vlade Venera, koji je bio suvremeni propis posve na razini tadašnjih recentnih izdanja stručne literature iz središnje Europe, iz Beča³⁰. Navedeno ukazuje na važnost procjene, koja je bila potpuno zapostavljena u pojedinim društvenim sistemima, a zapravo je nemoguće planiranje razvoja i investicija bez utvrđivanja vrijednosti imovine.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 4.2. – Vrednovanje nekretnina:

- Nastavak rada Internog procjeniteljskog povjerenstva i intenziviranje rada na procjenama kod jedinica imovine koje do sada nisu bile evidentirane niti procijenjene,
- Analiza i po potrebi revidiranje vrijednosti ranije procijenjenih jedinica imovine, a čije vrijednosti zbog protoka vremena evidentno višestruko odstupaju od realnih,
- Evidentiranje procijenjenih vrijednosti u poslovnim knjigama (Evidenciji dugotrajne imovine), te u aplikaciji Upravljanje imovinom,
- Planirati dinamiku izrade procjena, sukladno trenutno raspoloživim resursima, kako bi se u razdoblju Strategije u cijelosti dovršile i uskladile procjene vrijednosti. U slučaju neraspolaganja resursima poduzeti potrebno za osiguranje istih.

Poseban cilj 4.3. - Primjena modela financijskih analiza

Primjena modela financijskih analiza sukladno namjeni svake jedinice imovine temelji se na analitičkom pristupu koji, kroz vrednovanje financijskog doprinosa svake jedinice imovine, sukladno njezinoj funkcionalnoj skupini, daje jasnu sliku kakvi su učinci upravljanja s tom jedinicom imovine.

Financijska analiza neophodna je za ocjenu financijskih učinaka od upravljanja imovinom koja je namijenjena za ostvarivanje prihoda. Za izračun učinkovitosti upravljanja, mjereno kroz stopu kapitalizacije (**Sk**), potrebno je imati tri³¹ ključna podatka za svaku jedinicu imovine koja se na taj način analizira:

- Ukupan godišnji prihod,
- Ukupan godišnji rashod,
- Vrijednost nekretnine.

³⁰ Citat iz predgovora Priručnika za procjenu vrijednosti nekretnina, Uhlir, Majčica, Zagreb, 2016.

³¹ Prema PRLS metodologiji dok Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina Sk definira kao 'stopu prinosa nekretnine'(p) i u obzir uzima još dva elementa: starost građevine i vrijednost zemljišta. Izračun „stope prinosa nekretnine“ sa pet elemenata u konačnici mogu dati drugačiji rezultat upravljanja, te je važno uspoređivati rezultate dobivene po istoj metodologiji.

Pritom treba uvažavati postojeći model ugovaranja zakupa poslovnih prostora, kod kojeg zakupoprimac plaća sve režijske i tekuće troškove održavanja nekretnine³², tako da Gradu ostaje neto godišnji prihod u ugovorenom iznosu (nakon umanjenja iznosa za pričuvu te troškove upravljanja od minimalno 5%). Ovdje je važno da se sav zaduženi iznos za zakupninu i naplati (ili u dosadašnjim okvirima od 95% naplate).

Primjer 1 - Poslovni prostor površine 56,24 m² u zgradi izgrađenoj 1988. godine (ID upravljanja 12460):

$$Sk = \frac{\text{Neto godišnji prihod}}{\text{Vrijednost nekretnine}} = \frac{143.730 \text{ kn}}{910.507 \text{ kn}} = 15,78\%$$

Primjer 2 – Javna površina za privremeno korištenje, kao otvorene terase uz ugostiteljski objekt, ukupne površine 99 m²:

$$Sk = \frac{\text{Neto godišnji prihod}}{\text{Vrijednost nekretnine}} = \frac{20.610 \text{ kn}}{366.300 \text{ kn}} = 5,63\%$$

Stopa kapitalizacije za imovinu klasificiranu u skupini **C** treba biti minimalno u visini bankovne kamatne stope na oročena sredstva u visini vrijednosti nekretnine. No ako se uzme da prosječna kamatna stopa na stanja kredita odobrenih za razdoblje dulje od godinu dana nefinancijskim institucijama za razdoblje 2018. godine iznosi 3,30%, tada se iz navedenih primjera može zaključiti da Grad Zagreb na ovim jedinicama imovine ostvaruje izvrsne financijske rezultate i učinkovito upravlja s istima.

Kod definiranja visine referentne stope kapitalizacije treba ostaviti mogućnost da se ona mijenja na temelju stručne analize i prijedloga nadležnog upravnog tijela za upravljanje imovinom, uz odobrenja Gradske skupštine Grada Zagreba kroz godišnje izvještavanje o stanju i upravljanju imovinom Grada.

Iz ove jednostavne formule jasno je da su ključni čimbenici: neto godišnji prihod i kvalitetna naplata, te vrijednost nekretnine. Svaka promjena direktno utječe na visinu stope kapitalizacije, tj. prinosa od nekretnine. Ako dođe do poremećaja na tržištu i padne interes te se smanje godišnji neto prihodi, to će ujedno značiti i smanjenje stope kapitalizacije. Također, promjena vrijednosti nekretnine kroz povećanje ili smanjenje značit će smanjenje odnosno povećanje stope kapitalizacije, tj. godišnjih neto prihoda.

Veoma je važno voditi računa o troškovima koji nastaju na analiziranoj jedinici imovine. Naime, kako se neto godišnji prihod dobiva na način da se od ukupnog godišnjeg prihoda oduzmu nastali troškovi, jasno je da neevidentiranje podataka o troškovima iz proračuna Grada može dati sasvim krivu sliku o financijskim učincima analizirane jedinice imovine.

³² Troškovi gospodarenja su godišnji izdaci koji uzimaju u obzir troškove upravljanja nekretnine, troškove održavanje nekretnine, rizik od gubitka najamnine / zakupnine i pogonske (režijske) troškove. Navedeni troškovi mogu se uzeti u obzir paušalnim / postotnim iznosima ili temeljem stvarno nastalih troškova.

Način praćenja prihoda i rashoda kroz tzv. *operativne izvještaje* opisan je u PRLS metodologiji kao 5. *aktivnost*.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 4.3. – Primjena modela financijskih analiza:

- Kontinuirane analize odabranih uzoraka za prikaz financijskih efekata od različitih nekretnina iz **C** skupine,
- Analiza rezultata i predlaganje promjene portfelja za prenamjenu nekretnina odnosno 'seljenje' iz jedne u drugu funkcionalnu skupinu,
- Analiza godišnjih prihoda po odabranim uzorcima i predlaganje aktivnosti za poboljšanje rezultata,
- Analiza prihoda od parkirališta i terasa te traženje efikasnijih modela naplate i prihoda za Grad.

Poseban cilj 4.4 - Povećanje financijskih učinaka od imovine Grada

Povećanje financijskog učinka za skupinu nekretnina iz **C** klasifikacijske funkcije treba biti usmjereno u svim segmentima gdje ova imovina ne donosi prihode sukladno tržišnim uvjetima.

Ilustracije radi navodimo slijedeće.

Prema izvješćima za 2018. godinu, godišnji prihodi od imovine su na razini od 173 milijuna kuna³³. Ako Grad Zagreb ima kao samovlasnik na upravljanju oko 4,5 milijuna m² površina, samo u poslovnim prostorima, garažama, stanovima, zgradama i zemljištu, tada ispada da godišnje prihoduje oko 38 kn po jednom kvadratnom metru površine.

Povećanje financijskih učinaka bilo bi mjerljivo i značajno kada bi se ta brojka povećavala u minimalnom dvoznamenkastom postotku (npr. 10%) i kroz narednih sedam godina, tako da bi dostigla iznos od 74 kn/m² godišnje, što bi značilo prihod od 337 milijuna kuna u 2026. godini.

Naravno, ovaj model je samo hipotetski i krajnje uopćen, jer povećanje prihoda ovisi o nizu čimbenika. Primjena izračuna samo prema površini nije dovoljna, posebno što u navedenom ostvarenju prihoda sudjeluju i javne površine (npr. terase), koje uopće nisu ubrojene u navedenu površinu od 4,5 milijuna m². Drugi je razlog što bi se prodajom velikih površina zemljišta sveukupna površina smanjivala a prihod rastao.

Konkretniji izračun stope kapitalizacije za sveukupno 1.982 poslovna prostora, iz navedenog Izvješća o stanju imovine, ukupne površine od oko 275.000 m² s prosječnom vrijednošću od 1.250 EUR/m² i prihodom u 2018. godini od oko 39 milijuna kuna (ovdje je upitno da li su umanjeni prihodi za troškove upravljanja), daje nam stopu kapitalizacije od 1,53%. Ovo je značajno manje od referentne (ciljane) stope od 3,30%,

³³ Izvješće o stanju imovine Grada Zagreba za 2018. godinu, stranica 13

što znači da u ovom portfelju postoji prostora za postizanje boljih financijskih efekata, odnosno rezultata:

$$\text{Sk} = \frac{\text{Neto godišnji prihod}}{\text{Vrijednost nekretnine}} = \frac{39.000.000 \text{ kn}}{275.000 \times 1.250 \text{ EUR} \times 7,4} = \frac{39.000.000 \text{ kn}}{2.543.750.000 \text{ kn}} = 1,53\%$$

Glavna smjernica kod ovog strateškog cilja je da se kroz detaljno praćenje, kvalitetne informacije i analize može doći do jasnih podataka u obliku brojki koje kazuju u kojem smjeru treba ići – jesu li ostvareni zacrtani planovi na povećanju financijskih učinaka ili ne.

Povećanje financijskih učinaka od imovine može se realizirati kroz: povećanje prihoda i/ili smanjenje rashoda.

Povećanje prihoda od imovine može se ostvariti na više načina:

- Povećanje broja i ukupnih površina terasa za iznajmljivanje (ugostiteljski i drugi slični sadržaji),
- Prilagođeno određivanje naknada za korištenje javnih površina prema zonama, opremljenosti, godišnjem dobu potražnji,
- Povećanje broja parkirališta uz naplatu (proširenjem zona parkiranja, uređenjem postojećih javnih površina),
- Prenamjene parkirališta i prometnih površina u prostore za zakup (terase – dobrim dijelom se koristi u centru grada),
- Prilagođena prodaja zemljišta manjih površina, uz postojeće izgrađene objekte (tzv. 'arondacijske površine'³⁴), od kojih Grad trenutno nema nikakvih prihoda i dugoročno ne predstavljaju za Grad nikakav potencijal (za razliku od graničnih vlasnika koji su sigurno višestruko zainteresirani i spremni platiti i iznad tržišne cijene),
- Revitalizacija zapuštenih nekretnina i njihovo stavljanje u funkciju ostvarivanja prihoda (jednokratno prodajom ili kroz investicijski ciklus),
- Prodaja objekata javne namjene na atraktivnim lokacijama te osiguranje funkcionalnih objekata na pristupačnim lokacijama s kvalitetnijim prostorom za zaposlene, širim mogućnostima parkiranja, dostupnim javnim prijevozom,
- Uspostava efikasnog sustava naplate (pravodobnom aktivacijom instrumenata osiguranja naplate),
- Povećanje iskorištenosti nekretnina koje imaju visoku razinu korištenja kroz indirektno subvencije (jedinice imovine iz B skupine koje se slabo koriste a nalaze se na atraktivnim lokacijama),
- Postizanjem realnih tržišnih cijena za nekretnine koje se daju u zakup/najam ,

³⁴ Arondacijske površine definirane su u čl. 22 Pravilnika o metodama procjene vrijednosti nekretnina (NN 105/15).

- Smanjenje perioda u kojem se nekretnina ne koristi ili se koristi bez valjanog osnova i bez naplate,
- Prodaja prostora za plakate i slične oblike oglašavanja, najam za bankomate i instalaciju KT opreme i sl.,
- Povećanje prihoda od telekomunikacijskih, prometnih i drugih vodova,
- Povećanje prihoda od naknada za koncesije,
- Povećanje prihoda od dionica,
- Niz drugih koje će biti u projekcijama godišnjih planova.

Javne površine predstavljaju posebno pogodan resurs za ostvarivanje prihoda. Potencijal se ogleda u daleko nižoj vrijednosti nekretnine i njezinog održavanja (u odnosu npr. na nekretnine u zgradama), te relativno izraženu visoku potražnju, brže i jednostavnije pripremanje za primopredaju s korisnikom, kao i gotovo nulte režijske troškove.

Smanjenje rashoda može se odnositi na skupinu **A** i **B**, ali samo do razine kada se ne ugrožava funkcionalnost jedinice imovine. Poseban prostor za smanjenje rashoda treba tražiti i u smanjenju troškova energenata, osiguranja, čuvanja objekata, parničkim postupcima i sl. U tom dijapazonu mogućnosti su projekti energetske obnove, zamjena tehnologija rasvjete, prometa i dr.

Posebne mogućnosti, ali i rizici, vezani su za upravljanje dionicama pri čemu je idealna strategija rasprodaja dioničkog portfelja na vrhuncu prosperiteta i kupnja dionica na dnu recesije. Vrijeme početka i dna recesije nemoguće je predvidjeti otuda je upravljanje ovim portfeljem izuzetno kompleksno.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 4.4. – Povećanje financijskih učinaka:

- Analiza strukture troškova i definiranje uzroka odstupanja od očekivanih (planiranih) rashoda,
- Izrada godišnjih planova prodaje nekretnina koje za Grad ne predstavljaju nikakav razvojni potencijal,
- Obilazak terena i detaljno analiziranje potencijalnih javnih površina koje se mogu koristiti za terase,
- Analiza godišnjih prihoda od zakupa prostora za reklame s izradom prijedloga za povećanje opsega zakupa i povećanje prihoda,
- Analiza mogućnosti povećanja prihoda po svakom portfelju,
- Aktivno sudjelovanje u apliciranjima za sredstva iz EU fondova.

Poseban cilj 4.5 – Uspostava upravljačkog izvještajnog sustava o imovini Grada

Izvještajni sustav o upravljanju imovinom omogućava detaljno razumijevanje statusa u kojem se imovina trenutno nalazi, njihovoj vrijednosti, budućoj vrijednosti i troškovima povezanih s održavanjem ili zbrinjavanjem istih. Ti se izvještaji često stvaraju kao dio

sveobuhvatne strategije upravljanja imovinom, koji uključuje sve pojavne oblike imovine.

Postojanje sveobuhvatnog upravljačkog izvještajnog sustava omogućava, pored samog upravljanja, i pružanje svih usluga koji iz tog upravljanja proizlaze i to s visokim stupnjem efikasnosti. Strategiju izvješćivanja potrebno je provesti dobrim procesom izvještavanja koji pruža cjelovitost informacija. Strategijom razvoja integriranog sustava upravljanja izvještavanjem stvaraju se pretpostavke za izgradnju dodatnog povjerenja građana i poslovnih subjekata u upravljanje gradskom imovinom.

Integrirani sustav upravljanja izvještavanjem trebao bi poduprijeti vjerodostojnost portfelja gradskih izvještaja, te bi omogućio da poslovanje Grada ima prave procese osiguravanja vjerodostojnih podataka za odlučivanje upravljačkih tijela Grada, a integrirana izvješća, osim financijskih, obuhvatila bi širi spektar informacija. Kvalitetne informacije također će dovesti do jačeg povjerenja tijela gradske uprave u točnost izvještaja. Ti će čimbenici pomoći poslovanju Grada u izgradnji povjerenja, a investitori i drugi ključni dionici s povjerenjem će moći donositi odgovarajuće odluke u svezi s Gradom.

Kroz upravljanje informacijama o imovini određuje se strateški pristup načinu na koji Grad posluje, temeljem kojeg donosi odluke i obrađuje, koristi i komunicira informacije. Razvoj upravljačkog izvještajnog sustava donosi niz koristi za funkcioniranje Grada kao što je: doprinos efikasnom upravljanju imovinom, ostvarivanju saznanja u svezi stanja imovine koju Grad posjeduje, pružanje informacije o stupnju važnosti imovine, informacije kakvi mogu biti budući troškovi i vrijednosti, koju vrijednost nam imovina može donijeti u slučaju prodaje, najma ili pružanja nekog drugog oblika usluge temeljenog na toj imovini. Izvještajni sustav upravljanja imovinom omogućit će da se realno prikaže koliko učinkovito se koristi imovina Grada.

Na temelju Strategije, sustav upravljanja treba objedinjavati proces izvještavanja, tim za izvještavanje i odgovarajuću tehnologiju za isto, te da svi zajedno rade na usmjeravanju podataka u portfelj gradskih izvještaja - i na kraju do svih korisnika informacija. Ovaj pristup pomaže u ispunjavanju principa odgovornosti za integritet procesa tijekom cjelokupnog procesa izvještavanja. Tako uspostavljen sustav upravljanja sa svojim jasnim okvirom (proces, sustavi i kontrole), podacima daje dodatnu vjerodostojnost što je za reviziju vrlo važno prilikom davanja mišljenja u svezi kvalitete prezentiranih izvještaja. Uspostavljanjem integriranog upravljačkog izvještajnog sustava, pružila bi se prilika za uspostavljanjem racionalnijih i efikasnijih poslovnih modela praćenja provedbe ciljeva i smjernica definiranih strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom. Upravljački izvještajni sustav podloga je za učinkovito upravljanje i raspolaganje imovinom, te donošenje planskih dokumenata za isto.

Sljedeći je korak konsolidiranje postupka prikupljanja podataka za isporuku svake komponente izvještaja. To može biti izazovno, jer postupak izvješćivanja za upravljačko izvještavanje može biti prilično različit u odnosu na tradicionalni financijski, održivi i regulatorni način izvješćivanja. To je zato što upravljačko izvještavanje

zahtijeva integraciju financijskog i narativnog konteksta oko stvari kao što su nefinancijski KPI (ključni pokazatelji uspješnosti), dijagrami, slike i hiperveze. Stoga su potrebne jasne definicije metrika, kao i šire utemeljeni sustavi unutarnje kontrole koji kontroliraju kvalitetu narativnih, nefinancijskih KPI-ja, dijagrama, slika i hiperveza.

Integrirano izvještavanje stavlja veći naglasak na poslovna znanja, vještine i iskustva unutar izvještajnih timova, budući da se poslovna strategija i poslovni model temelji na onom što je zabilježeno, analizirano i sastavni dio izvještaja. Ovo može zahtijevati izmjene ili dodatnu edukaciju izvještajnih timova kao i angažiranje ljudi da definiraju upravljački izvještajni sustav u kontekstu strategije izvještavanja, tako da oni osjećaju vlasništvo nad njim. Važno je da su članovi timova koji rade na razvoju izvještajnog sustava uključeni u određivanje relevantnih informacija koje je potrebno zabilježiti i prijaviti. Na ovaj način lakše je provesti pravi program promjena uz odgovarajuću obuku i poticaje koji pomažu u njegovoj realizaciji.

Prikupljanju podataka o imovini treba posvetiti naročitu pažnju, jer o raspoloživosti i kvaliteti podataka ovisi odluka u kolikoj mjeri nam određena imovina služi potrebama Grada, što će kasnije pomoći u evaluaciji imovine i određivanju na koju imovinu treba usmjeriti pažnju, a koja imovina može postati predmet prodaje ili otpisa. Prilikom prikupljanja podataka o imovini treba voditi brigu o raspoloživim podacima, te izvorima koje je potrebno koristiti za upravljački izvještajni sustav kao što su:

- Računovodstvena evidencija – Glavna knjiga,
- Analitičke knjigovodstvene evidencije i poslovne knjige,
- Analitičko materijalno knjigovodstvo,
- Analitička knjigovodstvena evidencija nefinancijske imovine,
- Evidencija dugotrajne imovine – registar imovine (baza podataka 'Upravljanje imovinom') – Gradski ured za upravljanje imovinom Grada (Nekretnine u vlasništvu Grada ili kojima Grad upravlja),
- Sustav evidencije imovine – registar ugovora, uknjižba nekretnina, popis nekretnina, upravljanje poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem, program Zagrebačka infrastruktura prostornih podataka, registar matičnih podataka, evidencija povrata imovine,
- Popis ustanova iz svoje nadležnosti (upravljaju gradska upravna tijela – za obrazovanje, kulturu, zdravstvo, socijalnu zaštitu, sport i druge aktivnosti),
- Ostale ustrojene pomoćne evidencije i informacijski sustavi (kao npr. TIS javne rasvjete, nerazvrstanih cesta, komunalne infrastrukture po trgovačkim društvima itd.),
- Zemljišne knjige i katastar (evidencije poslovnih prostora, stanovi, garaže, garažna i parkirna mjesta, ceste, zemljišta, parkovi).

Evidencije je potrebno potvrditi s fizičkom revizijom materijalne imovine (inventure). Treba voditi računa u kojoj mjeri raspoložive evidencije o imovini služe ciljevima gradske uprave ili pojedinog gradskih ureda.

Informacije o imovini treba razmotriti kroz sagledavanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva razvoja Grada, a zatim utvrditi na koji način te raspoložive informacije o imovini mogu pomoći u provedbi samih ciljeva. Analitičke evidencije i pomoćne knjige o imovini trebaju sadržavati podatke sukladno Uredbi³⁵ o Središnjem registru državne imovine.

Odgovarajući informacijski sustav je podloga za uspješno uspostavljanje upravljačkog izvještajnog sustava. Pri tome treba sagledati: logičku strukturu podataka, model prikupljanja podataka, sustav podjele podataka, tehnologiju i programska rješenja i forme podataka.

Način prikazivanja nekretnina definira organizaciju podataka, koja pretpostavlja hijerarhijski model. Nekretnine se dijele na različite razine, od složene razine (npr. cijela nekretnina - kompleks), na niže razine (npr. dio ili blok) do razine zgrade i njezinih dijelova. Sustav šifriranja imovine treba pratiti evidenciju složene imovine s pripadajućim sastavnim dijelovima. Na taj bi način izvještajnom sustavu omogućili podlogu produciranja izvještaja za imovinu većeg stupnja kompleksnosti, odnosno informacije se mogu raspoređivati po različitim razinama i prema potrebi se mogu prenositi na druge razine.

Opravdanost ulaganja u izgradnju upravljačkog izvještajnog sustava referencira se u obilježjima takvog sustava i koristima koje Grad od takvog sustava može očekivati kao što su:

- Omogućavanje detaljnog razumijevanja statusa u kojem se imovina trenutno nalazi, njezinoj vrijednosti, budućoj vrijednosti i troškovima povezanim s održavanjem ili zbrinjavanjem te iste imovine,
- Strategija uključuje sve vidove imovine, bilo da se radi o materijalnoj ili nematerijalnoj imovini,
- Uspostavljanje upravljačkog izvještajnog sustava temelji se na osiguravanju cjelovitih i vjerodostojnih informacija, podršci stručnih tijela i odgovarajućoj tehnologiji, te bi se na taj način stvorile dodatne pretpostavke za izgradnju još većeg povjerenja građana i poslovnih subjekata u efikasnost upravljanja gradskom imovinom,
- Integrativnost izvještaja je faktor koji bi Gradu omogućio bolji uvid u poslovanje, a time i omogućio osiguravanje boljih financijskih efekata od upravljanja imovinom. Integracija bi pretpostavljala obuhvaćanje, osim financijskih, i širi spektar ne-financijskih podataka koji prate poslovanje s raznim oblicima imovine Grada,
- Razvoj upravljačkog izvještajnog sustava donosi niz koristi za funkcioniranje Grada kao što su: doprinos efikasnom upravljanju imovinom, ostvarivanju saznanja u svezi stanja imovine koju Grad posjeduje, pružanje informacije o stupnju važnosti imovine, informacije kakvi mogu biti budući troškovi i vrijednosti, koju vrijednost nam imovina može donijeti u slučaju prodaje, najma ili pružanja nekog drugog oblika usluge temeljenog na toj imovini, unapređena

³⁵ Uredba o Središnjem registru državne imovine (NN 3/20)

spoznaja o cjelokupnoj financijskoj efikasnosti i učinkovitosti poslovanja s imovinom,

- Implementacija takvog upravljačkog izvještajnog sustava koji bi omogućio uspostavljanje racionalnijih i efikasnijih poslovnih modela praćenja provedbe ciljeva i smjernica definiranih strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom i povećanja financijskih efekata,
- Podloga za pružanje vjerodostojnih i pravovremenih informacija, čime bi predstavljao pouzdanu podlogu i za donošenje planskih dokumenata upravljanja i raspolaganja imovinom,
- Predstavljanje za reviziju, svojim jasnim okvirom (proces, sustavi i kontrole) i podacima, vjerodostojni izvor informacija o poslovanju, što je vrlo važno prilikom dobivanja mišljenja u svezi poslovanja i kvalitete prezentiranih izvještaja.

Pristup je moguće organizirati kombinacijom strategija gdje evidencije i registri imaju uporište u ERP³⁶ sustavu koji se može temeljiti na relacijskoj bazi podataka i DW (*Data Warehousing*) – sustava skladištenja podataka u koji bi se ekstrahirali podaci iz ERP-a i drugih izvora podataka. Upravljački izvještajni sustav temeljio bi se na objedinjavanju podataka iz različitih izvora. Podaci bi se integrirali unutar skladišta podataka (*Data Warehousing*).

Cijeli sustav izvještavanja mogao bi se nadograditi i odgovarajućim BI (Business Intelligence) sustavom poslovne inteligencije koji bi Upravljačkom izvještavanju omogućio interpretaciju podataka kroz definirane ključne pokazatelje uspješnosti (KPI) temeljem definiranih ciljeva i planova upravljanja imovinom. Pored navedenog, nezaobilazna je i primjena GIS tehnologije. Geoinformacijske tehnologije integriraju podatke o imovini s grafičkim prikazima različitih sredstava koje Grad posjeduje. Unošenje podataka, ažuriranje i pronalaženje relevantnih informacija za upravljanje imovinom poboljšavaju se putem računalnih sustava koji mogu povezati lokalne baze podataka s nacionalnim bazama podataka i podacima generiranim putem tehnike satelitskog kartiranja i geodetske izmjere.

Mnogo je primjera gdje inovacije i primjena novih tehnologija pomažu gradovima u cjelokupnom procesu upravljanja imovinom. Sve više se smanjuju i troškovi učinkovitih tehnologija za mapiranje, prikupljanje podataka, analizu tokova ljudi i transakcija koje, uz odgovarajuće zaštitne mjere za privatnost podataka (GDPR regulative), mogu biti vrlo korisne za službe zadužene za upravljanje imovinom.

Obrada podataka i razvoj upravljačkog izvještajnog sustava može se realizirati u vlastitim resursima, no ako za takav pristup ne postoje pretpostavke, tada se rješenja mogu pronaći u suradnji s vanjskim poslovnim partnerima.

³⁶ ERP ili Enterprise Resource Planning je poslovni informacijski sustav (PIS) koji omogućava potpunu kontrolu nad poslovnim procesima u organizaciji.

Danas je sve prisutnija praksa da specijalizirane agencije i tvrtke mogu ponuditi opcije za usluge i različite metode popisa imovine, procjene i izvještavanja imovine. Sve se više koriste tehnologije koje povezuju financijske i inventurne zapise s internetskim portalima i satelitskim mapiranjem.

Potrebno je posvetiti pažnju odabiru odgovarajuće razine i sofisticiranosti informacijskih sustava. Poželjna je relativno jednostavna platforma koja može rasti s razvojem sustava upravljanja imovinom i koja se može integrirati u sustav financijskog upravljanja Grada.

Primjenjujući jasnu strategiju izvještavanja, čelnici Grada mogu se više angažirati, ne samo prema potencijalnim investitorima već i prema drugim ključnim dionicima koji utječu na sposobnost Grada da stvara i održava vrijednost – kao što su građani, zaposlenici, kupci, dobavljači i regulatorne institucije, državna tijela, institucije i dr. Ponuda kvalitetnijih informacija građanima i poslovnim subjektima poboljšati povjerenje u funkcioniranje Grada Zagreba. Podržavanje strategije izvješćivanja mora biti pravi temelj za prikupljanje relevantnih i točnih informacija za podnošenje izvještaja.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 4.5. – Uspostava upravljačkog izvještajnog sustava:

- Pokretanje projekta izgradnje Upravljačkog izvještajnog sustava (UIS),
- Definiranje projektnog zadatka,
- Izrada i prihvaćanje idejnog rješenja,
- Operacionalizacija provedbe projekta.

7.2.5 Strateški cilj 5 - Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini

Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini Grada Zagreba podrazumijeva da je cilj doći do potpuno uređenog sustava koji će zadovoljiti sve upravljačke potrebe Grada ali i zahtjeve (preporuke) Državnog ureda za reviziju.

Zakonom o proračunu propisano je vođenje analitičkog knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini i vrijednosti (nabavne i otpisane). Zakonom je propisan otpis dugotrajne nefinancijske imovine po proporcionalnim stopama ovisnim o korisnom vijeku trajanja imovine, odnosno do visine nabavne vrijednosti po trošku nabave. Dugotrajnu imovinu obavezno je jednom godišnje popisati odnosno izvršiti inventuru. Budući da je dugotrajnu imovinu potrebno zadržati u bilanci sve do njenog otuđenja ili uništenja, nužno je osigurati povezanost analitičkih evidencija imovine s glavnim knjigom kako bi se svaka jedinica imovine u svakom trenutku mogla identificirati zajedno sa svim raspoloživim obilježjima; financijskim, naturalnim, katastarskim, prostornim, statusnim i drugim. Unaprijeđen sustav poslovnih knjiga o imovini predstavlja glavni izvor podataka za izgradnju suvremenog izvještajnog sustava kao potpore upravljačkim funkcijama i donošenju poslovnih odluka vezanih uz imovinu.

Unapređenje sustava knjigovodstva imovine obuhvaća:

- Otklanjanje dijela nedostataka i primjedbi Državnog ureda za reviziju,
- Uspostavljanje sustavnog i jednoobraznog evidentiranja dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi i u uporabi,
- Osiguravanje preduvjeta za provođenje inventure gradske imovine u uporabi prema vrsti, količini i vrijednosti,
- Osiguravanje kontrolnih mehanizama za imovinu u pripremi i njenog prijenosa u imovinu u uporabi po odgovarajućim računima računskog plana,
- Međusobno povezivanje knjigovodstvenih evidencija o imovini s Registrom imovine te aplikacijom za upravljanje imovinom,
- Ukidanje različitih, nepovezanih i nesustavnih analitičkih evidencija o dugotrajnoj imovini u uporabi,
- Postizanje preduvjeta za izradu upravljačkog izvještajnog sustava koji bi bio potpora potrebitim razinama upravljanja imovinom u Gradu Zagrebu.

U okviru strateškog cilja 5. – Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini Grada Zagreba, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije o imovini u uporabi,
- Prijenos imovine u pripremi na račune imovine u uporabi, te
- Povezivanje s bazom podataka Upravljanje imovinom.

Poseban cilj 5.1. - Ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije o imovini u uporabi

Dugotrajna imovina³⁷ predstavlja sva sredstva koja trajno služe u poslovanju, čiji su rokovi uporabe dulji od godinu dana, a čija svrha nije daljnja prodaja. Dugotrajna imovina je rezultat prethodnih poslovnih događaja od kojih se očekuju ekonomske koristi u budućnosti.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu u članku 6. definirano je da poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika obuhvaćaju: dnevnik, glavnu knjigu i pomoćne knjige, a u članku 7. istog Pravilnika propisano je vođenje pomoćne knjige analitičkog knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine po vrsti, količini, vrijednosti (nabavnoj i otpisanoj) te drugim potrebitim podacima kao što su: naziv jedinice imovine, inventarni broj, vrsta jedinice imovine, korisni vijek trajanja, osnova i datum stjecanja vlasništva, datum stavljanja u uporabu, dodatna ulaganja i dr.

Neophodnost ustroja takve pomoćne knjige je istaknuta u primjedbama i preporukama Državnog ureda za reviziju i Gradskog kontrolnog ureda, pa se u ovoj Strategiji postavlja kao poseban cilj. Organizacijski gledano, ova pomoćna knjiga spada u nadležnost Gradskog ureda za financije koji sada ne raspolaže tehničkim pretpostavkama.

³⁷ Dugotrajna imovina - engl. long-term assets, fixed assets, njem. langfristiges Vermögen,

Realizacijom ovog cilja Grad Zagreb će ispuniti navedene zakonske obveze te otkloniti predmetne primjedbe DUR-a i Gradskog kontrolnog ureda. Ustrojavanjem analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne imovine steći će se tehnički preduvjeti za provedbu propisanog godišnjeg popisa imovine (inventure). Nadalje, kvalitetno ustrojena analitička knjigovodstvena evidencija (nabaviti programsko rješenje Evidencija dugotrajne imovine, skraćeno: EDI) podloga je za uvođenje jednoobraznih postupaka i aktivnosti u procesu evidentiranja dugotrajne nefinancijske imovine i ujedno predstavlja izvor podataka za upravljački izvještajni sustav.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 5.1. – Ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije o imovini u uporabi:

- Osigurati tehničke pretpostavke za uvođenje propisane analitičke evidencije po vrsti, količini i vrijednosti (nabaviti programsko rješenje) – Evidencija dugotrajne imovine (skraćeno EDI),
- Izraditi proceduru za nadležnosti i provođenje evidencije dugotrajne imovine u pripremi u pomoćnoj knjizi EDI,
- Izraditi jedinstvenu nomenklaturu dugotrajne imovine u uporabi i povezati je s računskim planom,
- Implementirati rješenje za analitičku knjigovodstvenu evidenciju imovine (EDI).

Poseban cilj 5.2. - Prijenos imovine u pripremi na račune dugotrajne imovine u uporabi

Prema čl. 28. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu dugotrajnu nefinancijsku imovinu u tijeku izrade potrebno je evidentirati na skupini računa *05-Dugotrajna financijska imovina u pripremi*, a sukladno st.7 čl. 17. imovina i obveze iskazuju se po računovodstvenom načelu nastanka događaja uz primjenu metode povijesnog troška. Po završetku izrade odnosno izgradnje, temeljem vjerodostojne dokumentacije i knjigovodstvenih isprava potrebno je obaviti obračun ukupnih ulaganja u pojedine vrste i oblike imovine.

Obračunate nabavne vrijednosti dugotrajne imovine u pripremi obavezno je računovodstveno prenijeti na odgovarajuće račune dugotrajne nefinancijske imovine u uporabi. Da bi se mogao izvršiti obračun ulaganja po jedinici imovine, neophodno je identificirati svaki trošak nabave u ciklusu izgradnje predmetne jedinice imovine. Tome će značajno doprinijeti ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije imovne (EDI) u kojoj bi uz identifikator jedinice imovine bile sadržane i sve pojedinačne vrijednosti nabave odnosno ulaganja, a što trenutno predstavlja slabost postojećih poslovnih knjiga o imovini u Gradu Zagrebu i otežava prienos vrijednosti imovine u pripremi na odgovarajuće račune imovine u uporabi.

Realizacijom ovog cilja postigla bi se ažurnost bilančnih podataka stanja dugotrajne imovine u uporabi po propisanim računima (kontima) i pojavnim oblicima, trenutno cca 7 milijardi kuna vrijednosti dugotrajne nefinancijske imovine, čiji je ciklus izgradnje završen, ali se i dalje, zbog identificiranih slabosti, vodi na knjigovodstvenim računima

skupine 05 - *Dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi*. Budući da dugotrajna nefinancijska imovina u uporabi podliježe obračunu i knjiženju ispravaka vrijednosti, prijenosom imovine s knjigovodstvenih računa imovine u pripremi, stječu se uvjeti za obračun amortizacije i knjigovodstveno evidentiranje ispravaka vrijednosti imovine te drugih promjena vrijednosti i statusa vlasništva koje mogu nastati na predmetnoj imovini. Na taj način, interno i eksterno knjigovodstveno izvještavanje o dugotrajnoj nefinancijskoj imovini postaje sustavno, vjerodostojno i ažurno.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 5.2. – Prijenos imovine u pripremi na račune dugotrajne imovine u uporabi:

- Izraditi proceduru za obračun i prijenos dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi na odgovarajuće račune imovine u uporabi,
- U skladu s procedurom identificirati dugotrajnu imovinu u pripremi čiji je ciklus izrade završen i izvršiti prijenos na imovinu u uporabi.

Poseban cilj 5.3. - Povezivanje s bazom podataka Upravljanje imovinom

Budući da različiti propisi propisuju različite vrste evidencija o imovini, razumljivo je postojanje više informacijskih sustava koji podupiru različite poslovne procese evidentiranja, raspolaganja i upravljanja imovinom. Unapređenje poslovnih knjiga o imovini postiže se međusobnim povezivanjem predmetnih informacijskih sustava – interoperabilnošću.

Da bi se realiziralo povezivanje sa središnjom bazom podataka 'Upravljanje imovinom' nužno je odrediti koji su to procesi u kojima se najranije može identificirati jedinica imovine odnosno kompleks u izgradnji te osigurati da se u tom procesu nominira identifikacijski broj (ID) imovine ili kompleksa na koji bi se vezali svi slijedni događaji: javni natječaji, postupci nabave i svi drugi oblici pribavljanja roba, radova i usluga za predmetnu imovinu, imovinsko-pravne evidencije, knjigovodstveno evidentiranje poslovnih događaja i dr.

Za analitičku knjigovodstvenu evidenciju imovine (informacijski sustav EDI) propisano je voditi Inventarni broj (IB), odnosno broj pod kojim se imovina popisuje godišnjom inventurom i pod kojim je potrebno bilježiti sva dodatna ulaganja te vršiti ispravak vrijednosti imovine.

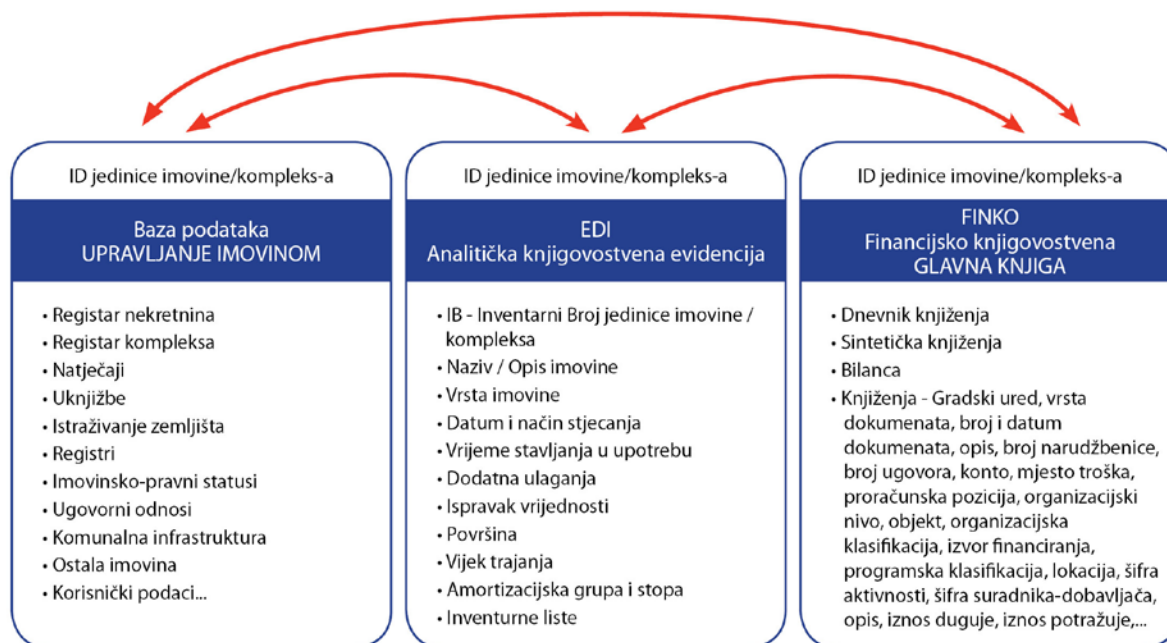
Prema prirodnom redoslijedu poslovnih događaja, dugotrajna nefinancijska imovina najprije se evidentira u bazi podataka 'Upravljanje imovinom', a nakon toga temeljem knjigovodstvenih isprava (ulaznih računa, obračunskih situacija i dr.) bilježi u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji (EDI) te knjiži u dnevniku i glavnoj knjizi (FINKO).

Povezati Informacijski sustav EDI s bazom podataka Upravljanje imovinom znači tehnički i provedbeno osigurati dvosmjernu vezu između ta dva sustava, na način da svaki inventarni broj (IB) ima svoj odgovarajući identifikacijski broj (ID) imovine. Isto tako u bazi podataka Upravljanje imovinom potrebno je tehnički osigurati da se uz ID

imovine može evidentirati i IB imovine za onu imovinu koja je u vlasništvu Grada Zagreba.

Povezati dnevnik knjiženja vezan uz knjiženje imovine (kroz informacijski sustav FINKO) s bazom podataka Upravljanje imovinom također zahtijeva da se na svakoj stavci knjiženja, pored postojećih podataka (gradski ured, vrsta dokumenta, broj i datum dokumenta, opis, broj narudžbenice, broj ugovora, konto, iznos duguje, iznos potražuje, mjesto troška, proračunska pozicija i šifra aktivnosti, šifra programa, funkcijska klasifikacija, organizacijski nivo, šifra suradnika odnosno dobavljača te lokacija), umjesto u opisu, bilježi ID imovine kao jedan od atributa.

Povezivanjem ovih dvaju informacijskih sustava (EDI i FINKO) s bazom podataka Upravljanje imovinom stječu su preduvjeti da u svakom trenutku za jedinicu imovine mogu biti raspoložive cjelovite i sveobuhvatne poslovne informacije odnosno unija podataka o jedinici imovine, bilo da se radi o financijskim ili naturalnim podacima. Na sljedećoj slici shematski je prikazano povezivanje s navedenim informacijskim sustavima o imovini.



Slika 8 Moguća struktura funkcionalnih skupina za Grad Zagreb

Dohvaćanje svih podataka o jedinici imovine predmet je posebnog tehničkog rješenja kroz izvještajni sustav.

Interoperabilnost informacijskih sustava preduvjet je za djelotvorno i svrhovito raspolaganje imovinom i donošenje poslovnih odluka koje su utemeljene na potpunim i sveobuhvatnim poslovnim informacijama o jedinicama imovine

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 5.3. – Povezivanje s bazom podataka 'Upravljanje imovinom':

- Definiranje procesa povezivanja i dodavanje polja ID imovine u model podataka informacijskog sustava FINKO,
- Tehničko povezivanje informacijskih sustava EDI i Upravljanje imovinom,
- Tehničko povezivanje informacijskog sustava FINKO i Upravljanje imovinom,
- Tehničko povezivanje informacijskog sustava EDI i informacijskog sustava FINKO.

7.3 Smjernice za upravljanje trgovačkim društvima

Smjernice za upravljanje trgovačkim društvima u vlasništvu Grada Zagreba sadržane su u dvije grupe, i to:

- Smjernice za upravljanje trgovačkim društvima,
- Smjernice za upravljanje imovinom u trgovačkim društvima.

7.3.1 Smjernice za upravljanje trgovačkim društvima

Smjernice za upravljanje trgovačkim društvima dobrim dijelom su sadržane u *Strategiji upravljanja državnom imovinom* (poglavlje 5.2), pri čemu je neupitno da je za uspješnost upravljanja od presudnog značaja kvaliteta isporučene usluge za korisnike po prihvatljivoj cijeni, a tek potom ostvarena dobit i njezino povlačenje u proračun Grada.

Bitne su aktivnosti na poboljšanju upravljanja trgovačkim društvima od strane uprava i nadzornih odbora, što bi uključivalo i mogućnosti preoblikovanja trgovačkih društava (npr. onih koja imaju čisto tržišnu djelatnost). Naime, razlog za zadržavanje trgovačkog društva u vlasništvu Grada nužno je kontinuirano preispitivati jer se interesi i tržišna pozicija mijenjaju. Kroz periodičnu procjenu važno je identificirati korporativno upravljanje, ekonomsku poziciju, trendove, strateško okruženje trgovačkog društva te ostvarivanje javnih interesa za lokalnu zajednicu.

Kod uspostave politike naknade za članove nadzornih i upravnih odbora sastavni dio smjernica su svakako i međunarodne preporuke općih načela i pragova naknada za upravu i nadzorni odbor:

- Naknade se sastoje od fiksnog dijela (mjesečna plaća) i varijabilnog dijela (godišnji bonus),
- Koeficijent naknade se utvrđuje odvojeno za upravu i nadzorni odbor ovisno o veličini trgovačkog društva,
- Mjesečni pragovi naknada postavljaju se umnoškom primljenog koeficijenta (veličina trgovačkog društva – malo, srednje i veliko) s prosječnom mjesečnom plaćom (na temelju podataka koji objavljuje Državni zavod za statistiku),
- Članovi uprave u pravilu dobivaju do 80% iznosa plaće predsjednika uprave, a isto načelo se primjenjuje za nadzorni odbor,

- Pri određivanju mjesečne naknade (plaće) potrebno je procijeniti više kriterija (srednjoročni i dugoročni ciljevi; poslovni sektor, iznos financijskih sredstava dostupnih trgovačkom društvu, iznos prihoda, izvršavanje funkcija, vođenje projekata više razine).

Uvažavajući postojeći način koordinacije trgovačkih društava od strane Gradskog ureda za gospodarstvo, energetiku i zaštitu okoliša, kroz tjedne koordinacije, redovito informiranje gradonačelnika, planiranje projekata i aktivnosti, smjernica je u zadržavanju svih dobrih praksi i iskustava koja doprinose kvalitetnijem radu trgovačkih društava ali i stalnom traženju boljih rješenja kako bi gradski servisi bili bolje prihvaćeni od građana i doprinosili gospodarskom razvoju.

7.3.2 Smjernice za upravljanje imovinom trgovačkih društava

Smjernice za upravljanje imovinom trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba oslanjaju se na definirane ciljeve koji su sadržani u ovoj Strategiji, pri čemu *Harmonizacija modela upravljanja imovinom* podrazumijeva da se pristup upravljanju imovinom, koji je definiran za Grad Zagreb, na adekvatan način može i treba primijeniti na sva trgovačka društva u vlasništvu Grada Zagreba.

Vezano za imovinu, na „adekvatan način“ bi podrazumijevalo sljedeće:

- Trgovačka društva, kao i Grad Zagreb, moraju redovito i ažurno popisivati imovinu,
- Kontinuirano raditi na sređivanju vlasničko-pravnih odnosa,
- Sukladno funkciji nekretnine brinuti se o financijskim rezultatima,
- Utvrđivati fer vrijednost imovine s usklađenjem u Bilanci,
- Pratiti prihode i troškove po jedinici imovine,
- Raditi financijsku analizu kroz stopu kapitalizacije,
- Kontinuirano raditi na unapređenju normativnog okvira,
- Kontinuirano iznalaziti što bolja organizacijska unapređenja,
- Izgraditi upravljački izvještajni sustav.

Pored navedene PRLS metodologije, kao temeljne koja sadrži sve bitne odrednice za učinkovito upravljanje nekretninama JLS-a, svakako treba uzeti u obzir i *Smjernice za izradu strategije upravljanja nekretninama ZAGREBAČKOG HOLDINGA d.o.o.*³⁸,



³⁸ Dokument je pripremljen u ZAGREBAČKOM HOLDINGU, Podružnica UPRAVLJANJE NEKRETNINAM, Zagreb, listopad 2016. godine

koje naglašavaju da su iste bitan preduvjet za učinkovito upravljanje nekretninama, a grupirane su:

- Identifikacija postojećeg stanja nekretnina,
- Stvaranje osnovnih preduvjeta poslovanja i Analize podataka,
- Određivanje strateških okvira djelovanja,
- Praćenje realizacije – Monitoring.

U navedenom dokumentu *Smjernica* posebno se naglašava *model upravljanja nekretninama* koji se prepoznaje kao: *razvojni, likvidacijski i razvojno strateški*.

Integracija podataka trgovačkih društava i Grada Zagreba, kao posebno pitanje, potreba i dugoročni cilj, sadržani su u dokumentu OKVIRNA STRATEGIJA PAMETNOG GRADA ZAGREBA – ZAGREB SMART CITY³⁹.

³⁹ Okvirna strategija pripremana je od 2016. godine i usvojena krajem 2018. godine s vizijom do 2030. godine i sadrži sve ključne elemente pametnog grada, koji se na adekvatan način trebaju uvažiti i koristiti za potrebe Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba, unatoč činjenici da, u postojećem stanju, postoje niz paralelnih informacijskih sustava koji su nepovezani, na različitim platformama i u veoma različitim stupnjevima korištenja.

8 ZAVRŠNI DIO

Za implementaciju definiranih strateških i posebnih ciljeva ključan je pristup čelnika Grada, uza sve opasnosti i rizike koji objektivno postoje i o kojima treba voditi računa. Strategija se kroz 1., 2. i 3. fazu nalazi u statusu pripreme i izrade, a u 4. fazi u statusu implementacije u kojoj se očekuje pojava raznih rizika, no kroz nadziranje implementacije, vrednovanja i iniciranja korektivnih prilagodbi, predviđenih u 5. fazi, otvorena je mogućnost revidiranja svih prethodnih faza kako bi u konačnici Strategija bila stalno povezana s okruženjem, promjenama i stvarnim potrebama.

8.1 Rizici kod implementacije Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba

Sukladno smjernicama za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, verzija 2.0. a na temelju Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru⁴⁰ kojim se, osim unutarnjih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske, definiraju odgovornosti, odnosi i nadležnosti u razvoju sustava unutarnjih kontrola i unutarnja revizija kao dio sustava unutarnjih kontrola.

Smjernicama se želi naglasiti važnost upravljanja rizicima jer učinkovito upravljanje rizicima omogućava donošenje kvalitetnijih odluka, bolje planiranje i optimiziranje raspoloživih sredstava, bavljenje prioritetima te izbjegavanje budućih problema koji se mogu pojaviti u poslovanju institucija javnog sektora.

Pravovremeno uočiti ključne rizike i poduzeti odgovarajuće mjere znači izbjeći i sve one financijske učinke koji će se nužno javiti da bi sanirali probleme, odnosno posljedice aktiviranih rizika⁴¹.

Važnost ovih Smjernica ogleda se u novostima kojima se:

- Proširuje opseg primjene i na trgovačka društva i druge pravne osobe obveznike podnošenja Izjave o fiskalnoj odgovornosti,
- Uvodi podjela na *strateške i operativne rizike*,
- Upravljanje strateškim rizicima i koordinacija prikupljanja podataka za strateške rizike stavlja u nadležnost najviše razine rukovodstva,
- Zahtijeva objektivnija procjena rizika temeljena na analizama uzroka i posljedica rizika, faktora rizičnosti i pokazatelja rizika, što ujedno zahtijeva i detaljnije prikupljanje i analiziranje informacija za potrebe procjene rizika,

⁴⁰ NN br. 78/15

⁴¹ Iz Smjernica za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, svibanj 2017.

- Zahtijeva aktivnije praćenje provedbe mjera za ublažavanje rizika te izvještavanje o statusu rizika,
- Zahtijeva aktivnija suradnja povezanih institucija (razdjela i institucija iz nadležnosti razdjela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i institucija iz njihove nadležnosti) u procesu upravljanja rizicima,
- Usmjerava na međusektorski pristup za postupanje po rizicima koji zahtijevaju koordinirani pristup više institucija u čijoj je nadležnosti njihovo rješavanje.

Smjernice pobliže pojašnjavaju pojam rizika radi lakšeg prepoznavanja mogućnosti njihove pojavnosti u poslovnim procesima. Rizik je mogućnost nastanka događaja koji može nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva. Rizikom se smatraju i neiskorištene prilike ili mogućnosti za poboljšanje poslovanja. Nadalje, rizici su oni događaji koje Grad želi izbjeći jer njihove posljedice mogu ugroziti ostvarivanje strateških i operativnih ciljeva, mjera i aktivnosti.

Rizici mogu narušiti kvalitetu usluge građanima ili drugim zainteresiranim stranama i izazvati njihovo nezadovoljstvo te naštetiti ugledu Grada i smanjiti povjerenje javnosti.

Isto tako, rizici mogu:

- Izložiti instituciju negativnim financijskim učincima uslijed nenamjenskog, neekonomičnog, nedjelotvornog i neučinkovitog raspolaganja sredstvima ili nadoknade štete iz propusta u poslovanju,
- Ugroziti profesionalizam i primjereno (etično) ponašanje u obavljanju poslova;
- Rezultirati zlouporabom sredstava, neovlaštenim korištenjem ili otuđenjem imovine ili informacija,
- Nepovoljno utjecati na sposobnost institucije da upravlja u promijenjenim okolnostima na način koji sprječava ili maksimalno smanjuje nepovoljne učinke na pružanje javnih usluga.

Za potrebe upravljanja rizicima u institucijama javnog sektora preporuka je da se rizici kategoriziraju na *strateške i operativne rizike*. Podjela rizika na strateške i operativne omogućit će da se velik broj različitih rizika s kojima se susreću institucije javnog sektora može grupirati te lakše odrediti koja se razina rukovodstva primarno bavi kojom kategorijom rizika.

Strateški rizici su neželjeni događaji koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje dugoročnih i srednjoročnih ciljeva, strateških prioriteta institucije, nacionalnih i/ili regionalnih/lokalnih prioriteta, prioriteta određenih javnih funkcija ili resora (primjerice, zdravstvo, zaštita okoliša, pravosuđe, stabilnost javnih financija, sigurnost i sl.). Strateški rizici usmjereni su na šire interesne skupine, građane, krajnje korisnike usluga i slično.

Upravljanje strateškim rizicima odgovornost je odgovorne osobe institucije koja za potrebe upravljanja strateškim rizicima treba usko surađivati s najvišom razinom rukovodstva u instituciji i institucijama iz nadležnosti. Upravljanje strateškim rizicima treba razvijati kao sastavni dio procesa strateškog planiranja i donošenja ključnih odluka na najvišoj rukovodećoj razini. Strateški rizici mogu se razmatrati kroz sljedeće potkategorije: politički, financijsko/ekonomski, socijalni, tehnološki, zakonodavni, konkurentnosti, korisnici/građani, okoliš i klimatske promjene.

Operativni rizici su neželjeni događaji koji mogu nepovoljno utjecati na provedbu funkcija, aktivnosti i procesa u zadanim rokovima, na razinu kvalitete usluge, na propuste u primjeni zakona i procedura. Potrebno je voditi računa da kumulativni učinci operativnih rizika mogu utjecati i ugroziti i realizaciju nekih strateških ciljeva i na taj način operativni rizici mogu uzrokovati i strateške rizike.

Upravljanje operativnim rizicima odgovornost je rukovoditelja odgovornih za procese/aktivnosti odnosno rukovoditelja ustrojstvenih jedinica unutar kojih se ti procesi/aktivnosti provode. Operativni rizici se mogu razmatrati kroz sljedeće podkategorije: profesionalizam i kompetencije zaposlenika, financijski, regulatorni, zaštita ljudi, imovine i drugih resursa, dobavljači/ vanjski partneri, tehnološki, rizici nepravilnosti i prijevara.

Sukladno preporukama navedenim u Smjernicama za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, a sagledavajući izazove u upravljanju imovinom Grada Zagreba prepoznate kroz snimku stanja gradske imovine, te postavljene strateške i posebne ciljeve navedene u ovoj Strategiji, treba razmotriti mogućnosti pojave rizika i značaja njihovog utjecaja na provedbu Strategije, kao i na odvijanje procesa upravljanja imovinom Grada Zagreba.

Kako bi u potpunosti uskladili sustav *upravljanja rizicima* pri provedbi Strategije sa Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru i Smjernicama za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, potrebno je sve prepoznate rizike evidentirati u *Registar rizika* prema odrednicama samih Smjernica.

Analizirajući područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom, može ih se vizualno podijeliti na sljedeći način:



Slika 9 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom

Svaka prikazana razina upravlja drugačijom kategorijom rizika, a *strateškim rizicima* upravlja jedino razina Grada preko gradonačelnika, kao odgovorne osobe, te se tako rizik *Grada* može povezati s *kontrolnim okruženjem* koje može utjecati na pojavnost rizika, odnosno na neprovođenje usvojene Strategije. Opredjeljenje gradske uprave da je Strategiju nužno provesti u djelo, umanjit će operativni rizik ne provedbe Strategije na nižim razinama (rizik gradskih upravnih tijela, rizik posebnih ciljeva, mjera i aktivnosti, pa sve do razine rizika na nivou podataka odnosno informacije).

8.2 Preporuke za praćenja i revidiranja Strategije upravljanja imovinom

Za uspješnu provedbu Strategije neophodno je istu stalno pratiti, ažurirati sve nastale promjene, te po potrebi revidirati uvažavajući novonastale uvjete, bilo sa strane promjene zakonodavstva, nepredviđenih trenova, novonastalih dobrih rješenja iz prakse i izražene mogućnosti korištenja sredstava iz EU fondova.

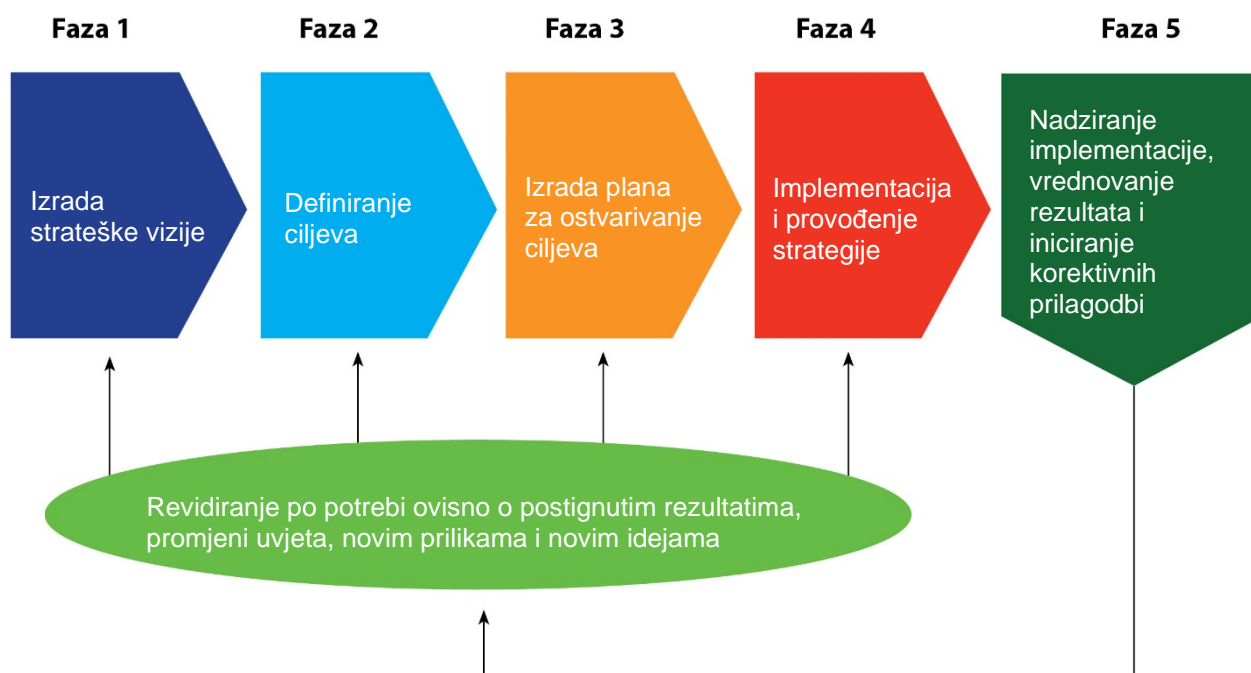
Preporuka za praćenje odnosi se na godišnju reviziju uz odgovarajući izvještaj o provedbi za gradonačelnika i Gradsku skupštinu Grada Zagreba.

Gradonačelnik će odrediti nositelje izvještajnog dijela poslova, te poslova praćenja.

Osnovne preporuke za praćenje, koje u sebi uključuju elemente nadzora i ocjenjivanja, odnose se na praćenje:

- Da li se ostvaruje vizija i misija Strateškog plana - kroz analizu učinka po pojedinim ciljevima, prikazom i usporedbom pokazatelja, s naglaskom na rezultate mjera i aktivnosti iz godišnjih planova,
- Da li se primjenjuju načela Strateškog plana - kao osnovne komponente učinkovitog upravljanja imovinom Grada. Na primjer, praćenje načela utroška prihoda od imovine jasno su i zakonski definirana, te u skladu s istima trebaju biti i usmjerena ulaganja. Praćenje (nadzor i ocjenjivanje) treba pravodobno ukazati na eventualno odstupanje od ovog načela,
- Da li se ostvaruje Godišnji plan - analizom kako, kada i tko provodi aktivnosti definirane u Godišnjem planu. Upravo je osnovna zadaća Godišnjeg plana da služi kao sredstvo nadzora i ocjenjivanja, jer on sadrži ciljeve i vremenski okvir u kojem točno definirane mjere i aktivnosti trebaju biti realizirane,
- Da li je došlo do zakonskih promjena vezanih za upravljanje imovinom Grada, te kako prilagoditi gradske akte istima, kao i samu provedbu sa svim pratećim uvjetima, učincima odnosno posljedicama.

Sve navedeno treba biti usklađeno s procesima stvaranja i implementacije Strategije, kako je prikazano na sljedećoj slici. Faza 5 – nadziranje implementacije, vrednovanje rezultata i iniciranje korektivnih prilagodbi, što znači revidiranje svake faze ovisno o postignutim rezultatima i ostvarenjima ciljeva s obzirom na promjenu uvjeta, novim prilikama i novim idejama.



Slika 10 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom

8.3 Zaključak

Strategija upravljanja imovinom Grada Zagreba za razdoblje 2020.-2026.g., predstavlja važan dokument za učinkovitije upravljanje gradskom imovinom. Kao obvezujući dokument, nakon usvajanja na Gradskoj skupštini Grada Zagreba će doživjeti svoju punu implementaciju kroz godišnje planove upravljanja imovinom Grada Zagreba.

Strategija, uz oslanjanje na Izvješće o stanju imovine Grada Zagreba za 2018. godinu i godišnja Izvješća o stanju imovine za naredne godine, jasan metodološki pristup kroz PRLS metodologiju, te detaljno razrađene pojavne oblike (portfelje) i Računski plan, treba biti svakodnevno korištena od strane svih dionika u procesu upravljanja svim pojavnim oblicima imovine.

Uvažavajući činjenicu da nekretnine čine glavni dio nefinancijske imovine, potpuno je jasno zašto je težište u samoj Strategiji upravo na nekretninskim portfeljima.

Opći strateški cilj, kako je definiran na početku projekta izrade Strategije, bio je i ostao vodilja u kreiranju ovog strateškog dokumenta, a to je: *Osigurati ekonomski svrhovito, djelotvorno, učinkovito i transparentno upravljanje gradskom imovinom na način da ta imovina bude u službi gospodarskog rasta i zaštite javnog interesa.*

Nedvojbeno je da nedostatak iskustva u pripremama, usvajanjima i implementacijama strateških dokumenata koji se odnose na imovinu ostavlja prostor za nepovjerenje i skromna očekivanja od strateških dokumenata počevši od strateških planova na razini države pa do niza formalno donesenih dokumenata.

Analizom postojećeg stanja upravljanja imovinom Grada Zagreba uočena je polazna pretpostavka (infrastrukturnog značaja) za učinkovito upravljanje nefinancijskom imovinom, a to je sveobuhvatna, cjelovita i ažurna baza podataka o svim pojavnim oblicima.

Sve prepoznate slabosti (prikazane u SWOT analizi) postojećeg načina upravljanja imovinom Grada Zagreba bile su važan element u oblikovanju Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba za srednjoročno razdoblje od 2020. do 2026. godine. Putem prepoznatih strateških i posebnih ciljeva definiran je pravac otklanjanja postojećih slabosti.

Strateškim cilj 1 – Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih upravnih tijela usmjeren je k rješavanju bitnih organizacijskih okvira za uspješnije upravljanje imovinom Grada Zagreba. Jasno definirane nadležnosti, a posebice jasna definicija što se podrazumijeva pod pojmom 'Upravljanje imovinom', a to je *ukupnost radnji i procesa usmjerenih k donošenju odluka o stjecanju, raspolaganju, prenamjeni i/ili otuđivanju gradske imovine, odnosno evidentiranju prava i obveza te troškova i prihoda koji nastaju s osnova raspolaganja i/ili korištenja gradskom imovinom*, treba u bitnome usmjeriti k učinkovitijem upravljanju, što bez optimizacije poslovnih procesa neće biti moguće.

Strateški cilj 2 – Uređivanje normativnih i vlasničko-pravnih odnosa usmjeren je na rješavanje normativnog okvira na koji je ukazao i Državni ured za reviziju, te posebno izražene probleme kod sređivanja imovinsko-pravnih i vlasničkih odnosa koji su, zbog svoje sporosti u rješavanju velika kočnica bržem gospodarskom a time i društvenom razvoju Grada Zagreba.

Strateški cilj 3 – Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojava oblika gradske imovine usmjeren je na poboljšanje izraženih slabosti u ovom segmentu upravljanja gradskom imovinom. Naime, kako su sređene i sveobuhvatne evidencije „infrastrukturni“ preduvjet za učinkovito upravljanje imovinom, jasno je kolika je važnost sveobuhvatnih evidencija na što ponovno ukazuje i Državni ured za reviziju.

Strateški cilj 4 – Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka daje sasvim novi koncept u pristupu promatranja pojedinih portfelja imovine s obzirom na to da je neka imovina određena za zadovoljavanje javnih potreba i od nje se ne mogu očekivati financijski prihodi za razliku od druge, koja upravo treba biti snažna financijska poluga Gradu. S takvom imovinom, namijenjenom za ostvarivanjem što većih financijskih efekata (prihoda), potrebno je upravljati po tržišnim principima kroz menadžersko upravljanje.

Strateški cilj 5 – Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini povezan je sa svim, a posebno s 3. strateškim ciljem, no zbog svoje važnosti i preporuka Državnog ureda za reviziju izdvojen je i obrađen kao zaseban strateški cilj.

Ostvarenje navedenih ciljeva, kroz godišnje planove sa svim predviđenim mjerama i razradom aktivnosti, će biti značajan korak u području unapređenja upravljanja imovinom Grada Zagreba u narednom sedmogodišnjem razdoblju.

POPIS SLIKA

Slika 1 Prikaz koncepta SWOT analize	44
Slika 2 Razina usluge i očekivanja korisnika (prilagođeni primjer iz Strategic Asset Management Plan grada Ottawe, Canada)	47
Slika 3 Primjeri strukture statusa vlasništva JLS, podaci se ne odnose na Grad Zagreb	61
Slika 4 Agilan pristup rješavanju problema kroz projektnu organizacijsku strukturu .	69
Slika 5 Povezivanje evidencija o imovini Grada.....	72
Slika 6 Primjeri promjene klasifikacijske funkcije nekretnina	78
Slika 7 Moguća struktura funkcionalnih skupina za Grad Zagreb	78
Slika 8 Moguća struktura funkcionalnih skupina za Grad Zagreb	95
Slika 9 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom	102
Slika 10 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom	103

POPIS TABLICA

Tablica 1 Osnovni makroekonomski pokazatelji grada Zagreba i RH.....	23
Tablica 2 - Planirana namjena nekretnina kroz razdoblja	26
Tablica 3 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Zagreba	45
Tablica 4 Tablica općeg, strateških i posebnih ciljeva	49
Tablica 5 Klasifikacijske skupine prema vrsti nekretnina i financijskim ciljevima	77

PRILOZI

Prilog 1 – Zakoni i drugi propisi

Prilog 2a i 2b – Nomenklatura pojava oblika imovine (portfelji) i Računski plan nefinancijske imovine Grada Zagreba

Prilog 3 – Analiza stanja upravljanja i raspolaganja nekretninama

Prilog 4 – Tablica strateških ciljeva, posebnih ciljeva i mjera

Prilog 5 – Prijedlog Godišnjeg plana upravljanja imovinom za 2020. godinu.

Zakoni i drugi propisi

a) Normativni okvir – taksativni dio

Kompleksnost problematike upravljanja imovinom izražena i kroz široku normativnu pokrivenost zakonima i drugim propisima. U ovoj Strategiji navode se samo najbitniji:

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17) i 98/19
3. Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08, 36/09, 119/14 i 98/19)
4. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14)
5. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18)
6. Zakon o najmu stanova (Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06 i 68/18)
7. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18)
8. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18 i 110/18)
9. Zakon o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14 i 110/19)
10. Zakon o grobljima (Narodne novine 19/98, 50/12 i 89/17)
11. Zakon o nasljeđivanju (Narodne novine 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15 i 14/19)
12. Zakon o uređenju imovinsko-pravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (Narodne novine 80/11)
13. Zakon o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine 112/18)
14. Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine 63/19)
15. Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09 i 120/16)

16. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine 112/18)
17. Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19)
18. Zakon o gradnji (Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19)
19. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02 i 98/19),
20. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine 78/15)
21. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine 66/09, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17 i 90/18)
22. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12, 143/13, 65/17 i 14/19)
23. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine 74/14, 69/17 i 98/19)
24. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17 i 98/19)
25. Zakon o građevinskoj inspekciji (Narodne novine 153/13)
26. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12, 143/13 65/17 i 14/19)
27. Zakon o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15)
28. Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18 i 121/19)
29. Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (Narodne novine 167/03, 79/07, 80/11, 125/11, 141/13, 127/14, 62/17 i 96/18)
30. Zakon o sustavu civilne zaštite (Narodne novine 82/15 i 118/18)

b) Podzakonski općenormativni akti

1. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15)
2. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19)

3. Uredba o stambenom zbrinjavanju članova obitelji smrtno stradalih i nestalih hrvatskih branitelja te hrvatskih ratnih vojnih invalida i dragovoljaca iz Domovinskog rata (Narodne novine 78/13 i 57/18)
4. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (Narodne novine 74/2015)
5. Uredba o Središnjem registru državne imovine (NN 3/20)

c) Opći akti Grada Zagreba

1. Statut Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18 i 23/18)
2. Odluka o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 14/19)
3. Odluka o najmu stanova (Službeni glasnik Grada Zagreba 22/09, 3/12, 15/12 i 22/13)
4. Odluka o najmu javno najamnih stanova (Službeni glasnik Grada Zagreba 7/09, 22/09-članak 36. Odluke o najmu stanove i 26/14)
5. Odluka o prodaji stanova u vlasništvu Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 15/12, 16/13, 24/13, 4/16 i 7/18)
6. Zaključak o visini slobodno ugovorene najamnine (Službeni glasnik Grada Zagreba 26/09, 13/12 i 25/13)
7. Zaključak o visini najamnine za javno najamne stanove (Službeni glasnik Grada Zagreba 1/14)
8. Odluka o davanju u zakup i na drugo korištenje javnih površina (Službeni glasnik Grada Zagreba 9/15 i 17/16)
9. Odluka o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora (Službeni glasnik Grada Zagreba 10/12, 3/18, 6/19 i 18/19)
10. Odluka o mjestima za trgovinu na malo izvan prodavaonica i tržnica i mjestima za ugostiteljsku djelatnost izvan tržnica koje se obavljaju u kioscima (Službeni glasnik Grada Zagreba 21/14 i 9/17)
11. Odluka o mjestima za trgovinu na malo izvan prodavaonica i tržnica koja se obavlja na pokretnim napravama (Službeni glasnik Grada Zagreba 22/09, 9/16, 12/16, 15/16, 23/16, 9/17, 24/17 i 28/18)

12. Odluka o građevinskom zemljištu (Službeni glasnik Grada Zagreba 22/13, 16/14, 26/14, 2/15, 5/15, 25/15 i 5/18)
13. Odluka o načinu ustupanja građevinskog zemljišta za stambeno zbrinjavanje članova obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i HRVI iz Domovinskog rata (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/18)
14. Pravilnik o financiranju udruga iz proračuna Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 19/19)
15. Pravilnik o dodjeli gradskih prostora na korištenje udrugama (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/2015, 5/2016, 18/16 i 16/17)
16. Pravilnik o kriterijima za određivanje zakupnina i naknada za korištenje javnih površina za postavljanje kioska, pokretnih naprava, privremenih građevina, komunalnih objekata u općoj uporabi, organiziranje manifestacija i organizaciju gradilišta (Službeni glasnik Grada Zagreba 19/15, 27/15, 14/16 i 20/16)
17. Zaključak o dodjeli gradskih prostora na korištenje (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/15, 26/15, 5/18, 18/18 i 26/18)
18. Odluka o donošenju prostornog plana Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/07, 8/09, 7/13, 9/16, 12/16-pročišćeni tekst, 22/17 i 3/18-pročišćeni tekst)
19. Odluka o donošenju Generalnog urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/07, 8/09, 7/13, 9/16, 12/16-pročišćeni tekst)
20. Odluka o donošenju Generalnog urbanističkog plana Sesveta (Službeni glasnik Grada Zagreba 14/03, 17/06, 1/09, 7/13, 19/15 i 22/15-pročišćeni tekst)
21. Odluka o nerazvrstanim cestama (Službeni glasnik Grada Zagreba 18/13, 16/14, 25/15, 2/17, 7/18 i 20/18 - pročišćeni tekst)
22. Pravilnik o načinu vođenja baze podataka Upravljanje imovinom Grada (Službeni glasnik Grada Zagreba 4/16 i 7/16)
23. Proračun Grada Zagreba za 2019. i Odluka o izvršavanju proračuna Grada Zagreba za 2019. (Službeni glasnik Grada Zagreba 28/18 i 20/19)
24. Odluka o preuzimanju športskih objekata u društvenom vlasništvu na području Grada Zagreba u vlasništvo Grada Zagreba (Službeni glasnik 14/93)
25. Odluka o načinu upravljanja i korištenja športskih građevina u vlasništvu Grada Zagreba (Službeni glasnik 6/10, 12/10, 5/11, 15/11, 22/15, 25/15, 2/17, 9/17, 4/19, 13/19 i 18/19)
26. Zaključak (Razvojna strategija Grada Zagreba za razdoblje do 2020.) (Službeni glasnik Grada Zagreba 18 /17)

27. Zaključak o kriterijima za određivanje zakupnine za poslovni prostor (Službeni glasnik Grada Zagreba 6/16, 11/16 i 13/17)
28. Zaključak o provođenju projekta „Gradski vrtovi“ (Službeni glasnik Grada Zagreba 9/13 i 25/13)
29. Zaključak o utvrđivanju jediničnog iznosa zakupnine i načinu plaćanja zakupnine za građevinsko zemljište (Službeni glasnik Grada Zagreba 2/17)
30. Zaključak o preuzimanju športskih objekata i drugih nekretnina u vlasništvo Grada Zagreba (Službeni glasnik 2/96, 8/09)

Pojavni oblici imovine (PORTFELJI razrada)

1. Stambeni objekti
 - 1.1. Stanovi za javni najam
 - 1.2. Stanovi za najam na temelju konačne liste reda prvenstva, nakon provedenog natječaja
 - 1.3. Stanovi za najam izvan liste reda prvenstva
 - 1.4. Zamjenski stanovi
 - 1.5. Stanovi za prodaju
 - 1.6. Kuće i kuće za odmor
 - 1.7. Stanovi koji se koriste u poslovne svrhe (umjetničke zbirke, muzeji, djelatnost ustanova u zadovoljavanju javnih potreba)
2. Poslovni prostori
 - 2.1. Poslovni prostori za zakup
 - 2.2. Poslovni prostori za potrebe Grada Zagreba
 - 2.3. Poslovni prostori za realizaciju javnih sadržaja
 - 2.4. Poslovni prostori za deficitarne i tradicijske obrte i usluge
 - 2.5. Poslovni prostori za potrebe neprofitnih udruga i organizacija
 - 2.6. Poslovni prostori za potrebe udruga
 - 2.7. Poslovni prostori za potrebe ustanova kojima je Grad Zagreb osnivač
 - 2.8. Poslovni prostori za prodaju
 - 2.9. Garaže za zakup
3. Zemljište
 - 3.1. Neizgrađeno građevinsko zemljište
 - 3.1.1. Neizgrađeno zemljište za kapitalne projekte Grada Zagreba (izgradnja stanova, objekata javne namjene, itd.)
 - 3.1.2. Djelomično neizgrađeno zemljište
 - 3.1.3. Neizgrađeno zemljište - poljoprivredna namjena
 - 3.2. Izgrađeno zemljište
 - 3.2.1. Zemljište s više namjena (ZVN)
 - 3.2.2. Kompleks
 - 3.3. Poljoprivredno zemljište
 - 3.4. Okućnice
4. Komunalna infrastruktura
 - 4.1. Nerazvrstane ceste
 - 4.1.1. Ceste I reda
 - 4.1.2. Ceste II reda
 - 4.1.3. Ceste III reda
 - 4.2. Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila
 - 4.2.1. Trgovi
 - 4.2.2. Pločnici
 - 4.2.3. Javni prolazi
 - 4.2.4. Javne stube
 - 4.2.5. Prečaci

- 4.2.6. Šetališta
- 4.2.7. Uređene plaže/kupalište
- 4.2.8. Biciklističke staze
- 4.2.9. Pješačke staze
- 4.2.10. Pothodnici
- 4.2.11. Podvožnjaci
- 4.2.12. Nadvožnjaci
- 4.2.13. Mostovi
- 4.2.14. Tuneli, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste
- 4.3. Javna parkirališta
 - 4.3.1. Parkirališta uz naplatu
 - 4.3.2. Neuređena parkirališta kao javne površine
 - 4.3.3. Taksi stajalište
 - 4.3.4. Parkirališta bez naplate
- 4.4. Javne garaže
 - 4.4.1. Podzemne građevine
 - 4.4.2. Nadzemne građevine
- 4.5. Javne zelene površine
 - 4.5.1. Parkovi,
 - 4.5.2. Drvoredi – skupine ili pojedinačna stabla
 - 4.5.3. Živice
 - 4.5.4. Cvjetnjaci
 - 4.5.5. Travnjaci
 - 4.5.6. Dječja igrališta s pripadajućom opremom
 - 4.5.7. Javni športski i rekreacijski prostori
 - 4.5.8. Zelene površine uz ceste i ulice
- 4.6. Građevine i uređaji javne namjene
 - 4.6.1. Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa
 - 4.6.2. Javni zdenci
 - 4.6.3. Vodokoci
 - 4.6.4. Fontane
 - 4.6.5. Javni zahodi
 - 4.6.6. Javni satovi
 - 4.6.7. Ploče s planom naselja
 - 4.6.8. Oznake kulturnih dobara
 - 4.6.9. Oznake zaštićenih dijelova prirode
 - 4.6.10. Oznake sadržaja turističke namjene
 - 4.6.11. Spomenici
 - 4.6.12. Skulpture
 - 4.6.13. Druge građevine, uređaji i predmeti javne namjene lokalnog značaja
- 4.7. Javna rasvjeta
 - 4.7.1. Građevine
 - 4.7.2. Uređaji (po mjernim mjestima)
- 4.8. Groblja i krematoriji na grobljima
 - 4.8.1. Ograđeni prostori na kojima se nalaze grobna mjesta
 - 4.8.2. Građevine mrtvačnica i krematorija
 - 4.8.3. Pješačke staze i uređaji na groblju
 - 4.8.4. Predmeti i oprema na površinama groblja, sukladno posebnim propisima o grobljima
- 4.9. Građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza
 - 4.9.1. Tramvajske pruge

- 4.9.2. Građevine za smještaj i održavanje vozila javnog prijevoza
- 4.9.3. Građevine za prihvat i otpremanje putnika u javnom prijevozu
- 4.9.4. Prometne površine određene za zaustavljanje vozila
- 4.10. Druge građevine komunalne infrastrukture prema odluci Skupštine Grada
 - 4.10.1. Javna kupatila
 - 4.10.2. Gradske tržnice
 - 4.10.3. Top na Griču
- 5. Objekti Gradske uprave
 - 5.1. Gradska upravna tijela
 - 5.2. Rezidencijalni objekti
 - 5.3. Pismohrane (arhive i spremišta)
- 6. Objekti mjesne samouprave
 - 6.1. Objekti gradske četvrti
 - 6.2. Objekti mjesnih odbora
 - 6.3. Ostali montažni objekti
- 7. Skloništa
 - 7.1. Blokovska skloništa
 - 7.2. Javna skloništa
 - 7.3. Kućna skloništa
 - 7.4. Tuneli, podzemni prostori
- 8. Sportski objekti
 - 8.1. Sportski kompleksi
 - 8.2. Sportska igrališta
 - 8.3. Sportski domovi
- 9. Domovi
 - 9.1. Planinarski domovi i kuće
 - 9.2. Vatrogasni domovi
- 10. Objekti predškolskih ustanova
 - 10.1. Dječji vrtići
- 11. Objekti ustanova odgoja i osnovnog obrazovanja
 - 11.1. Osnove i područne škole
 - 11.2. Osnovne škole za učenike s teškoćama
 - 11.3. Osnovne umjetničke škole
- 12. Objekti srednjoškolskih ustanova i učeničkih domova
 - 12.1. Srednja škola
 - 12.2. Srednja škola - ustanova za djecu s teškoćama u razvoju
 - 12.3. Domovi učenika
 - 12.4. Centar za dopisno obrazovanje
- 13. Objekti kulture
 - 13.1. Centri za kulturu i narodna sveučilišta
 - 13.2. Muzički kompleksi
 - 13.3. Muzeji

- 13.4. Kino dvorane
- 13.5. Umjetničke galerije
- 13.6. Kazališta
- 13.7. Knjižnice

- 14. Objekti zdravstva
 - 14.1. Domovi zdravlja
 - 14.2. Poliklinika
 - 14.3. Klinika
 - 14.4. Dječja bolnica
 - 14.5. Specijalna bolnica
 - 14.6. Ustanova za zdravstvenu njegu u kući
 - 14.7. Zavod
 - 14.8. Objekti Hitne medicine
 - 14.9. Ordinacija
 - 14.10. Ljekarna
 - 14.11. Objekti palijativne skrbi

- 15. Objekti socijalne skrbi
 - 15.1. Domovi umirovljenika
 - 15.2. Domovi za starije i nemoćne
 - 15.3. Dom za djecu i odrasle - žrtve obiteljskog nasilja
 - 15.4. Centar za rehabilitaciju
 - 15.5. Centar za pružanje usluga u zajednici
 - 15.6. URIHO Ustanova za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom
 - 15.7. Dnevni centar za rehabilitaciju djece i mladeži
 - 15.8. Centar za profesionalnu rehabilitaciju

- 16. Dionice
 - 16.1. Dionice

- 17. Trgovačka društva
 - 17.1. Trgovačka društva

- 18. Ustanove
 - 18.1. Ustanove

- 19. Ostala imovina
 - 19.1. Autorska prava
 - 19.2. Goodwill
 - 19.3. Vrijednosni papiri
 - 19.4. Patenti
 - 19.5. Licence
 - 19.6. Koncesije
 - 19.7. Umjetnine
 - 19.8. Plemeniti metali i drago kamenje
 - 19.9. Kulturna dobra (upravljanje i raspolaganje – pravo prvokupa)

Računski plan

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu propisani su računi na kojima se vodi dugotrajna imovina u razredu 0, po skupinama, podskupinama, odjeljcima i osnovnim računima.

Razred/ Skupina	Pod skupina	Odjeljak Osn. račun	Naziv
0			Nefinancijska imovina
01			Neproizvedena dugotrajna imovina
	011		Materijalna imovina - prirodna bogatstva
		0111	Zemljište
		01111	Poljoprivredno zemljište
		01112	Građevinsko zemljište
		01119	Ostala zemljišta
		0112	Rudna bogatstva
		01121	Nafta i zemni plin
		01122	Plemeniti metali
		01123	Drago kamenje
		01129	Ostala rudna bogatstva
		0113	Ostala prirodna materijalna imovina
		01131	Nacionalni parkovi i parkovi prirode
		01132	Vodna bogatstva (vode)
		01133	Elektromagnetske frekvencije
		01139	Ostala nespomenuta prirodna materijalna imovina
	012		Nematerijalna imovina
		0121	Patenti
		01211	Patenti
		0122	Koncesije
		01221	Koncesije
		0123	Licence
		01231	Licence
		0124	Ostala prava
		01241	Ulaganja na tuđoj imovini radi prava korištenja
		01242	Višegodišnji zakup građevinskih objekata
		01243	Zaštitni znak
		01244	Prava korištenja telefonskih linija
		01245	Dugogodišnji zakup zemljišta
		01249	Ostala nespomenuta prava
		0125	Goodwill
		01251	Goodwill
		0126	Ostala nematerijalna imovina
		01261	Ostala nematerijalna imovina
	019		Ispravak vrijednosti neproizvedene dugotrajne imovine
		0191	Ispravak vrijednosti neproizvedene dugotrajne imovine
		01911	Ispravak vrijednosti materijalne imovine
		01912	Ispravak vrijednosti nematerijalne imovine

02		Proizvedena dugotrajna imovina
	021	Građevinski objekti
	0211	Stambeni objekti
		02111 Stambeni objekti za zaposlene
		02112 Stambeni objekti za socijalne skupine građana
		02119 Ostali stambeni objekti
	0212	Poslovni objekti
		02121 Uredski objekti
		02122 Bolnice, ostali zdravstveni objekti, laboratoriji, umirovljenički domovi i centri za socijalnu skrb
		02123 Zgrade znanstvenih i obrazovnih institucija (fakulteti, škole, vrtići i slično)
		02124 Zgrade kulturnih institucija (kazališta, muzeji, galerije, domovi kulture, knjižnice i slično)
		02125 Restorani, odmarališta i ostali ugostiteljski objekti
		02126 Sportske dvorane i rekreacijski objekti
		02127 Tvorničke hale, skladišta, silosi, garaže i slično
		02129 Ostali poslovni građevinski objekti
	0213	Ceste, željeznice i ostali prometni objekti
		02131 Ceste
		02132 Željeznice
		02133 Zrakoplovne piste
		02134 Mostovi i tuneli
		02139 Ostali slični prometni objekti
	0214	Ostali građevinski objekti
		02141 Plinovod, vodovod, kanalizacija
		02142 Kanali i luke
		02143 Iskopi, rudnici i ostali objekti za eksploataciju rudnog bogatstva
		02144 Energetski i komunikacijski vodovi
		02145 Sportski i rekreacijski tereni
		02146 Spomenici (povijesni, kulturni i slično)
		02147 Javna rasvjeta
		02149 Ostali nespomenuti građevinski objekti
	022	Postrojenja i oprema
	0221	Uredska oprema i namještaj
		02211 Računala i računalna oprema
		02212 Uredski namještaj
		02219 Ostala uredska oprema
	0222	Komunikacijska oprema
		02221 Radio i TV prijemnici
		02222 Telefoni i ostali komunikacijski uređaji
		02223 Telefonske i telegrafске centrale s pripadajućim instalacijama
		02229 Ostala komunikacijska oprema
	0223	Oprema za održavanje i zaštitu
		02231 Oprema za grijanje, ventilaciju i hlađenje
		02232 Oprema za održavanje prostorija
		02233 Oprema za protupožarnu zaštitu (osim vozila)
		02234 Oprema za civilnu zaštitu
		02235 Policijska oprema

- 02239 Ostala oprema za održavanje i zaštitu
- 0224 Medicinska i laboratorijska oprema
 - 02241 Medicinska oprema
 - 02242 Laboratorijska oprema
- 0225 Instrumenti, uređaji i strojevi
 - 02251 Precizni i optički instrumenti
 - 02252 Mjerni i kontrolni uređaji
 - 02253 Strojevi za obradu zemljišta
 - 02259 Ostali instrumenti, uređaji i strojevi
- 0226 Sportska i glazbena oprema
 - 02261 Sportska oprema
 - 02262 Glazbeni instrumenti i oprema
- 0227 Uređaji, strojevi i oprema za ostale namjene
 - 02271 Uređaji
 - 02272 Strojevi
 - 02273 Oprema
- 0228 Vojna oprema
 - 02281 Vojna oprema
- 023 Prijevozna sredstva
 - 0231 Prijevozna sredstva u cestovnom prometu
 - 02311 Osobni automobili
 - 02312 Autobusi
 - 02313 Kombi vozila
 - 02314 Kamioni
 - 02315 Traktori
 - 02316 Terenska vozila (protupožarna, vojna i slično)
 - 02317 Motocikli
 - 02318 Bicikli
 - 02319 Ostala prijevozna sredstva u cestovnom prometu
 - 0232 Prijevozna sredstva u željezničkom prometu
 - 02321 Lokomotive
 - 02322 Vagoni
 - 02323 Uspinjače
 - 02324 Tramvaji
 - 02329 Ostala prijevozna sredstva u željezničkom prometu i slično
 - 0233 Prijevozna sredstva u pomorskom i riječnom prometu
 - 02331 Plovila
 - 02332 Trajekti
 - 02339 Ostala prijevozna sredstva u pomorskom i riječnom prometu
 - 0234 Prijevozna sredstva u zračnom prometu
 - 02341 Helikopteri
 - 02342 Zrakoplovi
 - 02349 Ostala prijevozna sredstva u zračnom prometu
- 024 Knjige, umjetnička djela i ostale izložbene vrijednosti
 - 0241 Knjige
 - 02411 Knjige
 - 0242 Umjetnička djela (izložena u galerijama, muzejima i slično)
 - 02421 Djela likovnih umjetnika
 - 02422 Kiparska djela

	02429	Ostala umjetnička djela
	0243	Muzejski izlošci i predmeti prirodnih rijetkosti
	02431	Muzejski izlošci
	02432	Predmeti prirodnih rijetkosti
	0244	Ostale nespomenute izložbene vrijednosti
	02441	Ostale nespomenute izložbene vrijednosti
025		Višegodišnji nasadi i osnovno stado
	0251	Višegodišnji nasadi
	02511	Šume
	02519	Ostali višegodišnji nasadi
	0252	Osnovno stado
	02521	Osnovno stado
026		Nematerijalna proizvedena imovina
	0261	Istraživanje rudnih bogatstava
	02611	Istraživanje rudnih bogatstava
	0262	Ulaganja u računalne programe
	02621	Ulaganja u računalne programe
	0263	Umjetnička, literarna i znanstvena djela
	02631	Filmovi, kazališne i glazbene predstave
	02632	Zvučni i tekstualni zapisi
	02633	Radio i TV programi
	02634	Kulturne i sportske priredbe
	02636	Znanstveni radovi i dokumentacija
	02637	Dokumenti prostornog uređenja (prostorni planovi i ostalo)
	02639	Ostala umjetnička, literarna i znanstvena djela
	0264	Ostala nematerijalna proizvedena imovina
	02641	Ostala nematerijalna proizvedena imovina
029		Ispravak vrijednosti proizvedene dugotrajne imovine
	0292	Ispravak vrijednosti proizvedene dugotrajne imovine
	02921	Ispravak vrijednosti građevinskih objekata
	02922	Ispravak vrijednosti postrojenja i opreme
	02923	Ispravak vrijednosti prijevoznih sredstava
	02924	Ispravak vrijednosti knjiga, umjetničkih djela i ostalih izložbenih
vrijednosti		
	02925	Ispravak vrijednosti višegodišnjih nasada i osnovnog stada
	02926	Ispravak vrijednosti nematerijalne proizvedene imovine
03		Plemeniti metali i ostale pohranjene vrijednosti
	031	Plemeniti metali i ostale pohranjene vrijednosti
	0311	Plemeniti metali i drago kamenje
	03111	Plemeniti metali
	03112	Drago kamenje
	0312	Pohranjene knjige, umjetnička djela i slične vrijednosti
	03121	Pohranjene knjige
	03122	Pohranjena djela likovnih umjetnika
	03123	Pohranjena kiparska djela
	03124	Pohranjeni nakit
	03125	Arhivska građa
	03126	Državna službena kartografija
	03129	Ostale pohranjene vrijednosti

04		Sitni inventar
	041	Zalihe sitnog inventara
	0411	Zalihe sitnog inventara
	04111	Zalihe sitnog inventara
	042	Sitni inventar u upotrebi
	0421	Sitni inventar u upotrebi
	04211	Sitni inventar u upotrebi
	049	Ispravak vrijednosti sitnog inventara
	0492	Ispravak vrijednosti sitnog inventara u upotrebi
	04921	Ispravak vrijednosti sitnog inventara u upotrebi
05		Dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi
	051	Građevinski objekti u pripremi
	0511	Građevinski objekti u pripremi
	05111	Stambeni objekti u pripremi
	05112	Poslovni objekti u pripremi
	05113	Ceste, željeznice i ostali prometni objekti u pripremi
	05119	Ostali građevinski objekti u pripremi
	052	Postrojenja i oprema u pripremi
	0522	Postrojenja i oprema u pripremi
	05221	Uredska oprema i namještaj u pripremi
	05222	Komunikacijska oprema u pripremi
	05223	Oprema za održavanje i zaštitu u pripremi
	05224	Medicinska i laboratorijska oprema u pripremi
	05225	Instrumenti, uređaji i strojevi u pripremi
	05226	Sportska i glazbena oprema u pripremi
	05228	Vojna oprema u pripremi
	05229	Uređaji, strojevi i oprema za ostale namjene u pripremi
	053	Prijevozna sredstva u pripremi
	0533	Prijevozna sredstva u pripremi
	05331	Prijevozna sredstva u cestovnom prometu u pripremi
	05332	Prijevozna sredstva u željezničkom prometu u pripremi
	05333	Prijevozna sredstva u pomorskom i riječnom prometu u pripremi
	05334	Prijevozna sredstva u zračnom prometu u pripremi
	054	Višegodišnji nasadi i osnovno stado u pripremi
	0541	Višegodišnji nasadi u pripremi
	05411	Višegodišnji nasadi u pripremi
	0542	Osnovno stado u pripremi
	05421	Osnovno stado u pripremi
	055	Ostala nematerijalna proizvedena imovina u pripremi
	0551	Ostala nematerijalna proizvedena imovina u pripremi
	05511	Ostala nematerijalna proizvedena imovina u pripremi
	056	Ostala nefinancijska dugotrajna imovina u pripremi
	0561	Ostala nefinancijska dugotrajna imovina u pripremi
	05611	Ostala nefinancijska dugotrajna imovina u pripremi

Analiza stanja upravljanja i raspolaganja nekretninama

1) Upravljanje i raspolaganje stanovima u vlasništvu Grada Zagreba

Gradski stambeni fond, prema Izvještaju o stanju imovine na dan 31.12.2018., čini 4.886 stanova u vlasništvu Grada Zagreba, površine 236.559,34 m², 202 stana ukupne površine 8.610,43 m², suvlasništvo Grada Zagreba i trećih osoba, te 2.188 stanova površine 174.123,45 m², u vlasništvu Zagrebačkog holdinga d.o.o. i Zagrebačke stanogradnje d.o.o., kojima Grad Zagreb upravlja temeljem ugovora o najmu sklopljenih sa Zagrebačkim holdingom d.o.o. i Zagrebačkom stanogradnjom d.o.o.

Podatak o broju stanova u gradskom stambenom fondu kojim upravlja Grad Zagreb, nije identičan sa brojem stanova, kada se navodi raspolaganje stanovima u obveznompravnim smislu stanovanja, obzirom da se određeni, manji broj stanova, koristi i za druge namjene, a ne samo za stanovanje.

Kao jedan od primjera stana koji se ne koristi za stanovanje je stan na adresi Trg bana Josipa Jelačića 3, površine 154,38 m², ID NEK 25876, a koji stan koristi Javna ustanova Maksimir za potrebe edukativnog centra s ciljem informiranja i edukacije građana o vrstama i svojstvima gljiva te razvijanje svijesti o potrebi očuvanja okoliša i bio raznolikosti krajobraza i stalnim izložbenim prostorom za prezentaciju žive gljive "Bogatstvo svijeta gljiva". Podaci o korištenju predmetnog stana evidentirani su u poslovnom, a ne u stambenom upravljanju. Još 15 stanova se koristi za druge namjene.

Isto tako za potrebe stanovanja, pored stanova je evidentiran i određeni broj jedinica imovine: kuća, soba, stambena zgrada, izgrađeno zemljište.

Na dan 31.12.2018. u stambenom upravljanju, odnosno s namjenom stanovanja, evidentirano je 5.078, stanova te ostalih jedinica imovine (vlasništvo/suvlasništvo), ukupne površine 235.705,57 m² kao i 2.187 stanova u vlasništvu Zagrebačkog holdinga d.o.o.

Obvezno-pravni odnos najmodavca i najmoprimca u svezi korištenja stana, prvenstveno polazeći od stečenih prava prema ranije važećem Zakonu o stambenim odnosima, određuje Zakon o najmu stanova.

Grad Zagreb, sukladno pozitivnim propisima, daje u najam stanove uz plaćanje zaštićene najamnine: za korisnike koji se koriste stanovima izgrađenim sredstvima namijenjenim za rješavanje stambenih pitanja osoba slabijeg imovnog stanja, koji se koriste stanom na temelju propisa o pravima hrvatskih branitelja, koji su imali pravni položaj nositelja stanarskog prava na stanu te ostali korisnici određeni posebnim propisom.

Sukladno Odluci o najmu stanova isti se daju u najam na temelju Konačne liste reda prvenstva za davanje stanova u najam utvrđene po provedenom javnom natječaju, te izvan liste reda prvenstva osobama, uz ispunjenje uvjeta određenih pozitivnim propisima.

Grad Zagreb se kroz javni najam stanova aktivno uključio u mjere rješavanje problema nastalih povećanjem kratkoročnih najмова stanova što je dovelo do smanjenja dostupnosti stanova za dugoročni najam i prouzročilo rast cijena stanovanja u mnogim gradovima uključujući i u Zagrebu.

Iznajmljivanje javnih stanova ispod tržišnih cijena mjera je koju mnoge države EU sve češće odabiru kako bi povećale dostupnost stanovanja građanima.

Odlukom o najmu javno najamnih stanova, kao novi model stambene politike Grada, uređuju se uvjeti, postupak i mjerila za davanje u najam javno najamnih stanova kojima upravlja Grad Zagreb.

Javno najamni stanovi daju se u najam isključivo na temelju javnog natječaja, a najamninu određuje gradonačelnik Zaključkom o raspisivanju Natječaja za davanje u najam javno najamnih stanova i određivanju visine mjesečne najamnine

Stambeni portfelj je u cijelosti evidentiran u bazi podataka Upravljanje imovinom Grada Zagreba i to kako u stvarnopravnom pogledu u Modulu nekretnine, tako i u obvezno pravnom pogledu u modulu Stambeno upravljanje. Svi ugovor o najmu generiraju se automatski iz aplikacije a isto tako sklopljeni ugovori o najmu stanova se registriraju u modulu pod nazivom Registar ugovora.

Poslove utvrđivanja i naplate najamnine (zaštićene i slobodno ugovorene), za stanove u imovini Grada, obavlja Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. (GSKG), a istim poslovima je obuhvaćeno redovito mjesečno obračunavanje i fakturiranje najamnine s obračunom zakonskih zateznih kamata na zakašnjele uplate, knjiženje uplata, izrada opomena za dužnike i pripreme radnje glede pokretanje postupka prisilne naplate.



Slika 1 - Prikaz izgleda moderne stambene zgrade

Znatan broj stanova koji se bespravno koriste, kako se navodi u Izvještaju o stanju imovine na dan 31.12.2018., unatoč činjenici da se poduzimanjem niza mjera ovaj broj kontinuirano smanjuje i dalje tereti Stambeni fond Grad Zagreba.

Grad Zagreb nema boljih mogućnosti osim kontinuiranih tužbi predmnijevanog vlasnika za povrat odnosno predaju stana (članak 166. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima), unatoč spoznaji o dugotrajnosti sudskog postupka radi iseljenja, kontinuiranog odgađanja ovrhe radi iseljenja i predaje stana zbog socijalne osjetljivosti prema ovršenicama sa statusom hrvatskog branitelja, HRVI-a iz Domovinskog rata, samohranog roditelja te osoba u teškom socijalno zdravstvenom stanju.

Prihodi od naplate ugovorene najamnine za stanove u 2018. su na razini od 26,45 milijuna kuna ili prosječno 168 kn/m² godišnje. Na primjer, za stan od 50 m² najamnina bi iznosila 8.400 kn ili cca 1.135 EUR godišnje ili 94 EUR/mjesečno.

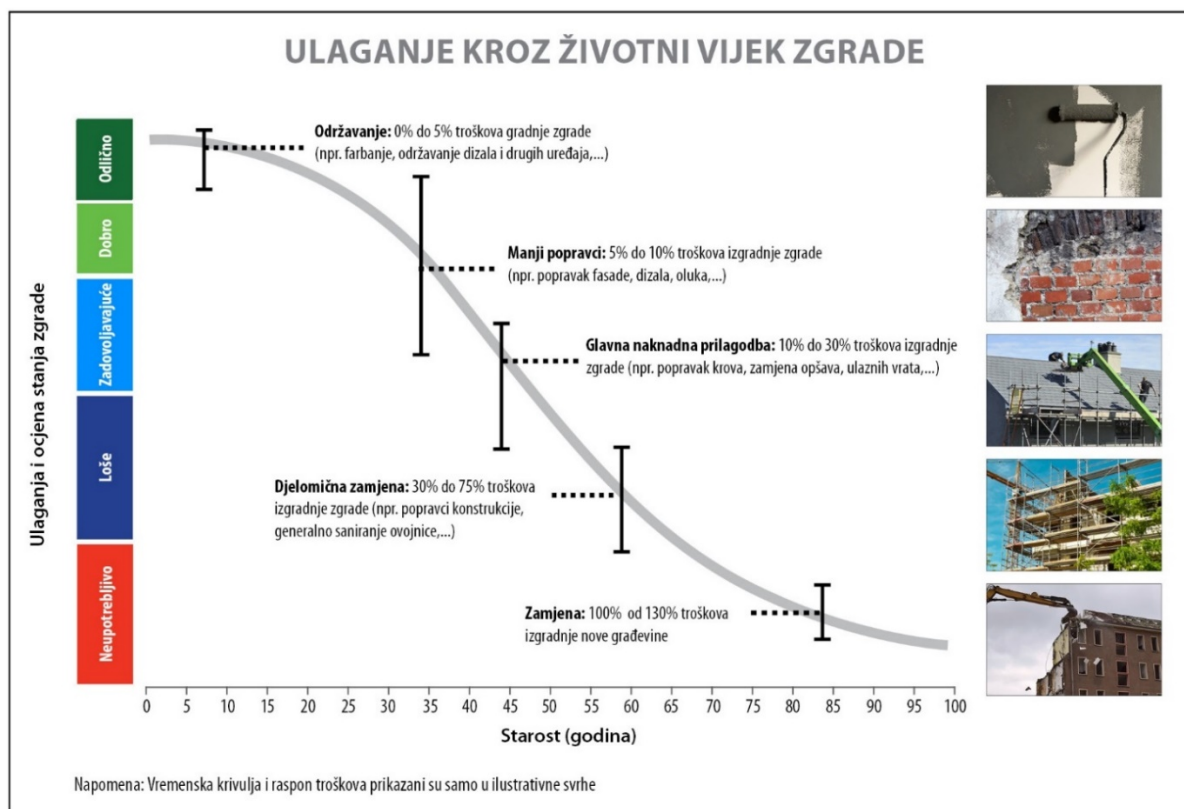
Što se tiče prihoda ostvarenih u 2018. od zaštićene najamnine u iznosu od 6,73 milijuna kuna, simulacija najamnine po 1 m² stana, kako je to učinjeno kod ugovorene najamnine, nema opravdanja, obzirom da u ovim predmetima nije primarna visina najamnine, već rješavanje pitanja osoba slabijeg imovnog stanja, koji se stanom koriste na temelju propisa o pravima hrvatskih branitelja, koji su imali položaj nositelja stanarskog prava te ostalih korisnika određenih posebnim propisima.

Na investicijsko održavanje stanova u 2018. godini utrošeno je preko 3,6 milijuna kuna, što na cca 236.000 m² iznosi jedva 15 kn ili oko 2 EUR. Važnost dobrog održavanja nekretnina i investicijskog ulaganja bitni su za ocjenu stanja nekretnine u životnom vijeku zgrade. Ujedno, ocjena stanja je bitna i kao informacija kod planiranja godišnjih troškova, a posebno zbog dugoročnog planiranja. Navedeno znači da je neophodno u aplikaciji „Upravljanje imovinom“, odnosno budućem CENTRALNOM REGISTRU IMOVINE (CRI), uz svaku jedinicu imovine imati predviđeno polje (atribut) za ocjenu stanja:

- Odlično** imovina je nova i zahtijeva samo tekuće održavanje,
- Dobro** imovina je u dobrom stanju i zahtijeva samo manje popravke i održavanje,
- Zadovoljavajuće** imovina zahtijeva značajnije popravke i ulaganja,
- Loše** imovina zahtijeva rekonstrukciju i velike zamjene (krova, stolarije, ovojnice),
- Neupotrebljivo** imovina je u toliko lošem stanju da ju je opasno koristiti.

Životni vijek zgrade i ulaganja u zgradu nisu isti za sve zgrade iz niza razloga (period i tehnologija gradnje, kvaliteta i vrsta gradnje, kvaliteta održavanja i dr.), tako da se ocjena stanja treba evidentirati za svaku nekretninu i to zajedno s vremenom davanja ocjene, kao i osobe/službe koja je dala takvu ocjenu.

Na sljedećoj slici dat je primjer kako je pitanju stanja zgrada definirano u Strategiji upravljanja imovinom za 2017. godinu za glavni grada Kanade, Ottawu, koji je po veličini sličan Zagrebu. Sva dobra iskustva iz upravljanja gradskom imovinom sličnih gradova preporučljivo je, koliko je to moguće i primjenjivo, iskoristiti i u Gradu Zagrebu.



Slika 2 - Ulaganja u zgradu tijekom životnog vijeka (prilagođeni primjer iz Strategic Asset Management Plan, grad Ottawa, Canada)

2) Upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima u vlasništvu Grada Zagreba

U poslovnom fondu Grada Zagreba, prema Izvještaju o stanju imovine na dan 31.12.2018., evidentirano je 1982 poslovna prostora površine 274.568,42 m², 561 garaža i garažna mjesta površine 9.382,10 m², 332 zgrade površine 261.157,25 m², kao i 98 poslovnih prostora površine 9.875,00 m² i 6 zgrada u vlasništvu Zagrebačkog holdinga d.o.o., a kojima Grad Zagreb upravlja temeljem ugovora o zakupu sklopljenih sa Zagrebačkim holdingom d.o.o.

Portfelj poslovnih prostora, za razliku od stambenog portfelja nije u cijelosti popisani i to u dijelu koji se odnosi na objekte javne namjene. Naime gradska upravna tijela koja prate djelatnost krajnjih korisnika: ustanova, udruga, škola, muzeja, dječjih vrtića, domova zdravlja i sl. u naravi nemaju evidencije nekretnina u kojima krajnji korisnici obavljaju djelatnost.

Preduvjet za evidentiranje nekretnina je posjedovanje vjerodostojnih dokumenta o nekretnini, što je za novostečene nekretnine u zadnjih dvadesetak godina relativno jednostavan zadatak, međutim za nekretnine koje su izgrađene u sustavu društvenog vlasništva, pronalazak povijesnih podataka o stjecanju, građenju nekretnina i druge dokumentacije potrebne za evidentiranje u bazi podataka je izrazito teška zadaća. Do

pronaska vjerodostojne dokumentacije, objekti se evidentiraju po principu stvarnog stanja, po adresnom podatku.

Poseban problem je evidentiranje kompleksa kod kojih nije utvrđeno koliko jedinica imovine se nalazi u sklopu jedinstvene funkcionalne cjeline, ne postoje izmjere stvarnog stanja, za zgrade nema podataka o broju etaža i površinama svake etaže, nema spoznaja o stanju u kojem se nalaze objekti.

S ciljem rješavanja navedenih situacija, provodi se evidentiranje objekata javne namjene i kompleksa kroz projektne aktivnosti svih upravnih tijela i korisnika pojedinih jedinica imovine koje se nalaze u sklopu svakog objekta, odnosno pojedinog kompleksa.

Podaci o poslovnim prostorima, zgradama i kompleksima za potrebe gradske uprave, mjesne samouprave te javne namjene, u slučajevima raspolaganja u obveznompravnog smislu evidentiraju se u Modulu ostalih upravljanja po kriteriju svakog pojedinačnog portfelja. Tako je na dan 31.12.2018. ukupno bilo evidentirano 425 objekata, od čega: 49 objekata za potrebe gradske uprave, 227 objekata mjesne samouprave, 7 objekata kulture, 94 objekta obrazovanja, 4 objekata socijalne skrbi, 38 sportskih građevina, 5 objekata zdravstva i 1 reprezentativni objekt u vlasništvu Grada Zagreba.

Poslovni događaji raspolaganja poslovnim prostorima trećim osobama u obveznompravnog smislu evidentiraju se u Modulu poslovnog upravljanja. Svi ugovor o zakupu poslovnih prostora s trećim osobama generiraju se automatski iz aplikacije a isto tako sklopljeni ugovori o zakupu poslovnih prostora registriraju se u Modulu pod nazivom Registar ugovora. Natječaj za davanje u zakup poslovnih prostora trećim osobama te natječaj za davanje na korištenje poslovnih prostora udrugama građana provode se kroz aplikativno rješenje, i to postupci natječaja, bodovanja svakog sudionika, izbora najuspješnijih natjecatelja, ugovaranja i registracije ugovora.

Na dan 31.12.2018. u Modulu poslovnog upravljanja evidentirano je 2588 upravljanja, sa 1912 ugovora o zakupu.

Zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora, međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, početna visina zakupnine, postupak dodjele gradskih prostora na korištenje udrugama, postupak za dodjelu gradskih poslovnih prostora i skloništa na korištenje političkim strankama i nositeljima nezavisnih lista za njihovu djelatnost, odnosno rad, likovnim i drugim umjetnicima, vjerskim zajednicama i ustanovama čiji je Grad Zagreb jedini osnivač ili suosnivač, regulirani su propisima koji su taksativno navedeni kao popisna lista propisa, u poglavlju 2.9.7 Zakoni i drugi propisi, tema Opći akti Grada Zagreba.

Grad Zagreb s ciljem transparentnosti, na Službenoj stranici Grada Zagreba u Katalogu nekretnina objavljuje popis praznih poslovnih prostora, s posebnom napomenom kod prostora za koje je već u tijeku postupak dodjele, budući da su isti već bili oglašeni u natječaju, ali u trenutku usklađenja podataka o praznim prostorima i oglašavanja istih na službenoj stranici Grada Zagreba još nije bio sklopljen ugovor.

Zainteresirane osobe za pojedine lokacije mogu iskazati interes putem pisma namjere, radi raspisa natječaja za davanje poslovnog prostora u zakup.

Za davanje u zakup poslovnih prostora Grad Zagreb raspisuje javne natječaje.

Prema izvješću o stanju imovine na dan 31.12.2018. postotak uspješnosti natječaja je bio oko 50%. Razlozi su, navodi se u Izvještaju, što su potencijalni natjecatelji zainteresirani uglavnom za prostore na atraktivnim lokacijama u centru grada, a na manje frekventnim lokacijama interes značajno pada.

Grad Zagreb provodi javne natječaje za dodjelu gradskih prostora na korištenje udrugama, ali isto tako na temelju odredbi Pravilnika o dodjeli gradskih prostora na korištenje udrugama prostori se mogu dati udrugama na korištenje izravnom dodjelom, bez objavljivanja javnog natječaja.

Prihodi u 2018. godini temelje se na Izvješću o obavljanju stručnih poslova naplate za Grad Zagreb, koje je izradilo Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. (u daljnjem tekstu GSKG) i obuhvaćaju zakupninu, zakupninu s PDV-om, naknadu za privremeno korištenje i naknadu za korištenje bez valjanog pravnog osnova.

Analitičko knjigovodstvo obveznika/objekata za obračun zakupnine vodi se kroz redovno knjigovodstvo, knjigovodstvo sumnjivih i spornih potraživanja (SISP), knjigovodstvo obročne otplate i knjigovodstvo stečaja. Postotak naplate je od 94 do 99% što je izuzetno dobro osim za V zonu (N.Jelkovec) gdje je 89%.

Ukupno je u 2018. godini naplaćeno zakupnine/naknade za korištenje cca 59 milijuna kuna. Sveukupna nenaplaćena potraživanja: redovno knjigovodstvo, SISP, obročna otplata, stečajevi detaljno su iskazani u Izvješću o stanju imovine Grada Zagreba za 2018. godinu).

Potraživanja koja se vode kroz knjigovodstvo sumnjivih i spornih potraživanja (SISP) u iznosu od 220 milijuna kuna se odnose na razdoblje od 1991. do danas, odnosno za period od zadnjih 29 godina. Ne ulazeći u velika stručna razmatranja o naplativosti većeg dijela predmetnih potraživanja, niti u pitanja apsolutne zastare velikog dijela predmeta, pragmatično rješenje je razmotriti pitanje daljnjeg načina vođenja predmetnih potraživanja u bilanci Grada Zagreba.

Ovo pitanje je još značajnije kada se radi o dužnicima koji više nisu u posjedu prostora (npr. društvo koje više ne posluje) čime se mogućnost naplate duga značajno smanjuje. Isto tako, u navedenom nenaplaćenim iznosima sadržana su i dugovanja za razdoblje 1992.-1995. Radi se o izvršnim predmetima kojima je ovrhovoditelj bio Fond Grada Zagreba za vodoprivredu, promet, stambeno i komunalno gospodarstvo. Dugovanja su u zastari, predmeti su obustavljeni i/ili škartirani na sudu, i nema mogućnosti naplate.

Na postotak naplate utječe niz činjenica, a jedna je i ta da nakon upućivanja instrumenata prisilne naplate na FINA, Grad Zagreb nema utjecaja na dinamiku i uspješnost prisilne naplate. Shodno tome, među dužnicima ima onih od kojih

godinama nema nikakve naplate, a ovršna dokumentacija čeka u FINI u redosljedu naplate.

Potrebno je spomenuti otvorene stečajne postupke. Stečajni vjerovnici namiruju se po isplatom redovima, a najčešće se radi o nesolventnim dužnicima te je postotak naplate potraživanja u knjigovodstvu stečaja na dan 31.12.2018. godine svega 0,02 %. Grad Zagreb nema utjecaja na mogućnost naplate od stečajnih dužnika.

Glede poduzimanja mjera radi poboljšanja naplate potraživanja Grada Zagreba, Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. provodi kontinuirano opominjanje dužnika, a paralelno Grad Zagreb provodi i provjeru plaćanja zakupnine prema ugovorima o zakupu.

3) Upravljanje i raspolaganje građevinskim i drugim zemljištem u vlasništvu Grada Zagreba

Grad raspolaže neizgrađenim građevinskim zemljištem u svom vlasništvu ili predmnijevanom vlasništvu, te tim zemljištem upravlja davanjem u zakup i na korištenje odnosno prodaje ga ili otuđuje u postupku rješavanja imovinsko pravnih odnosa.

U Izvještaju o stanju imovine na dan 31.12.2018. navodi se da je Grad Zagreb upisan kao nositelj prava u cijelosti na 9.807 zemljišnih čestica ukupne površine 14.855348 m² te kao nositelj prava u dijelu na 369 zemljišnih čestica ukupne površine 846.481 m².

Podaci su utvrđeni analizom katastarskih podataka¹ za sve katastarske općine u nadležnosti Gradskog ureda za katastar i geodetske poslove (ukupno 51 katastarska općina i 347.717 katastarskih čestica). Prema podacima digitalnog katastarskog plana utvrđeno je koje se katastarske čestice u cijelosti ili u dijelu nalaze unutar GUP-a Grada Zagreba i GUP-a Sesvete, a evidentirane su kao neizgrađeno građevinsko zemljište na kojem je Grad Zagreb evidentiran kao nositelj prava u cijelosti ili u dijelu. U grupu čestica koje se tretiraju kao neizgrađeno građevinsko zemljište izdvojene su čestice koje su u katastarskom operatu evidentirane kao dvorišta, grabe, jarci, livade, močvare, neplodno zemljište, oranice, pašnjaci, pjeskare, šljunčare, šume, vinogradi, voćnjaci, vrtovi.

¹ Analizu je izradio Gradski ured za katastar i geodetske poslove. Za analizu su korišteni podaci knjižnog i grafičkog dijela operata s približno istim datumom, te iz tog razloga nije bilo moguće raditi obradu retroaktivno tj. sa datumom 31.12.2018.

Područje	Broj čestica	Ukupna površina m2
GUP grada Zagreba Grad Zagreb nositelj u cijelosti	9201	14.262.507
GUP grada Zagreba Grad Zagreb nositelj u dijelu	343	778.284
GUP Sesveta Grad Zagreb nositelj u cijelosti	606	592.841
GUP Sesveta Grad Zagreb nositelj u dijelu	26	68.197

Tablica 1 - Grad Zagreb evidentiran kao nositelj prava u katastarskom operatu

Isto tako, Grad Zagreb raspolaže poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države temeljem Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 20/18, 115/18), na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koji za područje Grada Zagreba donosi Gradska skupština Grada Zagreba uz suglasnost Ministarstva poljoprivrede.

Programom je obuhvaćena površina poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države na području Grada Zagreba od 932,11 ha. Od ukupne površine poljoprivrednog zemljišta 754,07 ha ili 81% zemljišta se nalazi na području tri katastarske općine: Kupinečki Kraljevec, Brezovica i Sesevetski Kraljevec.

a) Građevinsko zemljište

Odredbama Zakona o prostornom uređenju to je ono zemljište koje je izgrađeno, uređeno ili prostornim planom namijenjeno za građenje građevina ili uređenje površina javne namjene.

Neizgrađeno građevinsko zemljište evidentirano je u dva javna registra, katastru zemljišta odnosno katastru nekretnina i zemljišnoj knjizi.

U Izvještaju o stanju imovine na dan 31.12.2018. se detaljno elaboriraju problemi evidentiranja i praćenja promjena na ovoj vrsti imovine.

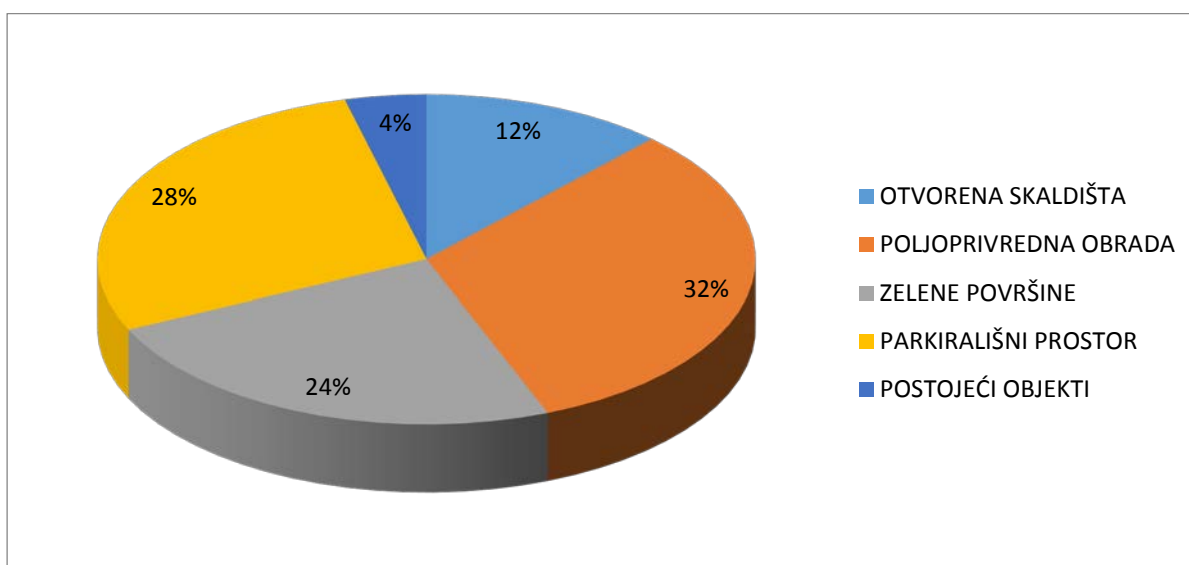
Neusklađenost katastarskih podataka s terenom u tehničkom smislu te neusklađenost katastarskih podataka s podacima zemljišne knjige u pogledu stvarnih prava na nekretninama neki su od razloga zbog kojih se prije donošenja odluke o načinu korištenja ili raspolaganja zemljištem provode složene analize i istraživanja.

Sustavno ažuriranje katastarskih podataka ne provodi se od početka devedesetih godina prošlog stoljeća. Mnogi izgrađeni objekti (zgrade, prometnice) ili uređeni parkovi nisu evidentirani u katastarskom operatu pa se izgrađena ili uređena zemljišta vode kao neizgrađena. Također, vlasnici nekretnina koji su to postali pretvorbom društvenog vlasništva ili denacionalizacijom, provode stečena prava u zemljišnoj knjizi

ali ne i u katastarskom operatu. Naime i pretvorba društvenog vlasništva i denacionalizacija vezani su za zemljišnoknjižnu česticu koja najčešće nije identična, po broju, obliku i veličini zemljišnoj čestici upisanoj u katastarskom operatu, zbog čega je za provedbu promjene u katastru potrebno ishoditi dodatnu dokumentaciju, a to iziskuje dodatne troškove koje vlasnici ne mogu ili ne žele financirati.

b) Zakup neizgrađenog građevinskog zemljišta

Na dan 31.12.2018. bila su evidentirana 662 ugovora o zakupu zemljišta ukupne površine 505.657,70 m² zemljišta.



Slika 3 - Prikaz zakupa neizgrađenog građevinskog zemljišta po namjenama u 2018. godini

Ugovorena zakupnina za 2018. godinu, uvećana za naknadu za korištenje po isteku ugovora iznosila je 5, 4 milijuna kuna.

Sukladno odredbama Odluke o komunalnom redu, vlasnik odnosno korisnik zemljišta dužan isto održavati i čistiti. Grad Zagreb zemljište u svojoj imovini hortikulturno uređuje i čisti, a po potrebi i ograđuje.

c) Gradski vrtovi

Grad Zagreb u okviru projekta „Gradski vrtovi“ dodjeljuje vrtne parcele, bez naknade lokalnom stanovništvu, na vrijeme od dvije godine s mogućnošću produljenja, uzimajući u obzir socijalne kriterije na način da prednost ostvaruju domaćinstva sa manjim prihodima, nezaposleni, hrvatski branitelji, umirovljenici i mnogobrojnija kućanstva.

U realizaciji ovog projekta, do kraja 2018. opremljeno je u svrhu uzgoja povrća i cvijeća, ukupno 22,57 ha zemljišta u vlasništvu Grada, pogodnog za poljoprivrednu

proizvodnju. Na navedenoj površini oformljeno je 2.124 vrtnih parcela veličine 50 m² i zajednički dijelovi sa svim potrebnim sadržajima za vrtlarenje na 13 lokacija.

4) Upravljanje i raspolaganje javnim površinama i prostorima javne namjene

Prema Odluci o komunalnom redu javne površine mogu se, ukoliko su za to ispunjeni propisani uvjeti, koristiti za postavljanje kioska, pokretnih naprava, privremenih građevina, organiziranje manifestacija humanitarnoga, kulturnog, sportskog, ekološkog i drugoga sličnog promotivnog sadržaja, podjelu promidžbenog materijala iz ruku, komercijalno fotografiranje, snimanje reklamnih spotova i filmova, bez postavljanja pokretnih naprava i privremenih građevina.

Sukladno podacima iz Izvještaja o stanju imovine na dan 31.12.2018. Odlukom o mjestima za trgovinu na malo izvan prodavaonica i tržnica i mjestima za ugostiteljsku djelatnost izvan tržnica koje se obavljaju u kioscima (Službeni glasnik Grada Zagreba 21/14, 9/17), utvrđeno je 578 mjesta na 343 lokacije za postavljanje kioska i Odlukom o mjestima za trgovinu na malo izvan prodavaonica i tržnica koja se obavlja na pokretnim napravama (Službeni glasnik Grada Zagreba 22/09, 9/16, 12/16, 15/16, 23/16, 9/17), utvrđena su 322 mjesta na 133 lokacije za stalnu prodaju i 1.020 mjesta na 155 lokacija za prigodnu prodaju, za postavljanje pokretnih naprava.

U svrhu održavanja raznih manifestacija uz obvezu plaćanja naknade za korištenje javnih površina, u izvještajnom razdoblju, odobreno je 345 korištenja. U 2018. godini riješeno je 518 zahtjeva za dodjelu lokacija u trajanju do 90 dana, radi održavanja raznih manifestacija, bez obveze plaćanja naknade za korištenje.

Za postavljanje otvorenih terasa ispred ugostiteljskih objekata, odnosno u njihovoj neposrednoj blizini, sklopljeno je 945 ugovora o korištenju javnih površina za postavljanje pokretnih naprava za formiranje otvorenih terasa na ukupnoj površini od 32.956,67 m². U 2018. godini zaključeno je 188 novih ugovora o plaćanju naknade za postavljanje reklamnih objekata, dok je u istom razdoblju otkazano 56 ugovora.

Ostvareni prihod u 2018. godini od zakupnina za kioske, pokretne naprave, te od naknada za korištenje otvorenih terasa, naknada za manifestacije i od reklamnih objekata, daje se nastavno u tabelarnom prikazu kako slijedi:

Osnova zaduženja	Prihodi u kn
Zakupnina za kioske	2.325.530,56
Zakupnina za pokretne naprave	862.079,74
Naknada za korištenje otvorenih terasa	11.626.011,95
Naknada za manifestacije	3.838.417,65
Naknada za reklamne objekte	19.535.578,30
UKUPNO:	38.187.618,20

Tablica 2 - Zakupnine vezane na korištenje javnih površina u 2018. godini

Naplata zakupnine za postavljanje kioska na javnim površinama izvršena je 90%, za pokretne naprave 99%, za manifestacije 100%, uz napomenu da se za korištenje javne površine, za postavljanje pokretnih naprava i manifestacija, plaćanje naknade vrši unaprijed odnosno prije preuzimanja zaključka o dodjeli javne površine na korištenje. Naplata naknade za postavljanje otvorenih terasa na javnim površinama izvršena je 86%.

5) Objekti komunalne infrastrukture

Komunalna infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinica lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, pri čemu je jedinica lokalne samouprave dužna ustrojiti i voditi evidenciju komunalne infrastrukture².

Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (ZKG) komunalnu djelatnost mogu obavljati: trgovačka društva i javne ustanove koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno i u kojemu jedinica lokalne samouprave ima sve dionice odnosno udjele, služba – vlastiti pogon koji osniva jedinica lokalne samouprave i koja nema svojstvo pravne osobe, te pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji i ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti. Jedinica lokalne samouprave može obavljati komunalnih djelatnosti, koje se financiraju isključivo iz proračuna, povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora.

Komunalne djelatnosti u Gradu Zagrebu obavljaju podružnice Zagrebačkog holdinga d.o.o. i komunalna trgovačka društva u vlasništvu Grada Zagreba, te pravne i fizičke osobe registrirane za obavljanje pojedinih poslova iz komunalnih djelatnosti, na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti i nakon provedene javne nabave, kao i ugovora o koncesiji.

Komunalna infrastruktura dijeli se na sljedeće glavne pojavne oblike (portfelje), dok su svi razrađeni pojavni oblici sadržani u Prilogu 1:

- nerazvrstane ceste
- javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila
- javna parkirališta
- javne garaže
- javne zelene površine
- građevine i uređaji javne namjene
- javna rasvjeta
- groblja i krematoriji na grobljima
- građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza
- druge građevine komunalne infrastrukture prema odluci predstavničkog tijela.

² Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 68/18 i 110/18

a) Nerazvrstane ceste

Nerazvrstane ceste definirane su kao imovina Grada³ prema Zakonu o cestama i Odlukom o nerazvrstanim cestama⁴ kojom se dijele na nerazvrstane ceste I., II. i III. reda. Nerazvrstane ceste su javno dobro u općoj uporabi i u neotuđivom vlasništvu Grada Zagreba. Ukupna dužina nerazvrstanih cesta je preko 2800 km, za koje je uglavnom i dovršeno snimanje sfernim kamerama, a za oko 600 km je obavljeno i geodetsko snimanje izvedenog stanja. Ugovorena dinamika pripreme elaborata za cca 200 km/godišnje ukazuje da će postupak upisa u zemljišne knjige trajati i desetak godina, kao i samo evidentiranje s iskazanim vrijednostima za svaku cestu. Određene evidencije postoje u nadležnim gradskim uredima (upitno je postoje li i u kakvom stanju evidencije o svim cestovnim objektima – mostovi, nadvožnjaci, vijadukti, propusti, tuneli itd.). Također, dokumentacija o objektima koji se već duže godina nalaze u uporabi nije pravodobno predana na financijsku obradu pa se u bilanci Grada vodi kao imovina „u pripremi“.

Tijekom 2018. godine izvršena su značajna ulaganja u gradnju i rekonstrukciju 36 nerazvrstanih cesta i drugih objekata, u ukupnom iznosu od preko 270 milijuna kuna, od čega su najznačajnija ulaganja u:

- uređeno 40.500 metara kolnika u 176 ulica i 29.400 metara nogostupa u 148 ulica,
- izgrađeno, odnosno uređeno 5 autobusnih stajališta,
- uređeno 11 parkirališta ukupne površine 3.520 m²,
- uređena odvodnja oborinskih voda u 12 ulica,
- izgrađena projektna dokumentacija za gradnju 5 ulica (ukupne duljine 765 metara), nogostupa u 57 ulica, pet parkirališta (2500 m²) i jedne biciklističke staze (800 metara),
- kamenim materijalom nasuto 12.000 metara makadamskih ulica i putova,

³ Prema Zakonu o cestama (NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 29/14)

⁴ Odluka o nerazvrstanim cestama (Službeni glasnik Grada Zagreba 20/18 pročišćeni tekst)

- obnovljeno ili dodatno uređeno i opremljeno 114 otvorenih dječjih igrališta, 34 igrališta dječjih vrtića, 21 igralište osnovnih škola, 3 srednjoškolska igrališta, 25 otvorenih sportskih igrališta, 16 igrališta sportskih klubova, 5 vježbališta na otvorenom, 63 parka i 5 parkova za pse,
- izgrađeno 6 novih dječjih igrališta,
- izrađena projektna dokumentacija za gradnju, odnosno uređivanje 17 dječjih, 1 osnovnoškolskog i 2 sportska igrališta te 4 druga javna sportska objekta,
- izrađeno 2790 metara vodoopskrbnih cjevovoda (na 21 lokaciji) i 970 metara javnih kanala (na osam lokacija),
- započetak i do kraja 2019. planiran dovršetak rekonstrukcije glavnog gradskog prometnog križanja (Rotor).



Slika 4 - Velika ulaganja na komunalnoj infrastrukturi (rekonstrukcija Rotor)

Većano za prometnice valja istaknuti da Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, Sektor za promet koristi GIS/PIP informatička rješenja, kao i 20-ak raznih tablica iz kojih se za razne potrebe mogu izvlačiti podaci. Kod snimke stanja u ovom Sektoru istaknuta je potreba za boljim informiranjem i koordinacijom među gradskim službama, a pozdravljena je ideja da se sva gradska imovina sveobuhvatno evidentira na jednom mjestu. U tom smislu je ponovno istaknut i primjer aktualne rekonstrukcije Rotor i načina knjiženja podataka na istome, s obzirom na više pojava oblika nekretnina: zemljište, ulice, kružni tok, nadvožnjaci, javna rasvjeta, tramvajska pruga, stajališta, pothodnik, biciklistička i pješačka staza, nogostupi, parkiralište, zelene površine, drvoredi i dr. Kako se radi o različitim pojava oblicima imovine, to je pitanje kako će se knjižiti ista na propisana konta računskog plana ako u ugovorima nisu jasno definirani pojava oblici, njihova količina i vrijednost.

Kao posebna zanimljivost u svakodnevnom radu Sektora za promet istaknute su tzv. „fantomске међе“, koje nastaju zbog starih izmjera i karata (preciznosti od jednog metra), te novih preciznih GPS sustava za geopozicioniranje u mjerenju preciznosti od 1 cm. U tom smislu posebno je naglašena i promjena redoslijeda ažuriranja podataka (nekada je Katastar odmah ažurirao promjenu posjednika, a sada Katastar provodi ažuriranje podataka tek nakon provedbe u Zemljišnim knjigama i dobivanja valjanog

rješenja). Navedeno daje i dio objašnjenja za još uvijek velike razlike ove dvije temeljne evidencije i dok se kroz ZIS sve ne ažurira, neće biti vidljivog napretka.

b) Javna rasvjeta

Javna rasvjeta predstavlja značajan dio portfelja komunalne infrastrukture, koja se evidentira unutar Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, Sektora za građenje komunalne infrastrukture i održavanje javnoprometnih površina, javnih objekata i javne rasvjete, Odjela za građenje komunalne infrastrukture, Odsjeka za energetska i tehničko dokumentiranje javne rasvjete. Postojeća evidencija je izuzetno detaljna (SW General Electric, kao tehnički informacijski sustav – TIS, pri čemu bi u sveobuhvatnu evidenciju imovine Grada trebali ići samo određeni podaci), u kojoj se vode podaci za oko 110.000 rasvjetnih tijela. Grad raspolaže s ukupno 48.000 vlastitih rasvjetnih stupova, dok na 58.000 rasvjetnih tijela Grad Zagreb koristi infrastrukturu Elektre ODS.

Da bi se javna rasvjeta upisala u Katastar vodova, potrebna je suglasnost upravitelja, a cilj je da se sve ažurno vodi i u GIS-u. Vrijednosti javne rasvjete nisu poznate i teško je izvući analitičke i sumarne podatke, no ako se uzme da je prosječna cijena izgradnje jednog rasvjetnog mjesta (stup sa svjetiljkom i pripadajućim kablovima i opremom) oko 15.000 kuna, tada se može procijeniti sveukupna vrijednost javne rasvjete na preko 1,65 milijardi kuna, što uglavnom nije sadržano u bilanci Grada.

U pogledu pristupa kod definiranja *jedinice imovine* za javnu rasvjetu prevladava stav da su to mjerna mjesta, s obzirom na to da svjetiljka ne može biti samostalna uporabna jedinica bez stupova, kablova koji do svjetiljke vode, a posebno ne bez mjernog sata, nosača (ili razvodnog ormara Grada ili pak HEP-a). U tom slučaju moguće da bi se radilo o preko 2000 jedinica imovine (oko 1600 se nalazi kao samostalno mjerno mjesto, a oko 400 se nalazi u trafostanici ili objektu HEP-a). U pogledu troškova važno je naglasiti smanjenje potrošnje energije sa 75,1 GWh u 2017. godini na 74,83 GWh u 2018. godini ponajprije zbog ugrađivanja energetski učinkovitih rasvjetnih tijela u LED tehnologiji.

c) Građevine i uređaji javne namjene

Građevine i uređaji javne namjene u nadležnosti su Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, Sektor za građenje komunalne infrastrukture i održavanje javnoprometnih površina, javnih objekata i javne rasvjete, pri čemu neki uređaji (npr. stalci za bicikle) komunalne infrastrukture mogu biti u nadležnosti i drugih tijela. Isti podaci vode se u različitim platformama (većinom tablična evidencija EXCEL) i kroz različite baze podataka (Oracle, Access), ali bez jedinstvenog i sveobuhvatnog prikaza komunalne

infrastrukture u prostoru. Radi se o nizu javnih oblika imovine kao što su: pješački mostovi preko vodotoka, pješačke zone i trgovi, pothodnici s uređajima za invalide – podizne platforme, javne stube (350), javni zdenci (42), javni satovi (88), nadstrešnice javnog prijevoza (800), solarne pametne klupe (35), spomenici, spomen-ploče i skulpture (640), gradski jarboli (160) i dr.



Slika 5 - Fontane ispred Nacionalne sveučilišne knjižnice

Održavanje javnih objekata te građevina i uređaja javne namjene prema godišnjem programu provodi Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. Radi se od oko 190 jedinica imovine: 52 fontane, 36 pješačkih zona, 4 pothodnika s poslovnim prostorima, 53 javna sanitarna čvora, Grički top, 39 dizala i podizne platforme, 1 bukobran, 1 javno kupalište.

d) Groblja i krematorij

Groblja i krematorij kao objekti komunalne infrastrukture, Zakonom o grobljima definirana su kao ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine (krematorij – mrtvačnica, dvorana za izlaganje odra, prostorije za ispraćaj umrlih).

Zakonom je određeno da su groblja u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Gradskim grobljima na području Grada Zagreba upravlja Zagrebački holding d.o.o. podružnica Gradska groblja i to na 27 groblja, te jedno groblje za kućne ljubimce s kojim upravlja društvo Morski lav d.o.o. Grad Zagreb sustavno prenosi na podružnicu Gradska groblja pravo korištenja grobnog mjesta stečenog kao ošasna imovina.

Uočeno je da Grad Zagreb u svojoj bazi podataka ne evidentira grobna mjesta koja je stekao kao ošasnu imovinu, već se predmetna imovina prenosi zaključkom na Gradska groblja, bez evidentiranja.

Kod svih objekata komunalne infrastrukture za strateško planiranje ključan je model financiranja i vođenje u poslovnim knjigama (Grada ili pak trgovačkih društava). Naime,

Potrebno je objekte komunalne infrastrukture u koje Grad Zagreb ulaže sredstva upisati u poslovne knjige Grada Zagreba, a ne u knjige trgovačkih društava.

6) Objekti gradske uprave

Objekti gradske uprave predstavljaju značajan portfelj u Gradu Zagrebu, promatrano kroz broj, veličinu, stanje, opremljenost te lokacijsku poziciju. Kako se većinom radi o objektima bivših općina prije spajanja u jedinstveni Grad Zagreb, u objektima gradske uprave, prostore koristi više gradskih upravnih tijela i tijela javne uprave (npr. područne ispostave Porezne uprave) kako bi u svrhu pružanja brze, efikasne i pristupačne usluge bili bliže građanima.



Slika 6 - Središte Gradske uprave, Trg Stjepana Radića 1

Objekti gradske uprave rasprostranjeni su na 30 lokacija i prostiru se na preko 74.000 m² površine, te u istima radi sveukupno oko 3.780 zaposlenika. Od tog broja preko 1.000 osoba nisu zaposlenici gradske uprave, već drugih institucija koje obavljaju svoje funkcije na navedenih 30 lokacija (ispostave Porezne uprave, ispostave raznih državnih institucija, ispostave GSKG i drugi). Uzimajući u obzir ukupnu površinu i broj zaposlenih, u prosjeku dolazi cca 20 m² po zaposlenom. Statistički gledano, na lokaciji Trg Stjepana Radića 1, prostor od 14.460 m² koristi 1.011 zaposlenih što je oko 14,30 m² po zaposlenom, što je u okvirima nekih standarda 'potrošnje' prostora po

zaposlenom⁵, no posebnom analizom kroz planirane mjere treba preciznije utvrditi stvarno stanje. Međutim, u statistički izračun ne ulaze zajedničke prostorije (hodnici, stube i sl.) tako da je prostor po zaposlenom puno manji od navedene površine i nerijetko se događa da zbog manjka radnog prostora u uredskim prostorijama zajedno sjedi i petero zaposlenika.

Objektima gradske uprave upravlja (tehničko održavanje, dodjela prostora na korištenje drugim gradskim upravnim tijelima) Ured gradonačelnika.

Stanje objekata gradske uprave je dosta različito, počev od starosti objekata, zadnje rekonstrukcije, uređenja i opremljenosti, vrste grijanja, organizacije osiguranja, pomoćnih prostorija, dizala i dr.

Analizom je utvrđeno kako bi svakako kao dugoročni cilj imalo smisla razmotriti mogućnost smještaja gradske uprave u funkcionalnim zgradama, organizacijski objedinjeno, sa suvremenim rješenjima za ugodniji i efikasniji rad, koliko to funkcije servisiranja građana i gospodarstva dozvoljavaju.

7) Objekti mjesne samouprave

Grad Zagreb ima 17 gradskih četvrti unutar kojih se za potrebe mjesne samouprave koristi 253 objekta prema Izvješću o stanju imovine za 2018. godinu. Ukupna površina 253 objekta iznosi gotovo 50.000 m² što je nešto manje od 200 m² u prosjeku po jednom mjesnom odboru. Zajedničke karakteristike navedenih objekata su neujednačenost prostora glede oblika, površine, sadržaja te brojčane i površinske zastupljenosti u gradskim četvrtima.

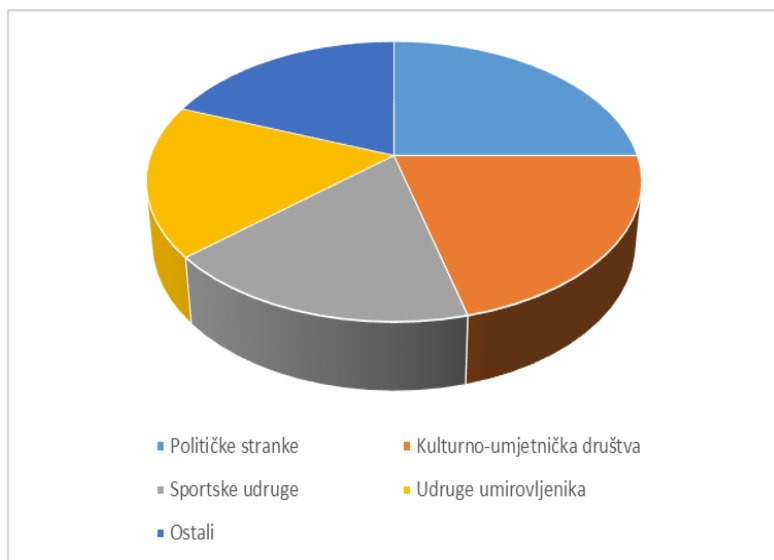
Temeljem odobrenja vijeća mjesnih odbora u 2018. godini prostore mjesnih odbora koristilo je 2.023 korisnika u prosjeku 9.300 sati tjedno, što je oko 4,5 sati/tjedno ili manje od jednog sata po danu. Od toga 25% vremena koriste političke stranke, 21% kulturno-umjetnička društva, te 35% sportske i udruge umirovljenika.

Po mjesnim odborima se, ujedno odvijaju značajne komunalne akcije (prijašnje male komunalne akcije), za koje je u 2018. godini bilo planirano preko 250 milijuna kuna i uvršteno 1.675 novih akcija (oko 40% se odnosi na uređenje javnoprometnih površina; 36% igrališta i javnih zelenih površina; 14% za druge javne objekte i oko 4% za održavanje prostora mjesne samouprave).

Analizom stanja utvrđeno je kako postoje određene evidencije o objektima, korisnicima, ulaganjima, pa i stanju objekata (excel tablice), ali ne postoji dosljednost u njihovu vođenju i sadržaju pa su iste ograničeno uporabljive, prvenstveno kao

⁵ Gruba procjena potrebe za površinama prema Andreas Pfnür, Moderni menadžment nekretnina, KORACI 2005. str. 113, govore o 20 m² za upravljačke funkcije, 15 m² za voditelje i 12 m² za zaposlenike.

polazna točka za pravilno i standardizirano evidentiranje u smislu ciljeva strategije upravljanja imovinom.



Slika 7 - Struktura korištenja objekata mjesne samouprave

Ujedno je uočeno kako se troškovi koji se odnose na korištenje prostora (na primjer računi za energente) podmiruju centralizirano iz Ureda gradonačelnika (Sektora za tehničke poslove), koja okolnost predstavlja još jedan izazov u kompleksnom procesu objedinjenim pojmom upravljanja imovinom.

Jedan od ciljeva Strategije je sveobuhvatno evidentiranje svih objekata koje koristi mjesna samouprava kako bi se došlo do preciznih podataka o veličini objekata, stanju, iskorištenosti i dr. U postupku izrade Strategije prikupljeni su detaljni podaci o objektima mjesne samouprave i pokrenut je PILOT PROJEKT snimanja objekta (Šestinski trg 10), koji može poslužiti kao ogledni model za buduća snimanja objekata i ažuriranje baze podataka 'Upravljanje imovinom' u okviru ovog portfelja.

PILOT-PROJEKT snimanja objekata na terenu sastojao se od:

- definiranja geodetskih kontrolnih točaka kao pripreme za snimanje bespilotnom letjelicom, te snimanja objekta bespilotnom letjelicom – ortogonalno i pod kutem,
- izrade detaljnog digitalnog ortofota lokacije,
- određivanja katastarske čestice i geodetskog utvrđivanja gabarita objekata,
- izrade detaljne sferne (360°) foto-dokumentacije izvana i iznutra (sve prostorije),
- uvida u dostupnu projektnu dokumentaciju, te njezinu obradu i elaboriranje,
- ako ne postoji projektna dokumentacija – shematskog iscrtavanja predmetnog objekta na temelju terenske izmjere (kao na priloženom primjeru dječjeg vrtića) i elaboriranja,
- obrade prethodnih podataka za prikaz u GIS-u (slojevi: detaljni ortofoto, katastar, prikaz objekta po katovima, georeferencirana sferna foto-dokumentacija),
- izrade tehničkog opisa objekta.

8) Skloništa

Grad Zagreb upravlja s ukupno 179 skloništa za koja je postojala dokumentacija da su prilikom izgradnje financirani iz sredstava Grada.

Skloništa se prema vrsti, lokaciji u odnosu na objekt dijele na javna (nalaze se na javnoj površini), blokovska (određena za potrebe bloka zgrada u naselju) i kućna (sklonište u zgradi). Među skloništima kojima upravlja Grad Zagreb je 16 javnih skloništa, 73 blokovska, a ostalih 90 su tzv. kućna skloništa.

Sukladno važećim propisima u mirnodopskom periodu 38 skloništa dodijeljeno je na korištenje pojedinim gradskim uredima odnosno udrugama građana.

Analizom je utvrđeno kako se značajan broj skloništa nalazi u stambenim zgradama, ali nisu evidentirana u aplikaciji 'Upravljanje imovinom' s obzirom da su ista u vlasništvu suvlasnika zgrada u kojima se nalaze. Ne postoji baza podataka iz koje bi bio razvidan broj skloništa, lokacija, tip, kapacitet i vlasnička struktura istih. Uočena je potreba ažurne i potpune evidencije skloništa na području Grada Zagreba. Ujedno je uočena potreba izgradnje objekta koje bi služilo kao skladište za zaštitu umjetničkih predmeta muzeja kojima je Grad Zagreb osnivač i morao bi zadovoljiti niz različitih uvjeta, od prostornih pa do mikrobioloških, a u slučaju elementarnih nepogoda ili rata bi služio kao sklonište.

Ured za upravljanje hitnim situacijama je podržao inicijativu da se sva gradska imovina cjelovito evidentira, te da se svi poslovi i raspoložbe u vezi iste centralizirano evidentiraju na jednom mjestu odnosno u jednom gradskom uredu.

9) Sportski objekti

Grad Zagreb upravlja sportskim građevinama temeljem Odluke o načinu upravljanja i korištenja športskih građevina u vlasništvu Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 6/10, 12/10, 5/11, 15/11, 22/15, 25/15, 2/17, 9/17).

Grad Zagreb, je do kraja 2018., imao u vlasništvu 163 sportske građevine.

Analizom stanja uočeno je kako u Gradu Zagrebu ne postoji jedinstveni popis svih sportskih građevina u vlasništvu Grada. U Gradskom uredu za sport i mlade popis sportskih građevina vodi se u excel tablici. Jednim brojem sportskih objekata upravlja Gradski ured za sport i mlade, a jednim dijelom Ustanova Upravljanje sportskim objektima.

Postojeći način korištenja sportskih objekata temelji se na ugovoru o zakupu koje krajnji korisnici sklapaju s Gradom Zagrebom ili na ugovoru sa sportskim savezom o sufinanciranju djelatnosti.



Slika 8 - Arena Zagreb na Laništu

U sklopu izrade Strategije upravljanja imovinom Grada, u suradnji Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada i Gradskog ureda za sport i mlade pokrenut je zajednički projekt anketiranja svih korisnika sportskih objekata u vlasništvu Grada Zagreba kako bi se prikupili podaci i dokumentacija o vlasništvu, korisništvu i stanju nekretnina te isti ažurirali i unijeli u aplikaciju „Upravljanje imovinom“.

Održavanje sportskih građevina od posebne je važnosti za Grad Zagreb te predstavlja materijalnu osnovu gradskog sporta koji je neizostavan čimbenik u tehnologiji stvaranja vrhunskih sportskih rezultata, a građevine bi morale zadovoljavati visoke standarde opremljenosti i održavanja. Za ostvarivanje tako visokih ciljeva u rekonstrukciji i održavanju te primjerenom upravljanju građevina nužno je, radi efikasnijeg funkcioniranja i zadovoljavanja javnih potreba u sportu Grada Zagreba, utrošiti dodatna sredstva u dotrajalu sportsku infrastrukturu.

10) Planinarski domovi

U vrijeme pretvorbe sportskih objekata u društvenom vlasništvu temeljem Zakona o športu (Narodne novine 60/92, 25/93, 11/94, 77/95), planinarska društva su bila registrirana kao sportske društvene organizacije, stoga su i planinarski domovi, na kojima su imali pravo korištenja, kao sportski objekti, odnosno nekretnine koje služe obavljanju sportskih djelatnosti, Zaključkom o preuzimanju sportskih objekata i drugih nekretnina u vlasništvo Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 2/96) preuzeti u vlasništvo Grada Zagreba, i to:

- Planinarski dom Risnjak,
- Planinarski dom Runolist,
- Planinarski dom Puntijarka,
- Planinarski dom Grafičar,
- Planinarski dom Glavica.

Planinarska društva su odbila izvršiti primopredaju planinarskih domova, te su pokrenuli sudske postupke radi utvrđivanja vlasništva za njihovu korist, a za koje postupke je u tijeku postupak medijacije.

Analizom stanja uočena je nelogičnost u inzistiranju planinarskih društava da planinarski domovi budu u vlasništvu planinarskih društava posebice uzimajući u obzir kako se ista financiraju isključivo iz uplaćenih članarina koje nisu dostatne niti za tekuće održavanje, a kamoli za veća ulaganja (npr. popravak krova). S obzirom na činjenicu da Grad Zagreb financira obnove pojedinih planinarskih domova kao što i sufinancira programe udruga, izvodi se zaključak kako bi planinarski domovi trebali biti u vlasništvu Grada Zagreba koji bi s istima upravljao pažnjom dobrog gospodara.



Slika 9 - Planinarski dom Grafičar

11) Osnivačka prava

Grad je, sukladno zakonskoj regulativi, osnivač ustanova na području predškolskog odgoja, obveznog osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja, kulture, zdravstvene skrbi, socijalne skrbi, zaštite spomenika parkovne arhitekture, zoologije te vatrogasne djelatnosti, ali se pojavljuje i kao suosnivač ustanova na području kulture, socijalne skrbi i područja energetike.

12) Ustanove

Osnovni podaci o ustanovama kojih je osnivač ili suosnivač Grad dostupni su na web stranici Grada Zagreba.

Sukladno Zakonu o ustanovama (Narodne novine 76/93, 29/97, 47/99, 35/08), ustanova može u pravnom prometu stjecati prava i preuzimati obveze, može biti vlasnikom pokretnih i nepokretnih stvari te može biti strankom u postupcima pred sudovima, drugim državnim organima i tijelima s javnim ovlastima.

U postupku izrade Strategije upravljanja imovinom Grada obavljen je veliki broj radionica sa zaposlenicima gradskih upravnih tijela u čijoj je nadležnosti praćenje rada ustanova kojih je osnivač Grad Zagreb. Nakon obavljenih radionica izvodi se zaključak kako gradska upravna tijela (Gradski ured za obrazovanje, Gradski ured za kulturu, Gradski ured za sport i mlade, Gradski ured za zdravstvo, Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom) prate i kontroliraju programske djelatnosti ustanova kojih je osnivač Grad Zagreb, a ne prate, ne evidentiraju i nemaju spoznaja o vlasničkom statusu objekata koje ustanove koriste.

Ujedno je u postupku izrade Strategije upravljanja imovinom Grada u suradnji Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada s navedenim Uredima pokrenut zajednički projekt anketiranja svih korisnika ustanova u vlasništvu Grada Zagreba kako bi se prikupili podaci i dokumentacija o vlasništvu, korisništvu i stanju nekretnina te isti ažurirali i unijeli u aplikaciju „Upravljanje imovinom“. Također su pokrenute aktivnosti kako bi sva gradska upravna tijela iz čije nadležnosti se sklapaju određene vrste ugovora, iste unosili u „Registar ugovora“, modul unutar aplikacije „Upravljanje imovinom“.

Predstavnici svih gradskih upravnih tijela su stava kako bi imovina koju koriste ustanove u vlasništvu Grada trebala u zemljišnoj knjizi biti upisana za korist Grada Zagreba, a ne ustanova. Na taj način bi se lakše i efikasnije pratilo u kakvom stanju su nekretnine koje ustanove koriste kao i transparentnije financiralo tekuće i investicijsko održavanje istih.

13) Objekti predškolskih ustanova Grada Zagreba

Grad Zagreb je osnivač 60 javnih predškolskih ustanova – dječjih vrtića. U 2018. godini 60 predškolskih ustanova je svoju djelatnost obavljalo na 223 lokacije.

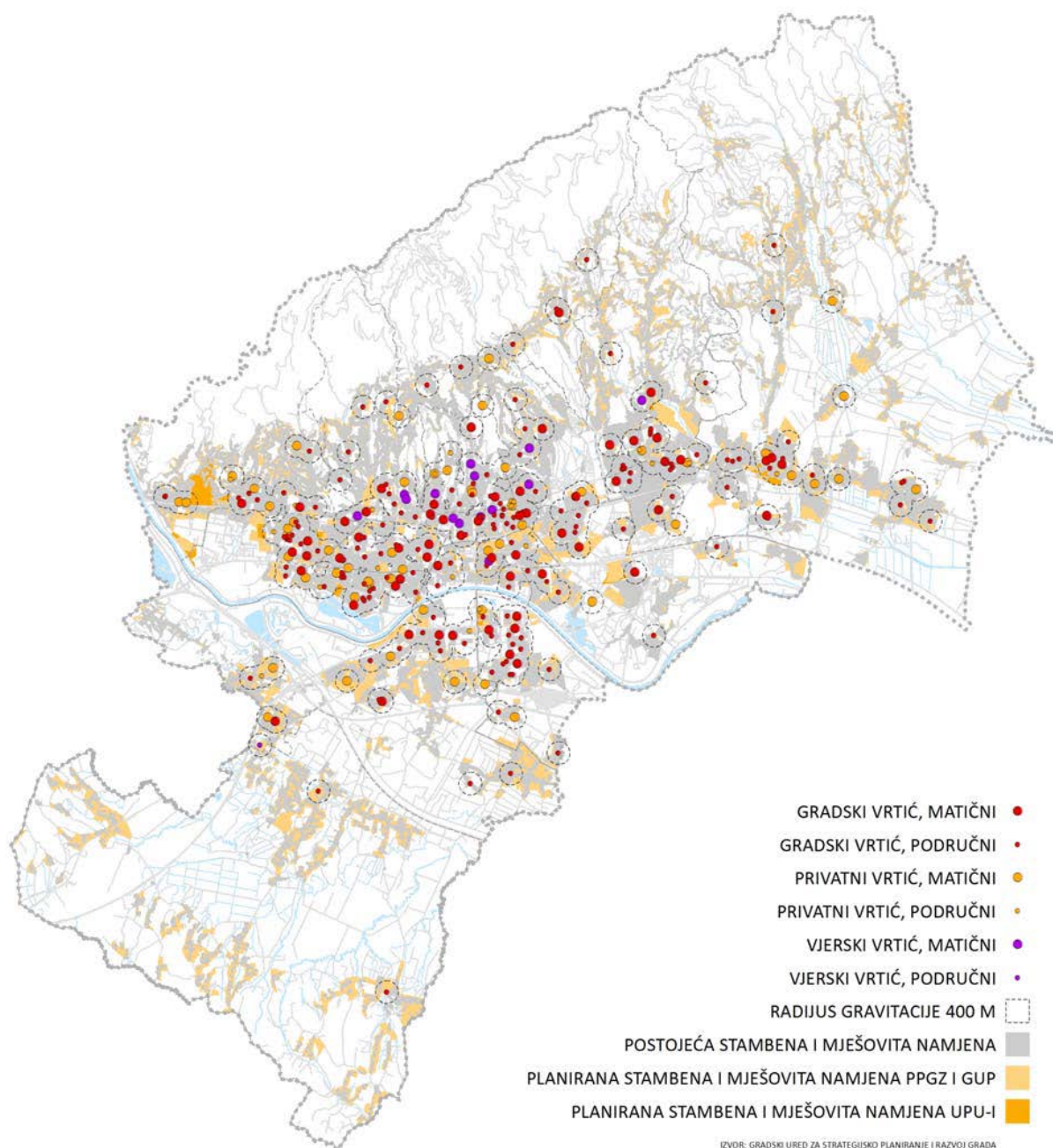
Djelatnost predškolskih ustanova obavlja se u namjenski građenim objektima za smještaj predškolske djece ili za tu namjenu adaptiranim poslovnim odnosno stambenim prostorima koje je Grad Zagreb ili njegovi pravni predneci dao na trajno korištenje dječjim vrtićima dok obavljaju svoju djelatnost, namjenski građenim objektima za smještaj predškolske djece koje je tijekom 2007. - 2010., temeljem ugovora o pravu građenja na gradskom zemljištu, izgradio Zagrebački holding d.o.o., s kojim je Grad Zagreb sklopio ugovore o zakupu tih objekata na 12 godina, nakon

čega će isti objekti postati vlasništvo Grada Zagreba, u poslovnim odnosno adaptiranim stambenim prostorima u vlasništvu Grada Zagreba koje dječji vrtići koriste temeljem ugovora o zakupu i namjenski građenim objektima za smještaj predškolske djece ili poslovnim odnosno adaptiranim stambenim prostorima u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba koje dječji vrtići koriste temeljem ugovora o zakupu ili temeljem sporazuma o korištenju prostora bez naknade - primjerice u zgradama osnovnih škola.

Vrlo mali broj predškolskih ustanova je stvarno i upisan u zemljišne knjige kao vlasnik odnosno nositelj prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja na nekretninama koje koriste. U pravilu je izvanknjižni vlasnik tih nekretnina Grad Zagreb - kao pravni slijednik bivših općina, SIZ-ova, USIZ-a, fondova koji su bili investitori gradnje ili adaptacije predškolskih objekata.

Mrežu gradskih predškolskih ustanova nadopunjuje 69 vjerskih odnosno privatnih predškolskih ustanova, koje su krajem 2018. godine organizirale redoviti cjelodnevni program predškolskog odgoja za 4.515 djece.

Analizom stanja uočeno je kako Gradski ured za obrazovanje upravlja i nadzire programe predškolskih ustanova sukladno Zakonu o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 10/97, 107/07, 94/13). Dakle, Gradski ured za obrazovanje prati izvršavanje programskih djelatnosti predškolskih ustanova i ima informacije koliko ima ustanova predškolskog obrazovanja i na koliko lokacija obavljaju svoju djelatnost, ali nema potpune podatke o vlasničkom statusu tih nekretnina niti o stanju u kojem se iste nalaze.



Slika 10 - Rasprostranjenost vrtića na području Grada Zagreba (Izvor: Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj Grada)

14) Objekti ustanova odgoja i osnovnog obrazovanja

Djelatnost odgoja i osnovnog obrazovanja provodi se u: a) ustanovama osnivač kojih je Grad Zagreb u 108 redovnih osnovnih škola, 4 osnovne škole za učenike s teškoćama i 2 osnovne umjetničke (glazbene) škole; b) privatnim osnovnim školama s pravom javnosti u 8 osnovnih škola, od kojih se 4 osnovne vjerske škole, na temelju Ugovora Svete Stolice i Republike Hrvatske, financiraju u cijelosti (osim plaća zaposlenika i naknada za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život), te 1 privatna

osnovna glazbena škola. Podacima nije obuhvaćena jedna privatna osnovna škola koja nema upisanih učenika.

Kao i kod predškolskih ustanova, Gradski ured za obrazovanje upravlja i nadzire programe ustanova odgoja i osnovnog obrazovanja sukladno Zakonu o osnovnom školstvu predškolskih ustanova sukladno školstvu (Narodne novine 59/90, 26/93, 27/93, 7/96, 59/01, 114/01, 76/05.) odnosno prati izvršavanje programskih djelatnosti ustanova odgoja i osnovnog obrazovanja i ima informacije koliko ima ustanova koje obavljaju djelatnost odgoja i osnovnog obrazovanja i na koliko lokacija obavljaju svoju djelatnost, ali nema potpune podatke o vlasničkom statusu tih nekretnina niti o stanju u kojem se iste nalaze.

Analizom stanja uočeno je kako ne postoji cjelovita i sveobuhvatna evidencija o svim objektima koji su u funkciji osnovnog školstva. Podaci se uglavnom nepotpuno vode u excel tablici.

15) Objekti srednjoškolskih ustanova i učeničkih domova

Djelatnost srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja u Gradu Zagrebu u provodi se u: a) srednjoškolskim ustanovama osnivač kojih je Grad Zagreb u 66 srednjih škola, 3 plesne škole, 6 glazbenih škola, Školi primijenjene umjetnosti i dizajna, Ustanovi za djecu s teškoćama u razvoju, 14 učeničkih domova (4 u sastavu škola), Centru za dopisno obrazovanje "Birotehnika"; b) vjerskim srednjim školama s pravom javnosti i učeničkom domu pri vjerskoj srednjoj školi u 4 srednje škole, od kojih su se 2 srednje škole na temelju Ugovora Svete Stolice i Republike Hrvatske financirala u cijelosti (osim plaća zaposlenika i naknada za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život), 1 učenički dom pri vjerskoj srednjoj školi, c) privatnim srednjim školama s pravom javnosti u 17 srednjih škola od toga 3 privatne srednje glazbene škole (podacima nisu obuhvaćene 3 privatne glazbene škole koje nisu upisale niti jednog učenika).

Srednjoškolsko obrazovanje organizirale su i 3 ustanove u djelatnosti socijalne skrbi.

Analizom stanja uočeno je kako je kod srednjoškolskih ustanova koje obavljaju djelatnost u objektima u vlasništvu Grada Zagreba, u većini slučajeva nesređeno zemljišnoknjižno stanje, a podaci o ustanovama se vode u excel tablici.

16) Objekti i ustanove kulture

Grad Zagreb je sukladno Izvještaju o stanju imovine za 2018. godinu osnivač 34 javne gradske ustanove kulture i to: 7 kazališta, 2 glazbene ustanove, 11 muzeja, 13 centara za kulturu i jedne knjižnice, te je zajedno s Republikom Hrvatskom osnivač: Javne ustanove Galerije „Klovićevi dvori“ (50%) i Hrvatskoga narodnog kazališta u Zagrebu (49% udjela).

Grad je suosnivač zajedno sa drugim pravnim osobama 'Operacija Grad' i Zagrebačkog Centra za nezavisnu kulturu i mlade. Grad je suosnivač zajedno s udrugom Festival suvremenog židovskog filma Zagreb, u jednakim dijelovima, Centra za promicanje tolerancije i očuvanje sjećanja na holokaust. Ujedno je Grad Zagreb preuzeo osnivačka prava nad Muzejsko-memorijalnim centrom Dražen Petrović od Zaklade Dražen Petrović, i osnivačka prava od Zagrebačkog holdinga d.o.o. nad Ustanovom Zagreb film.

Javne gradske ustanove kulture samostalne su pravne osobe koje, sukladno Zakonu o ustanovama, mogu imati svoju imovinu.

Analizom stanja uočeno je kako nadležni Gradski ured za kulturu također prati programe ustanova u kulturi i ne upravlja nekretninama koje ustanove koriste niti o nekretninama vode evidenciju. Radi lakšeg praćenja izvršavanja programa djelatnici Gradskog ureda za kulturu koriste excel tablicu i ne koriste mogućnosti aplikacije „Upravljanje imovinom“.

17) Objekti zdravstva

Grad Zagreb osnivač je 20 zdravstvenih ustanova, i to: 3 doma zdravlja, 7 poliklinika, 1 kliničke bolnice (Klinička bolnica „Sveti Duh“), 1 klinike (Klinika za psihijatriju „Vrapče“), 1 dječje bolnice (Dječja bolnica „Srebrnjak“), 4 specijalne bolnice, 1 ustanove za zdravstvenu njegu u kući i 2 zavoda (Nastavni zavod za javno zdravstvo „dr. Andrija Štampar“ i Nastavni zavod za hitnu medicinu Grada Zagreba).

Domovi zdravlja djelatnost obavljaju na 138 lokacija u objektima odnosno prostorima ukupne površine 75.668,98 m². Međutim, status vlasništava navedenih objekata nije jedinstveno uređen, odnosno neke ustanove djeluju u objektima u vlastitom vlasništvu, zatim neke djeluju u objektima u vlasništvu Grada, dok se dio djelatnosti obavlja u objektima iz nadležnosti mjesne samouprave.

Analizom stanja uočeno je kako određene ustanove samostalno angažiraju odvjetnike kako bi se požurilo s upisom ustanova kako vlasnika nekretnina, bez obzira što je s obzirom na manjkave financijske kapacitete istih i financijsku ovisnost o osnivaču, u cilju Grada Zagreba upisati se kao vlasnik takvih nekretnina.

Ujedno, u prostorijama ustanova djeluju i drugi pravni subjekti uglavnom u režimu zakupa poslovnih prostorija. U tom smislu osobito je važno dodati kako određeni liječnici obavljaju privatnu praksu upravo u prostorijama javnih ustanova, koju problematiku je svakako važno sistemski sagledati i urediti na predvidiv i transparentan način.

18) Objekti socijalne skrbi

Objekte socijalne skrbi koriste 4 ustanove, 25 domova, 3 zaklade, 5 centara i 4 ustanove URIHO.

Ukupna površina svih objekata socijalne skrbi iznosi preko 122.000 m² s veoma različitim veličinama objekata, sadržajima, stanju i opremljenosti. Pojedinačnom analizom svakog od njih moguće je doći do analitičkih podataka, koji bi se dalje mogli koristiti za potrebe učinkovitijeg upravljanja gradskom imovinom.

Objekte socijalne skrbi koriste 4 ustanove, 25 domova, 3 zaklade, 5 centara i 4 ustanove URIHO.

Ukupna površina svih objekata socijalne skrbi iznosi preko 122.000 m² s veoma različitim veličinama objekata, sadržajima, stanju i opremljenosti.

Analizom stanja uočeno je kako vlasnički status nekretnina koje koriste ustanove socijalne skrbi nije jedinstveno uređen pa su tako samo 3 nekretnine u vlasništvu Grada, dok je, obzirom na razloge tranzicijske prirode, većina nekretnina u vlasništvu HZMO-a.

Značajan problem predstavlja činjenica da je RH u suvlasništvu velikog broja nekretnina, ali ne sudjeluje u administrativnim troškovima u odnosu na te nekretnine koje podmiruje Grad Zagreb.

Nadalje, postupke javne nabave za ustanove kao samostalne pravne osobe provodi nadležni gradski ured, dok predmetni ured u tim postupcima ima ulogu koordinatora. Ujedno, ustanove samostalno raspolažu poslovnim prostorima u nekretninama u kojima obavljaju djelatnost na način da ih dodjeljuju različitim privrednim subjektima koji u njima obavljaju različite komercijalne djelatnosti.

Kao problem je jasno izražena i potreba prioritetnog upisa nekretnina koje koriste ustanove socijalne skrbi u zemljišnu knjigu za korist Grada Zagreba.

19) Objekti za obavljanje vatrogasne djelatnosti

U sastavu Javne vatrogasne postrojbe Grada Zagreba je 5 vatrogasnih postaja: VP Centar, VP Dubrava, VP Jankomir, VP Novi Zagreb i VP Žitnjak koje koriste objekte ukupne površine 39.098 m².

Pored naprijed navedenih vatrogasnih postaja u Gradu Zagrebu, JVP Grada Zagreba koristi kao trenažni centar, objekte odmarališta (sagrađene 1969. godine) u Posedarju, ukupne površine 1.656 m² (od čega 666 m² zatvorenog i 990 m² otvorenog prostora).

Javne vatrogasne postrojbe samostalne su glede pravne osobnosti, ali djeluju u objektima u vlasništvu Grada Zagreba i kojima kao upravitelj zgrade upravlja GSKG d.o.o.

U odnosu na dobrovoljna vatrogasna društva (DVD), isti zajedno s javnim postrojbama čine Vatrogasnu zajednicu, ali su DVD-ovi ustrojani kao udruge i stanje vlasništva u odnosu na nekretnine koje koriste je prilično raznoliko.

Tablica strateških ciljeva, posebnih ciljeva i mjera

Strateški cilj	Poseban cilj	Mjera
Strateški cilj 1 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela u svezi imovine Grada Zagreba	1.1 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih upravnih tijela	1.1.1 - Utvrđivanje i popisivanje nadležnosti različitih upravnih odjela u odnosu na raspolaganje nekretninama iste vrste u vlasništvu Grada Zagreba
		1.1.2 - Cjelovitost i jedinstveno utvrđivanje nadležnosti po portfeljima imovine
		1.1.3 - Usvajanje i primjena istovjetne terminologije u skladu s nomotehničkim pravilima u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom te uspostava nazivlja u skladu s općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave
		1.1.4 - Uspostava redovitih koordinacija Stručne službe gradonačelnika i Stručne službe gradske skupštine u smislu usklađivanja nadležnosti za donošenje opće normativnih akata
	1.2 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih trgovačkih društava i ustanova	1.2.1 - Implementacija (Strategije i) pravila evidentiranja imovine i izvještavanja o imovini u skladu sa Zakonom o registru državne imovine
		1.2.2 - Donošenje informirane odluke o prijenosu određenih portfelja imovine s ustanova i trgovačkih društava u vlasništvo Grada Zagreba u skladu s posebnim propisima
		1.2.3 - Projektni pristup u smislu provedbe odluka i pravnih poslova imovinskopravne prirode s ciljem postizanja učinkovitog i zakonitog prijenosa imovine ustanova i trgovačkih društava u vlasništvo Grada Zagreba

		1.2.4 - Definiranje i razgraničenje nadležnosti za evidentiranje komunalne infrastrukture
1.3 - Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine	1.3.1 - Edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje	
	1.3.2 - Omogućavanje izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa	
	1.3.3 - Razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu	
	1.3.4 - Razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju jednokratni karakter i shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu – projektni pristup	
	1.3.5 - Usvajanje, uspostava i implementacija jedinstvenog ID sustava za sve portfelje imovine	
1.4 - Optimizacija poslovnih procesa	1.4.1 - Edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje	
	1.4.2 - Izrada popisa svih upravnih tijela, kao i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih, uz naznaku portfelja imovine kojima upravljaju, odnosno koju koriste u svom radu ili u vezi koje evidentiraju sve poslovne događaje u odnosu na korisnike ili poslovne partnere koje koriste predmetnu imovinu	
	1.4.3 - Prepoznavanje radnih aktivnosti i nadležnosti koje određeno tijelo ne može samostalno izvršiti u skladu s postojećom organizacijskom strukturom Grada	
	1.4.4 - Predlaganje i usvajanje mehanizama kojima bi se učinkovito premostile detektirane radne aktivnosti koje nadilaze općim aktima utvrđene nadležnosti	
	1.4.5 - Prepoznavanje i analiza svih zapreka i poteškoća komunikacijske naravi, kao i posljedično utvrđivanje mehanizama kojima se nadilazi navedene poteškoće	
1.5 - Unapređenje sustava unutarnjih kontrola	1.5.1 - Izrada procedura u svezi evidentiranja imovine u aplikaciju 'Upravljanje imovinom'	

		1.5.2 - Definiranje dokumenata na temelju kojih se imovina knjigovodstveno evidentira u analitičkoj evidenciji i u bilanci Grada
		1.5.3 - Definirati koji elementi utječu na vrijednost imovine ako ne postoje dokumenti na osnovu kojih se može odrediti vrijednost jedinice imovine.
Strateški cilj 2 - Uređivanje normativnog okvira i vlasničko- pravnih odnosa	2.1 - Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine	2.1.1 - Analiza stanja i definiranje prioriteta tri portfelja imovine za cjelovito uređivanje imovinskopravnih odnosa
		2.1.2 - Analiza i utvrđivanje jedinica i kompleksa imovine koja u naravi čini komunalnu infrastrukturu
		2.1.3 - Definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području,
		2.1.4 - Uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije s nadležnim upravnim tijelima prema pojedinim stručnim upravnim područjima
		2.1.5 - Predstavljanje, usvajanje i provedba mjera utvrđenih u ovoj Strategiji u odnosu na uređivanje imovinskopravnih poslova
		2.1.6 – Po realizaciji navedenih mjera pristupiti sustavnom usklađenju katastra i zemljišne knjige te uređivanju imovinskopravnog stanja svih nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba prema vrstama (portfeljima) imovine i/ili prema vrsti postupka koji je potrebno provesti
	2.2 - Usklađivanje općih akata s	

	<p>nadređenim propisima i poboljšanje transparentnosti istih</p>	<p>2.2.1 - Primjena nomotehničkih pravila koje je donio Sabor RH s ciljem ostvarenja načela javnosti i predvidivosti</p> <p>2.2.2 - Usvajanje, uspostava i primjena istovjetne terminologije u skladu s općim propisima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom, odnosno općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave</p> <p>2.2.3 - Utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu),</p> <p>2.2.4 - Obvezu ispunjavanja evidencija inkorporirati u uredsko poslovanje (dokaz o izvršenom evidentiranju poslovnog događaja evidentirati obvezno kao službenu zabilješku prije stavljanja a/a)</p> <p>2.2.5 - Propisati općim aktima zabranu iznošenja iz spisa izvornika isprava kojima se stječu prava i obveze u ime i za račun Grada Zagreba u odnosu na sve gradske nekretnine, odnosno koji sadrže službene podatke o površini, namjeni i stanju svih gradskih nekretnina</p>
	<p>2.3 - Efikasnije rješavanje imovinsko - pravnih predmeta</p>	<p>2.3.1 - Grupiranje predmeta prema vrsti postupka, (u)pravnom području i portfelju imovine</p> <p>2.3.2 - Pregovori i/ili medijacija prema grupama predmeta sporova ili prema vjerovniku s ciljem učinkovitog rješavanja većeg broja postojećih i potencijalnih sporova</p> <p>2.3.3 - Dodjela predmeta vanjskim suradnicima kroz utvrđenu proceduru</p> <p>2.3.4 - Razrada modela preuzimanja imovine iz vlasništva ustanova u vlasništvo Grada Zagreba na jedinstven i uniformiran način</p> <p>2.3.5 - Razrada i primjena modela preuzimanja vlasništva na odgovarajući i prikladan način na komunalnu infrastrukturu</p>

<p>Strateški cilj 3 - Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Zagreba</p>	<p>3.1 - Sveobuhvatno evidentiranje svih javnih oblika nefinancijske imovine</p>	<p>3.1.1 - Implementacija PRLS metodologije upravljanja imovinom Grada Zagreba</p>
		<p>3.1.2 - Popis komunalne infrastrukture i izrada registara komunalne infrastrukture</p>
		<p>3.1.3 - Uvodna edukacija zaduženih zaposlenika u gradskih tijelima za razumijevanje i implementaciju pristupa upravljanju imovinom Grada prema ovoj Strategiji</p>
		<p>3.1.4 - Obuka zaduženih zaposlenika za prikupljanje podataka prema Pravilniku, operatera za rad na prikupljanju, unosu, ažuriranju i korištenju podataka, svatko radi portfelj iz svoje nadležnosti, SEGI je administrator svih portfelja</p>
	<p>3.2 - Provedba Pravilnika o vođenju baze podataka 'Upravljanje imovinom'</p>	<p>3.2.1 - Dopuna Pravilnika za preostale portfelje koji će biti obuhvaćeni vođenjem u bazi podataka 'Upravljanje imovinom'</p>
		<p>3.2.2 - Provedba primjene Pravilnika u gradskim upravnim tijelima koja vode evidencije o imovini iz svoje nadležnosti</p>
		<p>3.2.3 - Uvodna edukacija svih dionika u gradskih tijelima za novi pristup upravljanju gradskom imovinom</p>
		<p>3.2.4 - Unapređenje procesa vezano za prikupljanje podataka prema Pravilniku i njegova stalna dogradnja kroz godine</p>

	<p>3.3 - Unapređenje i povezivanja informacijskih sustava o imovini</p>	<p>3.3.1 - Nadogradnja WEB aplikacije 'Upravljanje imovinom' s modulima za obuhvat preostalih portfelja</p> <p>3.3.2 - Analiza mogućnosti korištenja infrastrukture prostornih podataka (koncept 'Open data') za potrebe upravljanja imovinom Grada</p> <p>3.3.3 - Edukacije zaposlenika za rad na upoznavanju raspoloživih baza podataka i njihovom korištenju za potrebe upravljanja imovinom Grada</p> <p>3.3.4 - Analiza i definiranje mogućnosti povezivanja sa ostalim informacijskim sustavima koji vode različite podatke o imovini iz svoje nadležnosti</p> <p>3.3.5 - Analiza smjernica za povezivanje prema mjerama iz Okvirne strategije – Zagreb Smart City</p>
	<p>3.4 - Digitalizacija dokumentacije o nekretninama</p>	<p>3.4.1 - Analiza raspoloživosti zapisa i njihovog smještaja po arhivama</p> <p>3.4.2 - Implementacija SW za obuhvat arhivske građe (dokumentacije)</p> <p>3.4.3 - Edukacija zaposlenika za digitalni obuhvat dokumentacije</p> <p>3.4.4 - Definiranje i provedba modela pristupa digitalnih arhivama</p>

		3.4.5 - Povezivanje aplikacije 'Upravljanje imovinom' sa digitalnim arhivama
		3.4.6 - Organizacija pristupa do nedigitaliziranih arhiva
<p>Strateški cilj 4 - Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka</p>	<p>4.1 - Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina</p>	4.1.1 - Planiranje dinamike uvođenja koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina s prioritetima prema važnosti (vrijednosti portfelja - gdje se mogu ostvariti najveći financijski efekti)
		4.1.2 - Analiza sadašnjeg standarda i potrošnje prostora po zaposlenima unutar gradske uprave i drugih korisnika obvezne imovine (skupina A)
		4.1.3 - Analiza sadašnjeg nivoa korištenja diskrecijske imovine (skupina B), te izračun visine indirektnih subvencija po odabranim uzorcima korisnika
		4.1.4 - Izračun indirektnih subvencija i prepoznavanje razloga kod imovine namijenjene za ostvarivanje prihoda (skupina C),
		4.1.5 - Dorada aplikacije 'Upravljanje imovinom' za prihvatanje podataka o funkcionalnoj klasifikaciji, te organizacija i edukacija operatera za unos podataka o klasifikaciji
		4.1.6 - Redovito godišnje izvještavanje o postignutim učincima primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina
	4.2 - Vrednovanje nekretnina	4.2.1 - Nastavak rada Internog procjeniteljskog povjerenstva i intenziviranje rada na procjenama kod jedinica imovine koje do sada nisu bile evidentirane niti procijenjene

	<p>4.2.2 - Analiza i po potrebi revidiranje vrijednosti ranije procijenjenih jedinica imovine, a čije vrijednosti evidentno višestruko odstupaju od realnih,</p>
	<p>4.2.3 - Evidentiranje procijenjenih vrijednosti u poslovnim knjigama (Evidenciji dugotrajne imovine), te u aplikaciji Upravljanje imovinom</p>
	<p>4.2.4 - Planirati dinamiku izrade procjena, sukladno trenutno raspoloživim resursima, kako bi se u razdoblju Strategije u cijelosti dovršile i uskladile procjene vrijednosti. U slučaju neraspologanja resursima poduzeti potrebno za osiguranje istih</p>
4.3 - Primjena modela financijskih analiza	<p>4.3.1 - Kontinuirane analize odabranih uzoraka za prikaz financijskih efekata od različitih nekretnina iz C skupine</p>
	<p>4.3.2 - Analiza rezultata i predlaganje promjene portfelja za prenamjenu nekretnina odnosno 'seljenje' iz jedne u drugu funkcionalnu skupinu</p>
	<p>4.3.3 - Analiza godišnjih prihoda po odabranim uzorcima i predlaganje aktivnosti za poboljšanje rezultata</p>
	<p>4.3.4 - Analiza prihoda od parkirališta i terasa te traženje efikasnijih modela naplate i prihoda za Grad</p>
	<p>4.4.1 - Analiza strukture troškova i definiranje uzroka odstupanja od očekivanih (planiranih) rashoda</p>

		4.4.2 - Izrada godišnjih planova prodaje nekretnina koje za Grad ne predstavljaju nikakav razvojni potencijal
	4.4 - Povećanje financijskih učinaka od imovine Grada	4.4.3 - Obilazak terena i detaljno analiziranje potencijalnih javnih površina koje se mogu koristiti za terase
		4.4.4 - Analiza godišnjih prihoda od zakupa prostora za reklame s izradom prijedloga za povećanje opsega zakupa i povećanje prihoda
		4.4.5 - Analiza mogućnosti povećanja prihoda po svakom portfelju
		4.4.6 - Aktivno sudjelovanje u apliciranjima za sredstva iz EU fondova
	4.5 - Uspostava upravljačkog izvještajnog sustava o imovini Grada	4.5.1 - Pokretanje projekta izgradnje Upravljačkog izvještajnog sustava (UIS)

		4.5.2 - Definiranje projektnog zadatka
		4.5.3 - Izrada i prihvaćanje idejnog rješenja
		4.5.4 - Operacionalizacija provedbe projekta
<p>Strateški cilj 5 - Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini Grada Zagreba</p>	<p>5.1 - Ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije o dugotrajnoj imovini u uporabi</p>	<p>5.1.1 - Osigurati tehničke pretpostavke za vođenje propisane analitičke evidencije po vrsti, količini i vrijednosti (nabaviti programsko rješenje) – koje zovemo Evidencija dugotrajne imovine – skraćeno EDI</p>
		<p>5.1.2 - Izraditi proceduru za nadležnosti i provođenje evidencije dugotrajne imovine u pripremi u pomoćnoj knjizi EDI</p>
		<p>5.1.3 - Izraditi jedinstvenu nomenklaturu dugotrajne imovine u uporabi i povezati je s računskim planom</p>
		<p>5.1.4 - Implementirati rješenje za analitičku knjigovodstvenu evidenciju imovine (EDI)</p>

	5.2 - Prijenos imovine u pripremi na propisane račune dugotrajne imovine u uporabi	5.2.1 - Izraditi proceduru za obračun i prijenos dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi na odgovarajuće račune imovina u uporabi
		5.2.2 - U skladu s procedurom identificirati dugotrajnu imovinu u pripremi čiji je ciklus izrade završen, i izvršiti prijenos na imovinu u uporabi
	5.3 - Povezivanje s bazom podataka 'Upravljanje imovinom':	5.3.1 - Definiranje procesa povezivanja i dodavanje polja ID imovine u model podataka informacijskog sustava FINKO
		5.3.2 - Tehničko povezivanje informacijskih sustava EDI i Upravljanje imovinom
		5.3.3 - Tehničko povezivanje informacijskog sustava FINKO i Upravljanje imovinom
		5.3.4 - Tehničko povezivanje informacijskog sustava EDI i informacijskog sustava FINKO



GRAD ZAGREB

*Strategija upravljanja imovinom Grada Zagreba
za razdoblje 2020. do 2026. godine*

GODIŠNJI PLAN UPRAVLJANJA IMOVINOM GRADA ZAGREBA

za 2020. godinu

(verzija 4.8)

SADRŽAJ

Uvodne napomene	3
Kriteriji odabira aktivnosti za godišnje planove	3
Podjela strateških i posebnih ciljeva	4
Odabir mjera i aktivnosti za realizaciju u 2020. godini	5
Potrebni resursi za realizaciju plana za 2020. godinu	7
Plan mjera i aktivnosti za 2020. godinu.....	8

Uvodne napomene

Strategija upravljanja imovinom Grada Zagreba, donesena na Gradskoj skupštini Grada Zagreba 2020. godine, predstavlja obvezujući dokument koji treba biti u funkciji učinkovitijeg upravljanja imovinom u vlasništvu ili na raspolaganju Grada Zagreba.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Grada donesena je za razdoblje od 7 godina, a sadrži dugoročne, srednjoročne i kratkoročne smjernice i ciljeve vezane uz upravljanje imovinom radi osiguranja učinkovitog i transparentnog upravljanja i raspolaganja imovinom.

Značenje pojma upravljanje imovinom definirano je u samom dokumentu Strategije i vrijedi i za sve pojedinačne godišnje planove.

Riječi i pojmovi što se koriste u cijelom tekstu ovog Godišnjeg plana koje imaju rodno značenje odnose se jednako na ženski i muški rod, sukladno članku 43. Zakona o ravnopravnosti spolova.

Kriteriji odabira aktivnosti za godišnje planove

Odabir aktivnosti koje će se poduzimati u okviru godišnjih planova ovisan je od:

- Prioriteti za poduzimanje mjera i aktivnosti u pojedinim područjima strateških i posebnih ciljeva,
- Logičan slijed poduzimanja mjera i aktivnosti,
- Mogućnosti gradskih upravnih tijela (raspoloživost resursa) za poduzimanje mjera i aktivnosti,
- Zakonske obveze Grada Zagreba,
- Odabira čelnika gradskih ureda i njihovog pogleda na prioritete realizacije pojedinih aktivnosti,
- Zahtjeva Gradske skupštine Grada Zagreba.

Za definiranje godišnjih planova, kao i implementacije cjelokupne Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba, potrebno je koristiti osnovnu podjelu strateških i posebnih ciljeva koja je dana u slijedećoj tablici (sadržana u osnovnom dokumentu Strategije pod brojem 6).

Opći strateški cilj: Osigurati ekonomski svrhovito, djelotvorno, učinkovito i transparentno upravljanje gradskom imovinom na način da ta imovina bude u službi gospodarskog rasta i zaštite javnog interesa i interesa Grada Zagreba.

Strateški ciljevi - vezani za upravljanje imovinom Grada Zagreba:

1. Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela u svezi imovine Grada Zagreba	2. Uređivanje normativnog okvira i vlasničko-pravnih odnosa	3. Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Zagreba	4. Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka	5. Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini
---	--	--	---	--

Posebni ciljevi – koji se nadovezuju na strateške ciljeve vezano za upravljanje imovinom Grada Zagreba:

1.1 Unapređenje organizacije nadležnosti gradskih upravnih tijela	2.1 Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine	3.1 Sveobuhvatno evidentiranje svih javnih oblika nefinancijske imovine	4.1 Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina	5.1 Ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije o dugotrajnoj imovini u uporabi
1.2 Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih trgovačkih društava i ustanova	2.2 Usklađivanje općih akata s nadređenim propisima i poboljšanje transparentnosti istih	3.2 Provedba Pravilnika o vođenju baze podataka 'Upravljanje imovinom'	4.2 Vrednovanje nekretnina	5.2 Prijenos imovine u pripremi na račune dugotrajne imovine u uporabi
1.3 Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine	2.3 Efikasnije rješavanje imovinsko – pravnih predmeta	3.3 Unapređenje i povezivanje informacijskih sustava o imovini	4.4 Povećanje financijskih učinaka od imovine Grada	5.3 Povezivanje s bazom podataka 'Upravljanje imovinom'
1.4 Optimizacija poslovnih procesa		3.4 Digitalizacija dokumentacije o nekretninama	4.5 Uspostava upravljačkog izvještajnog sustava o imovini Grada	
1.5 Unapređenje sustava unutarnjih kontrola				

Tablica općeg cilja, strateških i posebnih ciljeva

Odabir mjera i aktivnosti za realizaciju u 2020. godini

Uvažavajući činjenicu da je Strategija upravljanja imovinom Grada Zagreba po prvi puta pripremana i donesena, te da ista sadrži veliki broj mjera i aktivnosti koje će biti potrebno poduzeti u narednih sedam godina, to je bilo neophodno slijediti određene prioritete i smjernice za njezinu implementaciju.

Kod odabira strateških ciljeva, posebnih ciljeva i mjera za 2020. godinu, od strane Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada, ključne smjernice bile su:

- Ispunjenje preporuka od strane Državnog ureda za reviziju, a posebno u segmentu unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga,
- Početak implementacije Strategije upravljanja imovinom Grada Zagreba s realno mogućim ostvarenjem ciljeva u prvoj godini,
- Daljnje proširenje i dogradnja aplikacije 'Upravljanje imovinom',
- Nastavak započetih procesa kvalitetnijeg i sveobuhvatnijeg evidentiranja gradske imovine, posebno komunalne infrastrukture.

Strategijom upravljanja imovinom Grada Zagreba prepoznato je pet strateških ciljeva, 20 posebnih ciljeva i 90 mjera.

Za prvu, 2020. godinu definirano je 49 aktivnosti izvučenih iz 20 prioriternih mjera, kako je dalje detaljno opisano u ovom Godišnjem planu.

U Godišnjem planu upravljanja imovinom Grada Zagreba za 2020. godinu odabrane su mjere i aktivnosti provođenjem kojih će se osigurati pretpostavke za implementaciju posebnih ciljeva koji se vezuju na strateške ciljeve vezane uz upravljanje imovinom u vlasništvu Grada Zagreba.

Pri izradi Godišnjeg plana upravljanja imovinom grada Zagreba za 2020. godinu korištena je revizijska metodologija tako da se popis aktivnosti predviđenih za 2020. godinu donosi u tabličnom prikazu.

Budući Strategija upravljanja imovinom Grada Zagreba za razdoblje 2020. do 2026. godine nije obuhvatila redovne poslove koje Grad Zagreb obavlja vezano uz upravljanje imovinom, to redovni poslovi nisu niti obuhvaćeni ovim Godišnjim planom upravljanja imovinom Grada Zagreba za 2020. godine, kao niti naredne godine.

Do implementacije PRLS metodologije upravljanja imovinom Grada Zagreba, a koje aktivnosti su predviđene ovim Godišnjim planom, redovni poslovi upravljanja imovinom Grada Zagreba (npr. kupoprodaja nekretnina, priprema dokumentacije, provođenje uknjižbi, vođenje sporova, održavanje nekretnina) će se obavljati u kontinuitetu sukladno zakonskim i podzakonskim propisima kao i dosada.

Procesna pravila prodaje nekretnina u uvjetima ustrojavanja menadžerskog sustava temeljit će se na postupnom prelasku, koji će trajati godinama. S druge strane, Grad

Zagreb mora za tekuću i naredne godine ostvariti kontinuitet poslovanja i realizaciju ranije planiranih prihoda od prodaje nekretnina. Ključni kriteriji kod odabira nekretnina za prodaju u narednoj godini trebaju biti:

- Započete transakcije prodaje nekretnina za koje je već pripremljena dokumentacija,
- Iskazani interes kupaca za pojedine nekretnine i njihova pojedinačna obrada,
- Nekretnine za koje je završena imovinsko-pravna analiza te su podobne za prodaju,
- Javne objave za iskaz interesa kupaca za kupnju 'arondacijskih površina',
- Drugi inputi (interes RH, prodaja po legalizaciji objekata, nekretnine u suvlasništvu i dr.).

Popis aktivnosti sadržan je u tablici Godišnjeg plana upravljanja imovinom Grada Zagreba za 2020. godinu, pri čemu kolone imaju slijedeća značenja:

Poseban cilj – označen je jedinstvenom šifrom koja se sastoji od brojčane oznake strateškog cilja (SC) i konkretnog posebnog cilja (PC),

Mjera – označena je jedinstvenom šifrom koja se sastoji od brojčane oznake strateškog cilja (SC), posebnog cilja (PC) i mjere (M),

Aktivnost – označena je jedinstvenom šifrom koja se sastoji od šifre mjere na koju je dodana i brojčana oznaka aktivnosti (A) u sklopu te mjere, te istaknut tekstualni naziv i opis same aktivnosti.

Nadležnost – kolona je ostavljena za ažuriranje gradskim upravnim tijelima.

Rok – naveden je inicijalno planirani rok za dovršetak realizacije konkretne aktivnosti, no konačan rok ostavljen je za ažuriranje gradskim upravnim tijelima.

Primjer pojašnjenja tablice godišnjih aktivnosti:

Poseban cilj	Mjera	Aktivnost	Nadležnost	Rok
SC, PC Jedinstvena oznaka SC-strateški cilj PC-poseban cilj	SC.PC.M Jedinstvena oznaka SC- strateškog cilja PC – posebnog cilja i Mjere Primjer: 5.1.4 – Implementacija rješenja za analitičku knjigovodstvenu evidenciju imovine (EDI)	SC.PC.M.A – Opis naziva aktivnosti	Naziv ili šifarska oznaka nadležnog gradskog tijela za provođenje aktivnosti	Naveći realan rok za realizaciju aktivnosti
		5.1.4.1 – Izraditi plan implementacije programskog rješenja	Gradski ured za financije	31.03.2020.
		5.1.4.2 – Imenovati projektni tim za implementaciju rješenja EDI	Gradski ured za financije	30.04.2020.
		5.1.4.3 – Definirati organizacijske jedinice, mjesto troška i lokacije za potrebe evidencije dugotrajne imovine u uporabi	Gradski ured za financije	31.07.2020.

Potrebni resursi za realizaciju plana za 2020. godinu

Potrebni resursi za realizaciju Godišnjeg plana za 2020. godinu trebaju biti u slijedećim okvirima:

- Angažman postojećih zaposlenika uz potrebne preraspodjele uočene kod neposrednog planiranja i izvršenja aktivnosti,
- Angažman vanjskih konzultanata za edukaciju zastupnika, čelnika i zaposlenika za implementaciju Strategije i novi upravljački pristup upravljanju imovinom, te implementaciju PRLS metodologije,
- Financijski resursi potrebni za nabavku i implementaciju odgovarajućeg SW (Evidencija dugotrajne imovine – EDI), te implementaciju PRLS metodologije biti će moguće naknadno definirati po prikupljanju potrebnih informacija.

Uvažavajući činjenicu da se ciklus proračunskog planiranja odvija kroz tri godine, što ujedno znači da se svako planiranje potreba za resursima mora sagledati kroz više godina. Nadalje, rezultati angažmana novih resursa trebaju uvijek donositi više nego li je sam ulog u te resurse (osim zakonskih obveza).

Plan ciljeva, mjera i aktivnosti za 2020. godinu

Strateški cilj 1 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih tijela u svezi imovine Grada Zagreba Uređivanje normativnog okvira i vlasničko-pravnih odnosa				
1.1 - Unapređenje organizacije rada i nadležnosti gradskih upravnih tijela	1.1.1 - Utvrđivanje i popisivanje nadležnosti različitih upravnih odjela u odnosu na raspolaganje nekretninama iste vrste u vlasništvu Grada Zagreba	1.1.1.1 - Uspostava radnih koordinacija s ciljem analize dodjele na korištenje istovrsnih nekretnina od strane različitih upravnih tijela, uz navođenje akata općenormativne naravi, odnosno nadležnosti, ovlasti i procedura u okviru istih		
	1.3.3 - Razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu	1.3.3.1 - Edukacija čelnika ustrojstvenih jedinica nadležnih odjela o nužnosti uspostave mehanizama suradnje u smislu upravljanja imovinom, odnosno evidentiranja poslovnih događaja u vezi iste imovine		
Strateški cilj 2 - Uređivanje normativnog okvira i vlasničko-pravnih odnosa				
2.1 - Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine	2.1.1 - Analiza stanja i definiranje prioriteta tri portfelja imovine za cjelovito uređivanje imovinskopravnih odnosa	2.1.1.1 - Radna koordinacija s ciljem općenite ocjene uređenosti vlasničkopravnog stanja u odnosu na sve portfelje nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba i načelno izdvajanje nekretnina koje zahtijevaju prioritarno postupanje u smislu uređivanja imovinskopravnih odnosa		
		2.1.1.2 - Izdvajanje i navođenje pravnih stvari u okviru uređivanja imovinskopravnih odnosa koji ne podrazumijevaju postupak u kojem sudjeluju stranke s protivnim interesima (prijenos vlasništva nekretnina kojima upravljaju ustanove, podnošenje zahtjeva za prijenos u vlasništvo imovine u vlasništvu RH i upis komunalne infrastrukture u zemljišne knjige)		

		2.1.1.4 - Provedba oglednog postupka evidentiranja jedne jedinice imovine u okviru komunalne infrastrukture u skladu s odredbama čl. 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu		
	2.1.2 - Analiza i utvrđivanje jedinica i kompleksa imovine koja u naravi čini komunalnu infrastrukturu	2.1.2.1 - Odabir oglednog kompleksa imovine u okviru kojeg se nalazi više jedinica imovine koje u naravi čine jednu ili više vrsta komunalne infrastrukture u smislu odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu		
	2.1.6 - Po realizaciji navedenih mjera pristupiti sustavnom usklađenju katastra i zemljišne knjige te uređivanju imovinskopravnog stanja svih nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba prema vrstama (portfeljima) imovine i/ili prema vrsti postupka koji je potrebno provesti	2.1.6.3 - Intenzivan rad na usklađenju katastra i zemljišne knjige za imovinu u vlasništvu Grada Zagreba, dok se sva imovina ne uskladi		
2.2 - Usklađivanje općih akata s nadređenim propisima i poboljšanje transparentnosti istih	2.2.2 - Usvajanje, uspostava i primjena istovjetne terminologije u skladu s općim propisima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom, odnosno općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave	2.2.2.1 - Uspostava radnih koordinacija čelnika upravnih tijela u čijoj je nadležnosti predlaganje općenormativnih akata kojima se uređuje područje upravljanja imovinom s ciljem usvajanja jedinstvene terminologije u svim predmetnim aktima		
		2.2.2.2 - Primjena pojmova koji predstavljaju pravne standarde na jedinstven i sveobuhvatan način u svim općim, a posljedično i pojedinačnim aktima donesenim na temelju općih akata		
		2.2.2.3 - Usvajanje i implementacija pojmova utvrđenih u ovoj Strategiji, odnosno dugih prilagođenih pojmova od strane gradskih tijela, za sve pojmove u vezi kojih postoje dvojbe o značenju, ako su stručni ili dvosmisleni, odnosno ako se koriste u užem ili širem smislu od uobičajenog		

	2.2.3 - Utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu),	2.2.3.1 - Uspostava radne koordinacije svih tijela koja provode poslovne aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav, a osobito tijela koje provode poslove evidentiranja imovine, poslove raspolaganja gradskim poslovnim prostorima i stanovima, poslove raspolaganja javnim površinama, poslove upravljanja komunalnom infrastrukturom te poslovima knjigovodstvenog evidentiranja nekretnina i svih poslovnih događaja u vezi iste		
Strateški cilj 3 - Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Zagreba				
3.1 Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine	3.1.1 Implementacija PRLS metodologije upravljanja imovinom Grada Zagreba	3.1.1.1 - Pripreme za implementaciju (definiranje Radnog tima i projektnog zadatka) - 2020. godine		
		3.1.1.2 - Definiranje financijskog okvira i uključanje u plan proračuna za - 2021. godinu		
	3.1.2 - Popis komunalne infrastrukture i izrada registara komunalne infrastrukture	3.1.2.1 - Formiranje tima za obuhvat podataka komunalne infrastrukture (konkretno odabrati podportfelji: 4.1- Nerazvrstane ceste, 4.2 - Javne prometne površine i 4.7 - Javne javna rasvjeta ako je najvišeg prioriteta) - 2020		
		3.1.2.4 - Obuhvat podataka komunalne infrastrukture za podportfelj 4.4. Javne garaže - 2020 godine		
	3.1.3 - Uvodna edukacija zaduženih zaposlenika u gradskih tijelima za razumijevanje i implementaciju pristupa upravljanju imovinom Grada prema ovoj Strategiji	3.1.3.1 - Uvodna edukacija čelnika gradske uprave koji imaju u svojoj nadležnosti upravljanje pojedinih pojavnih oblika imovine		
		3.1.3.2 - Edukacija za zastupnike Gradske skupštine Grada Zagreba kroz 2 radionice nakon ili prije eSavjetovanja o Strategiji upravljanja imovinom		

	3.1.4 - Obuka zaduženih zaposlenika za prikupljanje podataka prema Pravilniku, operatera za rad na prikupljanju, unosu, ažuriranju i korištenju podataka, svatko radi portfelj iz svoje nadležnosti, SEGI je administrator svih portfelja	3.1.4.1 - Obuka operatera za unos podataka (10 radionica)		
3.2 - Provedba Pravilnika o vođenju baze podataka 'Upravljanje imovinom'	3.2.1 - Dopuna Pravilnika za preostale portfelje koji će biti obuhvaćeni vođenjem u bazi podataka 'Upravljanje imovinom'	3.2.1.1 - Analiza preostalih portfelja koji nisu obuhvaćeni Pravilnikom		
		3.2.1.2 - Priprema i usvajanje dopune Pravilnika		
3.3 - Unapređenje i povezivanja informacijskih sustava o imovini	3.3.1 - Nadogradnja WEB aplikacije 'Upravljanje imovinom' s modulima za obuhvat preostalih portfelja	3.3.1.1 - Definiranje i usvajanje potrebnih nadogradnji		
		3.2.1.2 - Ugovaranje nadogradnji s programskom kućom		
		3.2.1.3 - Implementacija nadogradnji		
Strateški cilj 4 - Menadžersko upravljanje imovinom i povećanje financijskih učinaka				
4.1. - Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina	4.1.5 - Dorada aplikacije 'Upravljanje imovinom' za prihvatanje podataka o funkcionalnoj klasifikaciji, te organizacija i edukacija operatera za unos podataka o klasifikaciji	4.1.5.1 - Definiranje dorada kao i dorade o stanje nekretnine ako je već nema u aplikaciji 'Upravljanje imovinom'		
		4.1.5.2 - Implementacija dorade		

4.2 - Vrednovanje nekretnina	4.2.1 - Nastavak rada Internog procjeniteljskog povjerenstva i intenziviranje rada na procjenama kod jedinica imovine koje do sada nisu bile evidentirane niti procijenjene	4.2.1.1 - Analiza prijedloga za ubrzanje rada		
4.4 - Povećanje financijskih učinaka od imovine Grada	4.4.1 - Analiza strukture troškova i definiranje uzroka odstupanja od očekivanih (planiranih) rashoda	4.4.1.1 - Priprema plana analize troškova (režije, osiguranje, utrošak energenata, troškovi zaštite objekata, održavanje)		
	4.4.2 - Izrada godišnjih planova prodaje nekretnina koje za Grad ne predstavljaju nikakav razvojni potencijal	4.4.2.1 - Analiza 'arondacijskih površina'		
		4.4.2.4 - Definiranje modela prodaje 'arondacijskih površina' i ostalih ne perspektivnih nekretnina, kontinuirana prodaja istih		
4.5 - Uspostava upravljačkog izvještajnog sustava o imovini Grada	4.5.1 - Pokretanje projekta izgradnje Upravljačkog izvještajnog sustava (UIS)	4.5.1.1 - Analiza zahtjeva - koji su mogući korisnici UIS-a		
		4.5.1.2 - Presentacija koncepta čelnicima Grada		
Strateški cilj 5 - Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o imovini Grada Zagreba				
5.1 - Ustroj analitičke knjigovodstvene evidencije o dugotrajnoj imovini u uporabi	5.1.1 - Osigurati tehničke pretpostavke za vođenje propisane analitičke evidencije po vrsti, količini i vrijednosti (nabaviti programsko rješenje) – koje zovemo Evidencija dugotrajne imovine – skraćeno EDI	5.1.1.1 - Izraditi zahtjev za nabavu sa specifikacijom potrebitih funkcionalnosti i karakteristika programskog rješenja za potrebe vođenja analitičkog knjigovodstva dugotrajne imovine u uporabi		
		5.1.1.2 - Provesti odgovarajući postupak nabave programskog rješenja EDI na tržištu		
		5.1.1.3 - Zaključiti ugovor o isporuci programskog rješenja EDI s odabranim ponuditeljem		

		5.1.1.4 - Izvršiti instalaciju i integraciju programskog rješenja u informacijsko komunikacijsku okolinu Grada Zagreba		
5.1.2 - Izraditi proceduru za nadležnosti i provođenje evidencije dugotrajne imovine u pripremi u pomoćnoj knjizi EDI		5.1.2.1 - Odrediti osobu koja će u suradnji s Gradskim uredom za financije pripremiti proceduru za nadležnosti i provođenje evidencije dugotrajne imovine u pomoćnoj knjizi EDI		
		5.1.2.2 - Izraditi proceduru za nadležnosti i provođenje evidencije dugotrajne imovine u pripremi u pomoćnoj knjizi EDI, kako bi se započete investicije mogle pratiti u periodu izgradnje i lakše identificirale prilikom stavljanja u uporabu		
		5.1.2.3 - Odobriti proceduru iz 5.1.2.1.		
		5.1.2.4 - Dostaviti odobrenu proceduru potrebitim gradskim uredima		
5.1.3 - Izraditi jedinstvenu nomenklaturu dugotrajne imovine u uporabi i povezati je s računskim planom		5.1.3.1 - Izraditi jedinstvenu nomenklaturu dugotrajne nefinancijske imovine u uporabi prema potrebama Grada neovisno o pojavnim oblicima koje propisuje računski plan		
		5.1.3.2 - Povezati jedinstvenu nomenklaturu dugotrajne nefinancijske imovine u uporabi s računskim planom (izraditi veznu tablicu)		
		5.1.3.3 - Implementirati veznu tablicu na način da se prilikom evidentiranja dugotrajne imovine u pripremi automatski određuje konto imovine i konto ispravka vrijednosti		
5.1.4 - Implementirati rješenje za analitičku knjigovodstvenu evidenciju imovine (EDI)		5.1.4.1 - Izraditi plan implementacije programskog rješenja EDI		
		5.1.4.2 - Imenovati projektni tim odgovoran za implementaciju rješenja EDI		
		5.1.4.3 - Definirati organizacijske jedinice, mjesta troška i lokacije za potrebe evidencije dugotrajne imovine u uporabi		

		5.1.4.4 - Definirati amortizacijske grupe i stope amortizacije		
		5.1.4.5 - Odrediti djelatnike i prava pristupa u informacijski sustav EDI te provesti izobrazbu djelatnika za rad s istim.		
5.2 - Prijenos imovine u pripremi na propisane račune dugotrajne imovine u uporabi	5.2.1 - Izraditi proceduru za obračun i prijenos dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi na odgovarajuće račune imovina u uporabi	5.2.1.1 - Odrediti osobu koja će u suradnji s Gradskim uredom za financije pripremiti proceduru o obračunu i prijenosu dugotrajne imovine u pripremi na odgovarajuće račune dugotrajne imovine u uporabi		
		5.2.1.2 - Izraditi proceduru za obračun i prijenos imovine u Glavnoj knjizi sa računa skupine 05- Dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi na odgovarajuće račune računskog plana na kojima se vodi imovina u uporabi prema pojavnim oblicima		
		5.2.1.3 - Odobriti proceduru iz 5.1.2.1 (procedura za nadležnosti i provođenje evidencije dugotrajne imovine u pomoćnoj knjizi EDI)		