



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/16-09/07
URBROJ: 65-16-02

Zagreb, 15. ožujka 2016.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11), dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 9. ožujka 2016. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela u ime Državnog ureda za reviziju, sudjelovat će mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor.

PREDSJEDNIK

akademik Željko Reiner



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/16-05/1

URBROJ: 613-01-01-15-9

Zagreb, 9. ožujka 2016.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 15-03-2016		
Klasifikacijski oznaka	Org. jed.	
021-12/16-09/07	65	
Uredbeni broj	Pril.	Vrij.
5803-16-01	1	-

HRVATSKI SABOR
n/p akademik Željko Reiner, predsjednik

Predmet: Dostava Izvešća

Poštovani,

U skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), u prilogu se dostavlja Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

S poštovanjem,



GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI**

**UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Zagreb, ožujak 2016.

S A D R Ź A J

stranica

SAŽETAK	i
PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
PODRUČJA I METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
PODACI O NEKRETNINAMA I DRUGOJ NEFINANCIJSKOJ IMOVINI	5
UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA	8
Zakonodavni okvir	8
Evidencije o nefinancijskoj imovini	10
Normativno uređenje upravljanja i raspolaganja nekretninama	15
Upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem	17
Unutarnja kontrola upravljanja i raspolaganja nekretninama	26
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA NEKRETNINAMA	28
Prilog 1: Broj stanovnika i broj zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica, po županijama	
Prilog 2: Broj i površina poslovnih prostora u lokalnim jedinicama prema korisnicima, na dan 31. prosinca 2014., po županijama	
Prilog 3: Broj i površina stanova u lokalnim jedinicama prema korisnicima, na dan 31. prosinca 2014., po županijama	
Prilog 4: Ostvareni prihodi od upravljanja i raspolaganja poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem od 2012. do 2014., po županijama	
Prilog 5: Pojedinačna izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama	

SAŽETAK

Državni ured za reviziju je obavio 21 reviziju učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama lokalnih jedinica. Revizijom su obuhvaćene sve lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj (20 županija, 127 gradova, 428 općina i Grad Zagreb).

Predmet revizije bili su postupci i aktivnosti lokalnih jedinica u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama, koji se odnose na vođenje evidencija, normativno uređenje i usklađenost upravljanja i raspolaganja nekretninama sa zakonima i drugim propisima te sustav kontrola upravljanja i raspolaganja nekretninama. Pod pojmom nekretnine podrazumijeva se građevinsko zemljište i građevinski objekti (poslovni prostori i stanovi). Revizijskim postupcima obuhvaćeno je poslovanje od 2012. do 2014.

Ciljevi revizije bili su ocijeniti cjelovitost podataka o nekretninama, normativno uređenje upravljanja i raspolaganja nekretninama, upravljaju li i raspoložu lokalne jedinice nekretninama u skladu s propisima i djelotvorno te ocijeniti efikasnost sustava unutarnjih kontrola pri upravljanju i raspolaganju nekretninama.

Na koncu 2014. lokalne jedinice su upravljale i raspolagale s 22 425 poslovnih prostora površine 3 613 966 m², 18 371 stanom površine 933 762 m² i s građevinskim zemljištem površine 338 174 458 m².

Raspolaganjem poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem od 2012. do 2014., lokalne jedinice ostvarile su prihode u iznosu 2.811.466.915,00 kn.

Na temelju prikupljenih podataka i utvrđenih činjenica, Državni ured za reviziju je ocijenio da je upravljanje i raspolaganje nekretninama u **32 lokalne jedinice učinkovito** dok je u **svim drugim lokalnim jedinicama djelomično učinkovito**. Upravljanje i raspolaganje nekretninama je ocijenjeno učinkovito za **sedam županija** (Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Primorsko-goranska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska i Zagrebačka), **19 gradova** (Buzet, Čakovec, Duga Resa, Gospić, Karlovac, Kastav, Ivanec, Labin, Ludbreg, Opatija, Ozalj, Prelog, Senj, Slavonski Brod, Slunj, Umag-Umago, Vinkovci, Virovitica i Zaprešić) te **šest općina** (Domašinec, Kotoriba, Nedelišće, Orehovica, Rakovica i Sveti Martin na Muri).

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- Lokalne jedinice ne raspoložu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspoložu ili bi trebale upravljati i raspolagati. U poslovnim knjigama nije evidentirana pojedina imovina za koju su riješeni imovinskopravni odnosi, a za imovinu za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi nisu poduzimane sustavne i planske aktivnosti za rješavanje te evidentiranje u poslovnim knjigama.
- Lokalne jedinice nisu ustrojile i ne vode registar imovine na način i s podacima propisanim za registar državne imovine.
- U poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama, pojedina imovina nije evidentirana na propisanim računima, nije obavljen cjeloviti popis imovine i obveza i nisu usklađeni podaci u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji o imovini s podacima u glavnoj knjizi.
- Lokalne jedinice nisu utvrdile namjenu nekretnina s kojima upravljaju i raspoložu te nisu ustrojile evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama po svakoj jedinici nekretnine.

- Lokalne jedinice nisu donijele strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, godišnji plan upravljanja i raspolaganja te nisu propisale način izvještavanja o ostvarenju strategije i plana upravljanja i raspolaganja nekretninama.
- Kod stjecanja nekretnina nisu obavljane analize kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine te mogućnost korištenja postojećih nekretnina lokalnih jedinica. Koncem 2014. nisu korištena ili su bila izvan uporabe 3 473 poslovna prostora i 1 979 stanova. Za navedene nekretnine nisu poduzimane dostatne aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju.
- Pojedini poslovni prostori davani su u zakup bez provedbe postupka javnog natječaja i bez zaključivanja ugovora o zakupu.
- S pojedinim korisnicima stanova nisu zaključeni ugovori o najmu i nije obračunavana i naplaćivana najamnina.
- Prije početka gradnje nekretnina nisu bili uređeni imovinskopravni odnosi, nije utvrđena ukupna vrijednost ulaganja s izvorima financiranja i nisu osigurana potrebna financijska sredstva. Nisu poduzimane aktivnosti za završetak izgradnje objekata koji nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju, a ugovoreni rokovi za završetak radova su istekli.
- Lokalne jedinice nisu donijele pisane procedure, odnosno procedurama nisu detaljno utvrdile postupke i aktivnosti u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

- Poduzeti aktivnosti za utvrđivanje stvarnog stanja imovine kojom lokalne jedinice upravljaju i raspoložu ili bi trebale upravljati i raspolagati u skladu sa zakonima i drugim propisima te za navedenu imovinu provjeriti upis vlasničkih prava u zemljišnim knjigama. U poslovnim knjigama evidentirati te financijskim izvještajima iskazati svu imovinu za koju su riješeni imovinskopravni odnosi, a za imovinu za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi poduzimati aktivnosti za rješavanje i evidentiranje u poslovnim knjigama. Pokrenuti postupak upisa prava vlasništva u korist lokalne jedinice u zemljišnim knjigama nad nekretninama koje joj pripadaju te uskladiti podatke u zemljišnim knjigama i katastru.
- 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.
- U poslovnim knjigama evidentirati poslovne promjene u vezi s nekretninama, uskladiti podatke u analitičkoj evidenciji i glavnoj knjizi, te provesti cjeloviti popis imovine i obveza, u skladu s proračunskim računovodstvom.
- Utvrditi namjenu nekretnina s kojim lokalna jedinica upravlja i raspoložu te ustrojiti evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama po svakoj jedinici nekretnine, kako bi se mogla utvrditi i pratiti učinkovitost upravljanja i raspolaganja nekretninama.
- Donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, kojom je potrebno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja, uvažavajući gospodarske i razvojne interese lokalne jedinice, te godišnji plan, kojim je potrebno odrediti kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja nekretninama i mjere u svrhu provedbe strategije. Propisati način izvještavanja o upravljanju i raspolaganju nekretninama, odnosno o ostvarenju strategije i plana upravljanja i raspolaganja.

- U skladu s načelom dobrog gospodara i u svrhu učinkovitog raspolaganja imovinom i proračunskim sredstvima, prije stjecanja nekretnina izraditi analizu kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine. Utvrditi mogu li se djelatnosti zbog kojih se kupuju odnosno uzimaju u zakup nekretnine obavljati koristeći postojeće nekretnine lokalne jedinice. Za poslovne prostore i stanove koji nisu u funkciji, poduzeti aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju prema utvrđenoj namjeni.
- Davati poslovne prostore u zakup te zaključivati ugovore o zakupu u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora i aktima lokalne jedinice. Davati stanove u najam u skladu s odredbama Zakona o najmu stanova i unutarnjim aktima, odnosno s korisnicima zaključiti ugovor o najmu te obračunavati i naplaćivati najamninu.
- Prije početka gradnje nekretnina riješiti imovinskopravne odnose i utvrditi ukupnu vrijednost ulaganja s izvorima financiranja te osigurati potrebna financijska sredstva s ciljem završetka radova u planiranim rokovima. Poduzeti aktivnosti za završetak izgradnje objekata koji nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju u ugovorenom roku.
- Donijeti, odnosno doraditi pisane procedure kojima treba detaljno utvrditi poslove upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova kako bi se unaprijedilo njihovo obavljanje.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta u vezi sa stanjem, namjenom i korištenjem imovine lokalnih jedinica te utjecala na povećanje učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-10/19
URBROJ: 613-01-01-16-1

Zagreb, 9. ožujka 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA NEKRETNINAMA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Državni ured za reviziju je obavio 21 reviziju učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice). Revizijom je obuhvaćeno 20 županija sa svim lokalnim jedinicama na njihovom području i Grad Zagreb.

Postupci revizije provedeni su od 23. veljače 2015. do 18. siječnja 2016. Revizijom je obuhvaćeno poslovanje od 2012. do 2014., a za pojedina područja revizije, obuhvaćene su aktivnosti u ranijim razdobljima i u 2015.

Državni ured za reviziju je ocijenio opravdanim obaviti revizije učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama, jer su ranije obavljenim financijskim revizijama u lokalnim jedinicama, utvrđene nepravilnosti i propusti u vezi s evidentiranjem, popisom i vrednovanjem te zakupom, nabavom i prodajom imovine. Osim toga, raspolaganje i upravljanje pojedinim vrstama imovine nije detaljno uređeno zakonima ili drugim propisima, pa su uočena različita postupanja kod raspolaganja istom vrstom imovine. Navedeno je prepoznato i u Strategiji upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2013. do 2017. (Narodne novine 76/13), u kojoj je navedeno da je u izradi novog zakonskog rješenja u upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske potrebno uspostaviti jednaka pravila postupanja i za nadležna tijela u lokalnim jedinicama. Također, Strategijom je navedeno da načela upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti) treba dosljedno i u cijelosti primjenjivati i na imovinu lokalnih jedinica.

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije bile su aktivnosti lokalnih jedinica u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama.

U ovoj reviziji, pod pojmom nekretnine podrazumijeva se građevinsko zemljište i građevinski objekti (poslovni prostori i stanovi). Građevinsko zemljište je, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13), zemljište koje je izgrađeno, uređeno ili prostornim planom namijenjeno za građenje građevina ili uređenje površina javne namjene. Poslovni prostori su, prema odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine 125/11 i 64/15), poslovne zgrade, poslovne prostorije, garaže i garažna mjesta. Pod pojmom stanovi, podrazumijevaju se stanovi u vlasništvu lokalnih jedinica.

Ciljevi revizije bili su:

- ocijeniti cjelovitost podataka o nekretninama
- ocijeniti normativno uređenje upravljanja i raspolaganja nekretninama
- ocijeniti upravlja li se i raspolaze nekretninama (poslovnim prostorima, stanovima i građevinskim zemljištem) u skladu sa zakonima i drugim propisima
- ocijeniti djelotvornost raspolaganja i upravljanja nekretninama i
- ocijeniti efikasnost sustava unutarnjih kontrola pri upravljanju i raspolaganju nekretninama.

PODRUČJA I METODE REVIZIJE

S obzirom na postavljene ciljeve, revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: evidencije o nekretninama, normativno uređenje, upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem te unutarnje kontrole.

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U fazi planiranja i obavljanja pripremnih radnji za obavljanje revizije proučeni su i analizirani zakoni i drugi propisi, koji uređuju upravljanje i raspolaganje nekretninama, te financijski izvještaji lokalnih jedinica. Osim toga, korišteni su i podaci iz izvješća o ranije obavljenim financijskim revizijama lokalnih jedinica.

U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja i analize dokaza:

- ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te unutarnjih akata lokalnih jedinica kojima su propisane procedure i aktivnosti u vezi s nekretninama
- provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima i analizirani su podaci prikupljeni putem upitnika
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama te pribavljena obrazloženja o pojedinim poslovnim događajima.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za obavljanje poslova propisanih odredbama Zakona 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 - pročišćeni tekst i 137/15), lokalne jedinice, osim financijskih sredstava (koja im pripadaju i koje ostvaruju u skladu s propisima), koriste, upravljaju i raspoložu pokretnim i nepokretnim stvarima. Sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja pripadaju lokalnoj jedinici, čine njezinu imovinu. Prema odredbama spomenutog Zakona, lokalna jedinica je dužna imovinom upravljati, koristiti se i raspolagati pažnjom dobrog gospodara, što znači da imovina treba biti u funkciji obavljanja poslova lokalne jedinice, ali i u funkciji stvaranja nove vrijednosti i ostvarivanja veće ekonomske koristi.

Za ocjenu učinkovitosti utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa te poduzetih aktivnosti lokalnih jedinica u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama.

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Je li lokalna jedinica učinkovito upravljala i raspolagala nekretninama?

Ovo pitanje je razrađeno u četiri osnovna potpitanja, a svako od njih u niz detaljnijih potpitanja. Osnovna pitanja bila su:

- Ima li lokalna jedinica cjelovite podatke o nekretninama?
- Je li lokalna jedinica normativno uredila upravljanje i raspolaganje nekretninama?
- Upravlja li i raspolože lokalna jedinica nekretninama pažnjom dobrog gospodara?
- Je li uspostavljen efikasan sustav unutarnjih kontrola u svrhu praćenja upravljanja i raspolaganja nekretninama?

Upravljanje i raspolaganje nekretninama ocjenjuje se kao **učinkovito**, ako lokalna jedinica nekretninama upravlja i raspolože pažnjom dobrog gospodara, ima cjelovite podatke odnosno poduzete su sve aktivnosti u cilju utvrđivanja cjelovitih podataka o nekretninama, upravljanje i raspolaganje je normativno uređeno, te je uspostavljen efikasan sustav unutarnjih kontrola.

Kao **djelomično učinkovito**, ocjenjuje se ako 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.

Upravljanje i raspolaganje nekretninama **nije učinkovito**, ako su potrebna znatna poboljšanja, nisu poduzete aktivnosti za utvrđivanje cjelovitih podataka o nekretninama te upravljanje i raspolaganje nije normativno uređeno.

U nastavku se daju kriteriji za ocjenu učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama, prema područjima revizije.

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama, prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Evidencije o nekretninama	<ul style="list-style-type: none"> ○ sve nekretnine evidentirane su u poslovnim knjigama ○ u analitičkim evidencijama su nekretnine evidentirane po vrsti, količini i vrijednosti ○ poslovne promjene u vezi s nekretninama evidentirane su prema propisima o proračunskom računovodstvu ○ nekretnine su obuhvaćene godišnjim popisom imovine i obveza ○ usklađeni su podaci o nekretninama u poslovnim knjigama s podacima koji su utvrđeni popisom imovine i obveza ○ ustrojen je registar imovine ○ registar sadrži podatke i informacije propisane za registar državne imovine ○ nekretnine su upisane u zemljišnim knjigama i katastru ○ podaci o nekretninama usklađeni su u zemljišnim knjigama i katastru
Normativno uređenje	<ul style="list-style-type: none"> ○ donesen je plan (strategija) koja sadrži srednjoročne ciljeve i smjernice za upravljanje i raspolaganje nekretninama ○ donesen je godišnji plan upravljanja i raspolaganja nekretninama koji sadrži kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja ○ sastavljeni su izvještaji o ostvarenju strategije i godišnjeg plana upravljanja ○ doneseni su unutarnji akti o raspolaganju i upravljanju nekretninama i usklađeni su s važećim propisima ○ aktima su uređeni svi oblici upravljanja i raspolaganja nekretninama ○ akti sadrže jasne kriterije i mjerila za donošenje odluka o upravljanju i raspolaganju nekretninama ○ planovi, unutarnji akti i natječaji o raspolaganju nekretninama se objavljuju
Upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem	<ul style="list-style-type: none"> ○ upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem obavlja se u skladu s propisima i unutarnjim aktima ○ ostvaruju se prihodi od poslovnih prostora, stanova i zemljišta ○ vode se podaci o приходima i rashodima po svakoj jedinici nekretnine ○ analizom je utvrđeno koji način nabave nekretnine je najpovoljniji za lokalnu jedinicu ○ svi poslovni prostori, stanovi i zemljište su u uporabi ○ za nekretnine koje se ne koriste poduzimaju se aktivnosti kako bi se stavile u uporabu ○ u slučaju potrebe za unajmljivanjem poslovnog prostora, analizirana je mogućnost korištenja vlastitih prostora
Unutarnje kontrole	<ul style="list-style-type: none"> ○ donesene su jasne procedure s popisanim aktivnostima, osobama i ovlaštenjima na temelju kojih se upravlja i raspoložuje nekretninama ○ osigurana je koordinacija odjela u slučaju ako se poslovi u vezi s evidentiranjem, procjenom i praćenjem nekretnina obavljaju u više odjela ○ ustrojena je unutarnja revizija ○ unutarnjom revizijom su obuhvaćene aktivnosti u vezi s nekretninama ○ prati se provedba danih preporuka

PODACI O NEKRETNINAMA I DRUGOJ NEFINANCIJSKOJ IMOVINI

Način vođenja knjigovodstvenih evidencija o imovini lokalnih jedinica te iskazivanje imovine u financijskim izvještajima, propisani su odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14 i 115/15) i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15 i 135/15).

Prema podacima iz financijskih izvještaja, ukupna vrijednost imovine lokalnih jedinica na dan 31. prosinca 2014. iskazana je u iznosu 112.268.848.092,00 kn, što je u odnosu na početak godine više za 4.444.542.483,00 kn ili 4,1%. Ukupna imovina odnosi se na nefinancijsku imovinu u iznosu 86.268.356.225,00 kn i financijsku imovinu u iznosu 26.000.491.867,00 kn.

Prema propisima o proračunskom računovodstvu, nefinancijsku imovinu čini vrijednost prirodnih bogatstava (zemljišta), građevinskih objekata, imovine u pripremi i druge imovine (uredska i druga oprema, prijevozna sredstva, knjige, nematerijalna imovina).

U tablici broj 1 daju se podaci o vrijednosti nefinancijske imovine lokalnih jedinica na dan 31. prosinca 2012., 2013. i 2014., prema vrsti imovine.

Tablica broj 1

Vrijednost nefinancijske imovine lokalnih jedinica
na dan 31. prosinca 2012., 2013. i 2014., prema vrsti imovine

u kn

Redni broj	Nefinancijska imovina	2012.	2013.	2014.
	1	2	3	4
1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	26.199.699.889,00	27.296.873.347,00	28.557.353.273,00
2.	Građevinski objekti	37.119.624.983,00	42.332.589.156,00	44.434.310.494,00
3.	Imovina u pripremi	10.540.495.898,00	10.559.000.731,00	11.010.046.350,00
4.	Druga imovina	2.300.966.555,00	2.297.086.087,00	2.266.646.108,00
	Ukupno	76.160.787.325,00	82.485.549.321,00	86.268.356.225,00

Od 2012. do 2014., vrijednost nefinancijske imovine lokalnih jedinica ima tendenciju rasta. Koncem 2013. veća je u odnosu na 2012. za 6.324.761.996,00 kn ili 8,3 %, a koncem 2014. veća je za 3.782.806.904,00 kn ili 4,6 % u odnosu na 2013.

Vrijednosno značajnije povećanje u promatranom razdoblju odnosi se na građevinske objekte, čija je vrijednost koncem 2014. veća u odnosu na 2012. za 19,7 % i zemljišta čija je vrijednost koncem 2014. veća u odnosu na 2012. za 9,0 %. Razlog povećanju vrijednosti građevinskih objekata je, između ostalog, i evidentiranje vrijednosti onih cesta koje su, prema propisima, prestale biti razvrstane u javne ceste i prenesene su u nadležnost lokalnih jedinica.

Građevinski objekti i zemljište imaju i najveći udio u strukturi nefinancijske imovine. Koncem 2014. značajniju vrijednost zemljišta iskazale su lokalne jedinice na području Primorsko-goranske (8.279.392.804,00 kn), Dubrovačko-neretvanske (6.743.749.765,00 kn) i Istarske županije (3.833.716.113,00 kn). Vrijednost građevinskih objekata odnosi se na poslovne i stambene objekte, ceste, objekte javne rasvjete, infrastrukturne objekte (vodovodi, kanalizacije, plinovodi) i druge građevinske objekte.

Od ukupne vrijednosti građevinskih objekata, koja je koncem 2014. iznosila 44.434.310.494,00 kn, značajniju vrijednost iskazale su lokalne jedinice na području Splitsko-dalmatinske (5.082.390.303,00 kn), Primorsko-goranske (5.003.340.794,00 kn), Zagrebačke (3.797.548.629,00 kn), Istarske (3.102.203.968,00 kn) i Osječko-baranjske županije (3.097.474.926,00 kn), te Grad Zagreb (3.477.490.810,00 kn).

Vrijednost imovine čija nabava traje duže razdoblje, evidentira se do trenutka završetka nabave, odnosno izgradnje, u okviru imovine u pripremi. Vrijednosno najznačajnija imovina u pripremi iskazana je u financijskim izvještajima Grada Zagreba i koncem 2014. iznosi 6.435.486.383,00 kn ili 58,4 % ukupne vrijednosti imovine u pripremi svih lokalnih jedinica.

U okviru građevinskih objekata i imovine u pripremi, lokalne jedinice su, između ostalog, evidentirale i ulaganja u objekte u kojima djelatnost obavljaju njihovi proračunski korisnici (obrazovne i zdravstvene ustanove). Uočeno je različito evidentiranje ovih objekata u poslovnim knjigama lokalnih jedinica. Pojedini objekti su evidentirani u poslovnim knjigama lokalnih jedinica, a proračunskim korisnicima su dodijeljeni na korištenje. Pojedine objekte nakon završetka gradnje lokalne jedinice prenose na proračunske korisnike te se njihova vrijednost evidentira u poslovnim knjigama proračunskih korisnika. Posljedica različitog evidentiranja su i značajne razlike u vrijednosti imovine koju iskazuju lokalne jedinice koje financiraju odnosno sufinanciraju objekte u kojima djelatnost obavljaju njihovi proračunski korisnici.

U tablici broj 2 daju se podaci o vrijednosti nefinancijske imovine lokalnih jedinica, na dan 31. prosinca 2012., 2013. i 2014., po županijama.

Tablica broj 2

Vrijednost nefinancijske imovine lokalnih jedinica,
na dan 31. prosinca 2012., 2013. i 2014., po županijama

u kn

Redni broj	Županija	Vrijednost nefinancijske imovine				
		2012.	2013.	Indeks (3/2)	2014.	Indeks (5/3)
	1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	2.895.905.156,00	4.850.994.161,00	167,5	4.681.858.099,00	96,5
2.	Krapinsko-zagorska	946.397.161,00	950.411.238,00	100,4	1.093.782.647,00	115,1
3.	Sisačko-moslavačka	2.402.916.511,00	2.427.603.413,00	101,0	2.374.876.134,00	97,8
4.	Karlovačka	2.369.690.065,00	2.570.745.668,00	108,5	2.273.187.400,00	88,4
5.	Varaždinska	1.358.068.299,00	1.866.742.127,00	137,5	2.055.836.984,00	110,1
6.	Koprivničko-križevačka	1.292.397.316,00	1.616.274.682,00	125,1	1.638.782.831,00	101,4
7.	Bjelovarsko-bilogorska	900.696.856,00	1.620.872.962,00	180,0	1.660.923.960,00	102,5
8.	Primorsko-goranska	13.175.085.196,00	13.216.272.077,00	100,3	13.992.555.482,00	105,9
9.	Ličko-senjska	1.996.186.365,00	2.020.142.262,00	101,2	1.880.377.898,00	93,1
10.	Virovitičko-podravska	989.720.654,00	1.038.311.182,00	104,9	1.085.838.538,00	104,6
11.	Požeško-slavonska	941.039.187,00	1.027.688.434,00	109,2	989.134.844,00	96,2
12.	Brodsko-posavska	1.413.192.957,00	1.624.791.538,00	115,0	1.665.287.400,00	102,5
13.	Zadarska	3.103.086.314,00	3.254.624.402,00	104,9	3.337.726.434,00	102,6
14.	Osječko-baranjska	3.651.304.115,00	3.979.709.109,00	109,0	4.206.093.837,00	105,7
15.	Šibensko-kninska	2.055.793.755,00	2.209.819.321,00	107,5	2.205.877.262,00	99,8
16.	Vukovarsko-srijemska	1.551.493.568,00	2.147.804.189,00	138,4	2.274.017.899,00	105,9
17.	Splitsko-dalmatinska	8.599.949.620,00	8.861.424.114,00	103,0	9.525.587.900,00	107,5
18.	Istarska	7.369.117.559,00	7.550.434.438,00	102,5	7.617.128.399,00	100,9
19.	Dubrovačko-neretvanska	8.426.096.234,00	8.580.784.432,00	101,8	9.078.682.386,00	105,8
20.	Medimurska	1.590.512.275,00	1.635.252.383,00	102,8	1.660.198.849,00	101,5
21.	Grad Zagreb	9.132.138.162,00	9.434.847.189,00	103,3	10.970.601.042,00	116,3
UKUPNO		76.160.787.325,00	82.485.549.321,00	108,3	86.268.356.225,00	104,6

U ukupnoj vrijednosti nefinancijske imovine svih lokalnih jedinica koncem 2014., lokalne jedinice na području Primorsko-goranske županije sudjeluje sa 16,2 %, Grad Zagreb s 12,7 %, lokalne jedinice na području Splitsko-dalmatinske županije s 11,0 % i Dubrovačko-neretvanske županije s 10,5 %. Nefinancijska imovina lokalnih jedinica na područjima drugih županija sudjeluje s 49,6 % u ukupnoj vrijednosti nefinancijske imovine.

U tablici u nastavku daju se podaci o vrijednosti nefinancijske imovine lokalnih jedinica na dan 31. prosinca 2012., 2013. i 2014., prema razinama lokalne vlasti.

Tablica broj 3

Vrijednost nefinancijske imovine lokalnih jedinica
na dan 31. prosinca 2012., 2013. i 2014., prema razinama lokalne vlasti

u kn

Redni broj	Razina lokalne vlasti	Broj jedinica	2012.	2013.	2014.
	1	2	3	4	5
1.	Županije	20	1.227.259.412,00	1.529.823.240,00	1.685.818.653,00
2.	Grad Zagreb	1	9.132.138.162,00	9.434.847.189,00	10.970.601.042,00
3.	Gradovi	127	49.564.370.498,00	54.290.612.583,00	55.731.788.534,00
4.	Općine	428	16.237.019.253,00	17.230.266.309,00	17.880.147.996,00
	Ukupno	576	76.160.787.325,00	82.485.549.321,00	86.268.356.225,00

Prema razinama lokalne vlasti, u strukturi ukupne vrijednosti nefinancijske imovine svih lokalnih jedinica za 2014., najveći udio ima nefinancijska imovina gradova (64,6 %), zatim općina (20,7 %), Grada Zagreba (12,7 %), a nefinancijska imovina županija u strukturi ukupne vrijednosti nefinancijske imovine sudjeluje s 2,0 %.

Prema vrijednosti nefinancijske imovine, najveći broj lokalnih jedinica, njih 386 (deset županija, 15 gradova i 361 općina) ili 67,0 % iskazalo je vrijednost nefinancijske imovine manju od 50 milijuna kuna. Vrijednost nefinancijske imovine između 50 i 500 milijuna kuna iskazala je 161 lokalna jedinica (10 županija, 87 gradova i 64 općine) ili 28,0 %, a 15 lokalnih jedinica (13 gradova i dvije općine) ili 2,6 % ima nefinancijsku imovinu vrijednosti od 500 milijuna do milijardu kuna. Osim Grada Zagreba, 13 lokalnih jedinica (12 gradova i jedna općina) je za 2014. iskazalo nefinancijsku imovinu veću od milijardu kuna.

UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA

Na području Republike Hrvatske ustrojeno je 576 lokalnih jedinica, i to 20 jedinica područne (regionalne) samouprave (županija), 555 jedinica lokalne samouprave (127 gradova i 428 općina) te Grad Zagreb.

Na koncu 2014., lokalne jedinice su u upravnim odjelima imale 13 022 zaposlenika. Vlastiti komunalni pogon imale su 93 lokalne jedinice s ukupno 559 zaposlenika. Nadalje, u lokalnim jedinicama je 806 zakonskih predstavnika i njihovih zamjenika koji dužnost na koju su izabrani obavljaju uz zasnivanje radnog odnosa. Također, 2 687 osoba je bilo zaposleno na javnim radovima, pomoći u kući starijim osobama i na osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa.

U Prilogu 1 daju se podaci o broju stanovnika i broju zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica na dan 31. prosinca 2014., po županijama.

U tablici broj 4 daju se podaci o broju zaposlenih na dan 31. prosinca 2014., prema razinama lokalne vlasti.

Tablica broj 4

Broj zaposlenih na dan 31. prosinca 2014., prema razinama lokalne vlasti

Redni broj	Razina lokalne vlasti	Broj jedinica	Broj zaposlenih na dan 31. prosinca 2014.				
			Upravni odjeli	Vlastiti komunalni pogon	Dužnosnici	Drugi zaposlenici	Ukupno
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Županije	20	2 245	0	72	435	2 752
2.	Grad Zagreb	1	2 991	0	5	237	3 233
3.	Gradovi	127	5 499	242	246	1 058	7 045
4.	Općine	428	2 287	317	483	957	4 044
	Ukupno	576	13 022	559	806	2 687	17 074

Obavljanje poslova vezanih uz upravljanje i raspolaganje nekretninama u lokalnim jedinicama je organizirano ovisno o broju zaposlenika i načinu unutarnjeg ustroja. U većini lokalnih jedinica, navedene poslove obavljaju zaposlenici uz druge poslove iz samoupravnog djelokruga. U pravilu se to odnosi na općine i gradove u kojima je za obavljanje poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga ustrojen jedinstveni upravni odjel. U lokalnim jedinicama koje imaju više upravnih odjela, poslovi u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama u nadležnosti su nekoliko odjela, a u pojedinim lokalnim jedinicama je za obavljanje ovih poslova ustrojen zasebni odjel ili odsjek unutar odjela. Uočena je potreba bolje koordinacije navedenih poslova kada se obavljaju u više odjela, naročito u dijelu dosljedne primjene procedura, protoka dokumentacije između odjela i usklađivanja podataka o nekretninama u evidencijama upravnih odjela.

Zakonodavni okvir

Pojmovi upravljanja i raspolaganja nekretninama definirani su Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 94/13) i Strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske od 2013. do 2017.

Upravljanje nekretninama odnosi se na provedbu postupaka potrebnih za upravljanje nekretninama, sudjelovanje u oblikovanju prijedloga prostornih rješenja za nekretnine, tekućeg i investicijskog održavanja nekretnina, reguliranje vlasničkopravnog statusa nekretnine, ustupanje nekretnina na korištenje ustanovama i pravnim osobama za obavljanje poslova od javnog interesa te obavljanje drugih aktivnosti i poslova u skladu s propisima koji uređuju vlasništvo i druga stvarna prava.

Raspolaganje nekretninama predstavlja prodaju, davanje u zakup ili najam, osnivanje prava građenja i dokapitalizaciju trgovačkih društava unošenjem nekretnina u temeljni kapital trgovačkih društava, darovanje, zamjenu, osnivanje založnog prava na nekretnini, osnivanje prava služnosti na nekretnini, razvrnuće suvlasničke zajednice nekretnina, zajedničku izgradnju ili financiranje izgradnje i druge načine raspolaganja.

Lokalne jedinice trebaju upravljati i raspolagati nekretninama prema načelima javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti.

Načelo javnosti osigurava se propisivanjem jasnih pravila i kriterija u aktima koji se odnose na upravljanje i raspolaganje nekretninama te njihovom javnom objavom, javnom objavom najvažnijih odluka o upravljanju i raspolaganju nekretninama i javnosti dostupnom registru imovine.

Načelo predvidljivosti osigurava se jednakim postupanjem u istim ili sličnim slučajevima raspolaganja nekretninama.

Načelo učinkovitosti osigurava upravljanje i raspolaganje nekretninama prema načelu „dobrog gospodara“ radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih i drugih ciljeva.

Načelo odgovornosti osigurava se propisivanjem ovlasti i dužnosti pojedinih nositelja funkcija upravljanja i raspolaganja nekretninama, nadzorom nad provedenim aktivnostima, izvještavanjem o postignutim ciljevima i učincima upravljanja i raspolaganja nekretninama i poduzimanjem mjera protiv onih koji ne postupaju u skladu s propisima.

Osnovna pravila raspolaganja nekretninama u vlasništvu lokalnih jedinica su utvrđena Zakonom 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, 142/12, 152/14 i 81/15 - pročišćeni tekst) i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Prema odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, nekretnine se mogu otuđiti ili njima na drugi način raspolagati samo na temelju javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako Zakonom nije drugačije određeno.

Izuzeci od provedbe javnog natječaja su propisani za prodaju zemljišta radi potrebe formiranja građevinskih čestica i to odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12), koji se primjenjivao do siječnja 2014. te odredbama Zakona o prostornom uređenju, koji se primjenjuje od siječnja 2014. Odredbe o prodaji zemljišta radi formiranja građevinskih čestica propisane spomenutim zakonima reguliraju istu materiju na različite načine, odnosno različito je propisana obveza postupanja lokalnih jedinica vezano uz opis nekretnina za čije potrebe se zemljište prodaje, uvjete prodaje i površinu zemljišta koja se može prodati. Lokalne jedinice su ovu materiju uredile na različite načine. Tako je dio jedinica u unutarnjim aktima preuzeo odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, dio jedinica odredbe Zakona o prostornom uređenju, dio odredbe oba zakona uz navođenje teksta ili samo upućivanjem na odredbe oba zakona, dok dio jedinica upućuje općenito na primjenu propisa ne navodeći o kojem zakonu se radi.

Zbog različito regulirane iste materije, lokalne jedinice u istim ili sličnim slučajevima različito postupaju.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određena je nadležnost tijela za stjecanje i otuđivanje nekretnina (zakonski predstavnik odnosno predstavničko tijelo), ovisno o visini vrijednosti nekretnine u odnosu na prihode ostvarene u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina.

Uz navedeno, na zakup i kupoprodaju poslovnih prostora primjenjuju se i odredbe Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, a na najam stanova u vlasništvu lokalnih jedinica i odredbe Zakona o najmu stanova (Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98 i 22/06).

Uz primjenu spomenutih zakona i drugih propisa, lokalne jedinice samostalno određuju uvjete i postupke za pojedine oblike upravljanja i raspolaganja nekretninama (nabava, prodaja, zakup, najam, zamjena, darovanje).

Navedeno je poželjno utvrditi donošenjem unutarnjih akata i njihovom objavom, kako bi pravila postupanja pri upravljanju i raspolaganju nekretninama bila unaprijed utvrđena i dostupna korisnicima, čime se ostvaruje jednako postupanje u istim ili sličnim slučajevima (načelo javnosti i načelo predvidljivosti).

Evidencije o nefinancijskoj imovini

Prema podacima iz financijskih izvještaja lokalnih jedinica, ukupna vrijednost nefinancijske imovine koncem 2014. svih lokalnih jedinica iskazana je u iznosu 86.268.356.225,00 kn. Vrijednosno su najznačajniji građevinski objekti u iznosu 44.434.310.494,00 kn s udjelom 51,5 %, zemljište u iznosu 28.557.353.273,00 kn s udjelom 33,1 % i imovina u pripremi u iznosu 11.010.046.350,00 kn s udjelom 12,8 % u ukupnoj vrijednosti nefinancijske imovine.

Iskazana vrijednost zemljišta i građevinskih objekata se dijelom odnosi na procijenjenu vrijednost imovine koju su lokalne jedinice stekle po raznim osnovama (podjelom imovine s bivšim općinama, preuzimanjem objekata na temelju propisa) te dijelom na izvršena ulaganja koja su obavljena od konstituiranja lokalnih jedinica.

Načini, uvjeti i postupci stjecanja zemljišta i građevinskih objekata (nekretnina) lokalnih jedinica utvrđeni su većim brojem propisa. Lokalne jedinice su pojedine nekretnine (izgrađeno građevinsko zemljište s objektima i neizgrađeno građevinsko zemljište) stekle prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine 90/92), prema kojima su općine, gradovi i županije preuzele nekretnine, pokretne, financijska sredstva te prava i obveze općina čiji su slijednik, a izmjenama navedenog Zakona (Narodne novine 117/93), nekretnine i pokretne dotadašnjih mjesnih zajednica.

Prema odredbama navedenog Zakona, općine, gradovi i županije, utemeljeni Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15), trebale su u roku šest mjeseci od dana konstituiranja predstavničkih tijela tih jedinica preuzeti nekretnine, pokretne, financijska sredstva te prava i obveze općina čiji su slijednik.

Novoosnovane jedinice koje su postigle dogovor u vezi podjele imovine su zaključivale sporazum o podjeli i preuzimanju imovine bivših općina. Prema sporazumima, novoosnovane jedinice su preuzimale nekretnine prema teritorijalnom načelu. Pojedini sporazumi nisu sadržavali elemente potrebne novoosnovanim lokalnim jedinicama za preuzimanje imovine, odnosno nisu sadržavale diobene bilance s podacima o imovini koja je bila predmet podjele (katastarske čestice i vrijednost) ili evidencije o nekretninama nisu bile cjelovite odnosno nisu sadržavale sve nekretnine koje su trebale biti predmet podjele. Preuzete nekretnine često nisu bile identificirane po vrsti, količini i vrijednosti, a naročito se to odnosilo na neizgrađeno građevinsko zemljište.

Ako sporazum nije bio postignut u propisanom roku, rješavanje sporova u postupku preuzimanja nekretnina, pokretnina, financijskih sredstava te prava i obveza lokalnih jedinica kod kojih je došlo do područnih promjena, rješava se arbitražom. Arbitražni postupak provodi Komisija Vlade Republike Hrvatske, odnosno od 2015., Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske.

Prema podacima Ministarstva uprave iz siječnja 2016., u postupku rješavanja je 217 predmeta vezanih uz rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija¹. Navedene okolnosti su otežavale ustrojavanje evidencije o imovini i postupke rješavanja vlasništva nad imovinom.

Promjene u vrijednosti i vrsti imovine lokalnih jedinica uvjetovane su dijelom i zbog promjene propisa prema kojima su lokalne jedinice postale vlasnikom određene imovine ili su imale obvezu prijenosa imovine na druge subjekte. Tako je posebnim propisima regulirano stjecanje vlasništva nad imovinom mjesnih zajednica, objektima javne rasvjete, sportskim objektima, imovinom stambenih fondova, grobljima, cestama, turističkim zemljištem, te ošasom (naslijeđenom) imovinom.

¹ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/272%20sjednica%20Vlade//272%20-%201.pdf>, str. 1254

Uz spomenuto, lokalne jedinice su nekretnine stjecale gradnjom, kupnjom, darovanjem i nasljeđivanjem. Navedena imovina se evidentira u poslovnim knjigama prema nabavnoj odnosno procijenjenoj vrijednosti.

Isto tako, dio imovine koju su lokalne jedinice imale evidentirane u poslovnim knjigama, na temelju posebnih propisa prestala je biti imovina lokalnih jedinica, primjerice: povrat oduzete imovine bivšim vlasnicima, komunalne vodne građevine (postale su imovina javnih isporučitelja vodnih usluga), poljoprivredno i šumsko zemljište koje nije bilo u građevinskom području (postalo je državno vlasništvo).

Promjene prava vlasništva nad nekretninama trebalo je provesti u zemljišnim knjigama i katastru. Postupci lokalnih jedinica za rješavanje vlasništva i posjeda su dugotrajni, često zbog neusklađenosti podataka u zemljišnim knjigama i katastru i zbog neusklađenosti podataka u zemljišnim knjigama i katastru sa stvarnim stanjem. Prema podacima navedenim u Strategiji upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske od 2013. do 2017., usklađenost zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka je 5,0 %. Dio lokalnih jedinica je sudjelovao u sufinanciranju postupka tehničke reambulacije (nove izmjere), s ciljem sustavnog rješavanja vlasničkih odnosa, usklađivanja podataka o nekretninama u zemljišnim knjigama i katastru, te usklađivanja podataka sa stanjem na terenu.

Paralelno s rješavanjem imovinskopravnih odnosa i provjere, odnosno prikupljanja podataka s ciljem utvrđivanja prava vlasništva lokalnih jedinica na nekretninama, trebalo je nekretnine procijeniti i njihovu vrijednost evidentirati u poslovnim knjigama. Imovina se početno iskazuje po trošku nabave (nabavnoj vrijednosti), odnosno po procijenjenoj vrijednosti. Procjene su obavljane po potrebi, a jedan od razloga su i troškovi procjene vrijednosti nekretnina. Lokalne jedinice su za utvrđivanje vrijednosti nekretnina većinom koristile podatke ovlaštenih procjenitelja, a manjim dijelom podatke Porezne uprave ili podatke o vrijednosti sličnih nekretnina. Uputom Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2013., za potrebe evidentiranja podataka u poslovnim knjigama i iskazivanja u bilanci, dana je mogućnost unutarnje procjene do sada neevidentirane imovine. Uputom su propisani načini procjene do sada neevidentirane imovine, a to su unutarnja procjena, procjena ovlaštenoga procjenitelja (u iznimnim slučajevima kada je imovina u postupku otuđenja ili zamjene) te procjena u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati. Obveznici primjene navedene Upute su i lokalne jedinice.

Većina lokalnih jedinica nije pristupila sustavno i planski sređivanju imovinskopravnih odnosa na nekretninama u zemljišnim knjigama i katastru te evidentiranju u poslovnim knjigama, nego prema potrebi i prioritetima (realizacija određenih projekata), u skladu s financijskim i kadrovskim mogućnostima. Zbog navedenog, u poslovnim knjigama nije evidentiran dio nekretnina (zemljište i građevinski objekti) u vlasništvu lokalne jedinice za koju su riješeni imovinskopravni odnosi, jer nekretnine nisu procijenjene ili je evidentirana imovina za koju nisu riješeni imovinskopravni odnosi.

Navedeno potvrđuje i činjenica da su neke lokalne jedinice u vrijeme obavljanja revizije od zemljišnoknjižnih odjela općinskih sudova zatražile podatke o nekretninama u njihovu vlasništvu, te iz pribavljenih podataka proizlazi da značajan dio nekretnina koje pripadaju lokalnim jedinicama nije evidentiran u njihovim poslovnim knjigama. Stoga lokalne jedinice nemaju cjelovite podatke o nefinancijskoj imovini kojom upravljaju i raspolazu odnosno o imovini s kojom bi u skladu s propisima odnosno zaključenim pravnim poslovima trebale upravljati i raspolagati.

Koncem 2014., lokalne jedinice su upravljale i raspolagale s 22 425 poslovnih prostora površine 3 613 966 m², 18 371 stanom površine 933 762 m² i s građevinskim zemljištem površine 338 174 458 m². Podaci o broju odnosno površini nekretnina prikupljeni su iz analitičkih evidencija, registara imovine i evidencija katastra i zemljišnih knjiga. Podacima o površini zemljišta ne raspolazu 63 lokalne jedinice.

U tablici broj 5 daju se podaci o broju i površini poslovnih prostora i stanova te površini zemljišta lokalnih jedinica, na dan 31. prosinca 2014., po županijama.

Tablica broj 5

Broj i površina poslovnih prostora i stanova te površina zemljišta lokalnih jedinica, na dan 31. prosinca 2014., po županijama

Redni broj	Županija	Poslovni prostori		Stanovi		Površina zemljišta u m ²
		Broj	Površina u m ²	Broj	Površina u m ²	
	1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	883	155 759	278	13 013	7 749 416
2.	Krapinsko-zagorska	462	65 790	68	3 452	3 040 561
3.	Sisačko-moslavačka	782	196 497	525	24 383	16 750 568
4.	Karlovačka	538	64 513	659	28 442	6 169 750
5.	Varaždinska	507	90 687	397	20 763	5 626 725
6.	Koprivničko-križevačka	618	212 661	131	6 526	7 164 726
7.	Bjelovarsko-bilogorska	562	100 928	198	9 514	4 105 173
8.	Primorsko-goranska	3 542	639 847	2 591	129 635	41 643 047
9.	Ličko-senjska	230	49 336	135	6 462	3 391 927
10.	Virovitičko-podravska	233	38 895	212	10 277	4 511 277
11.	Požeško-slavonska	260	79 833	183	11 779	2 297 359
12.	Brodsko-posavska	712	143 552	294	14 306	12 020 697
13.	Zadarska	870	80 637	396	20 160	66 490 494
14.	Osječko-baranjska	1 121	183 537	1 701	74 482	7 105 897
15.	Šibensko-kninska	549	54 627	167	8 587	1 499 080
16.	Vukovarsko-srijemska	616	113 254	231	12 136	20 169 803
17.	Splitsko-dalmatinska	1 930	336 627	814	45 522	59 205 351
18.	Istarska	2 512	215 678	1 355	71 412	30 364 748
19.	Dubrovačko-neretvanska	701	104 206	403	19 910	10 859 134
20.	Međimurska	627	76 765	129	5 728	3 108 523
21.	Grad Zagreb	4 170	610 337	7 504	397 273	24 900 202
Ukupno		22 425	3 613 966	18 371	933 762	338 174 458

Računovodstveno praćenje odnosno evidentiranje imovine u poslovnim knjigama lokalnih jedinica uređeno je Zakonom o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Prema Pravilniku, imovina su resursi koje kontrolira proračun odnosno proračunski korisnici kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju buduće koristi u obavljanju djelatnosti. Vrijednost dugotrajne imovine ispravlja se po prosječnim godišnjim stopama linearnom metodom. Također, propisan je način evidentiranja imovine u pripremi odnosno postupak nabave i izgradnje te rokovi i način popisa imovine.

Lokalne jedinice nisu u poslovnim knjigama evidentirale pojedine poslovne promjene u vezi s nekretninama, a pojedina imovina nije evidentirana na propisanim računima iz Računskog plana. Također, nisu dosljedno primjenjivana pravila u vezi s imovinom čija nabava odnosno izgradnja traje duže razdoblje. Tako u okviru imovine u pripremi, neke jedinice imaju evidentiranu imovinu čija je izgradnja i nabava završila u ranijim godinama, a imovinu čija je nabava odnosno izgradnja u tijeku, evidentirana je izravno na odgovarajući račun imovine umjesto u okviru imovine u pripremi. U tim slučajevima ne obračunava se pravilno isprava vrijednosti, a troškovi nabave odnosno izgradnje nisu povezani s jedinicom imovine na koju se odnose.

Nadalje, dio jedinica koristi bez naknade tuđu imovinu (poslovne zgrade) koja je u vlasništvu drugih lokalnih jedinica ili trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, a navedenu imovinu nisu evidentirale u poslovnim knjigama u okviru izvanbilančnih zapisa. Prema propisima, izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su povezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije te, između ostalog, sadrže i tuđu imovinu dobivenu na korištenje.

Popis imovine i obveza neke lokalne jedinice nisu obavile, a neke nisu obavile cjeloviti popis, jer nije obuhvaćen dio imovine. Kod većine jedinica popisom je obuhvaćena samo imovina koja je evidentirana u poslovnim knjigama, a nije popisana imovina koju lokalne jedinice koriste i za koju je riješeno pitanje vlasništva, a u poslovnim knjigama nije evidentirana jer nije utvrđena vrijednost. Također je utvrđeno da podaci o dugotrajnoj imovini evidentirani u analitičkim evidencijama i glavnoj knjizi nisu usklađeni, a popis je proveden formalno, prepisivanjem podataka iz analitičkih evidencija. Svrha i cilj popisa imovine i obveza je usklađenje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem, koje osigurava i vjerodostojnost godišnjih financijskih izvještaja. Zbog navedenih nepravilnosti i propusta, popisu treba posvetiti veću pozornost radi realnog iskazivanja podataka o vrijednosti imovine u financijskim izvještajima. Ministarstvo financija je u prosincu 2015. donijelo Uputu o obavljanju popisa imovine i obveza, kojom je, između ostalog, uređena metodologija obavljanja popisa, dokumenti, postupci i procedure provedbe popisa, a obveznici primjene uputa su i lokalne jedinice.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je također propisan način vođenja evidencija o imovini. Lokalne jedinice su obvezne, u glavnoj knjizi ili ustrojavanjem analitičke knjigovodstvene evidencije, osigurati podatke o dugotrajnoj nefinancijskoj imovini. Imovina se obvezno vodi po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana), a Pravilnikom je navedeno da se mogu voditi i drugi potrebni podaci, ne navodeći precizno na koje se podatke to odnosi. U Uputi Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, navedeno je da analitičke evidencije i pomoćne knjige o imovini moraju sadržavati najmanje podatke i informacije propisane Uredbom o registru državne imovine (Narodne novine 55/11). Većina lokalnih jedinica je ustrojila i vodi analitičku evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine, a osim podataka propisanih Pravilnikom, evidencije nekih lokalnih jedinica sadrže i podatke o inventurnom broju, datumu stavljanja imovine u uporabu i stopu ispravka vrijednosti.

Neke lokalne jedinice nisu ustrojile analitičku evidenciju imovine, a glavna knjiga ne osigurava propisane podatke. Propusti u vezi s evidencijama odnose se i na cjelovitost i sveobuhvatnost, jer evidencije nekih lokalnih jedinica ne sadrže podatke o količini (površini) zemljišta i podatke o vrijednosti imovine ili podaci nisu istovjetni podacima iz glavne knjige.

Ustrojavanje cjelovite i sveobuhvatne evidencije o imovini, preduvjet je za uspostavu djelotvornog sustava upravljanja imovinom i donošenja kvalitetnih odluka o korištenju imovine.

Prepoznavši važnost sveobuhvatne evidencije, koja uz količinu i vrijednost sadrži i druge podatke o imovini, pojedine lokalne jedinice su ustrojile registar imovine na način kako je propisano za državnu imovinu, a pojedine su analitičku evidenciju dopunile propisanim podacima. Pojedini registri sadrže, uz podatke o imovini kojima raspolaže lokalna jedinica, i podatke o imovini (nekretninama) kojima raspolažu njihovi proračunski korisnici. Uredbom o registru državne imovine, propisan je način uspostave, sadržaj, oblik i način vođenja registra državne imovine. Prema navedenoj Uredbi, registar se sastoji od popisa vlasničkih udjela (dionica i poslovnih udjela) u trgovačkim društvima i popisa nekretnina (građevinskog zemljišta i građevina, stambenih objekata, poslovnih prostora i drugih nekretnina) te su utvrđeni podaci koje treba sadržavati popis vlasničkih udjela te popis nekretnina (broj zemljišnoknjižne čestice nekretnine i zemljišnoknjižnog uložka u koji je nekretnina upisana, površinu zemljišnoknjižne čestice, naziv katastarske općine, vrstu vlasništva na nekretnini i titular vlasništva, podatke o sudskim sporovima koji se vode u vezi s nekretninama i teretima na nekretnini, broj posjedovnog lista i podaci o broju, nazivu i površini katastarske čestice iz posjedovnog lista, broj katastarskog plana i katastarski plan za katastarsku česticu, adresu katastarske čestice, prostorno-plansku namjenu nekretnine i prostorni plan, korisnika nekretnine i pravnu osnovu korištenja, vrijednost nekretnine i druge podatke).

Lokalne jedinice imaju podatke o vlasničkim udjelima u trgovačkim društvima, jer su Bilješke o vlasničkim udjelima sastavni dio financijskih izvještaja. Međutim, većina lokalnih jedinica nije ustrojila registar imovine ili registar ne sadrži pojedine podatke propisane navedenom Uredbom. Također, unos podataka o nekretninama u analitičku evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine i u registar imovine nije programski povezan pa se podaci zasebno unose i vode u poslovnim knjigama i u registru imovine, što može imati za posljedicu neusklađenost podataka ovih evidencija. Nadalje, neke lokalne jedinice nisu registre objavile na svojim mrežnim stranicama kako bi ih učinili dostupnima svim građanima. Primjer dobre prakse u vezi s ustrojavanjem evidencija o nekretninama su aktivnosti Istarske županija, koja je u ožujku 2015. gradovima i općinama na svom području dostavila popis nekretnina koje im pripadaju. Popis je sistematiziran po brojevima zemljišnoknjižnog uloška. Županija je navela da su podaci istovjetni s podacima u zemljišnim knjigama iz prosinca 2013., te da popis mogu koristiti kao osnovu za ustrojavanje evidencije o nekretninama.

Na donošenje odluke o načinu raspolaganja nekretninama utječe i podatak o opterećenju nekretnina teretima i sporovima, jer može predstavljati značajan rizik vezan uz potencijalne obveze lokalnih jedinica. Prema podacima lokalnih jedinica, na nekretninama u njihovom vlasništvu upisane su hipoteke radi osiguranja povrata kredita poslovnim bankama, a kao podnositelji tužbe ili kao tužitelji vode sporove radi utvrđivanja prava vlasništva na nekretninama. Bilješke uz pojedine financijske izvještaje ne sadrže podatke o upisanim hipotekama i sporovima, što nije u skladu s propisima o proračunskom računovodstvu, prema kojima bilješke, između ostalog, trebaju sadržavati pregled ugovornih odnosa koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina.

Na području lokalnih jedinica nalaze se i nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske: poljoprivredno i šumsko zemljište, bivše vojne nekretnine, poslovni prostori, stanovi, industrijska postrojenja i zemljišta unutar industrijskih kompleksa.

Lokalne jedinice su zainteresirane za korištenje državne imovine radi izgradnje komunalne infrastrukture, sanacije odlagališta i izgradnje regionalnih centara za gospodarenje otpadom, izgradnje ili proširenja poduzetničkih zona i realizacije projekata od općeg javnog ili socijalnog interesa (izgradnja stambenih naselja, izgradnja ili prenamjena postojećih građevina u domove za starije, škole ili predškolske ustanove, ustanove kulture). Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: DUUDI), kao središnjem tijelu za upravljanje i raspolaganje državnom imovinom osnovanom koncem 2011., te ranijih godina Agenciji za upravljanje državnom imovinom odnosno Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, lokalne jedinice su podnosile zahtjeve za dodjelom državne imovine u vlasništvo (darovanje, zamjena) ili na korištenje (pravo građenja, pravo služnosti, dodjela na korištenje).

Prema navodima lokalnih jedinica, postupci dodjele dugo traju, riješen je manji broj zahtjeva, za neke zahtjeve je zatražena dodatna dokumentacija a dio zahtjeva za dodjelom je odbijen. Nadalje, lokalne jedinice navode da nemaju saznanja o obliku i sadržaju potrebne dokumentacije koju trebaju dostaviti i nema uspostavljenog sustava suradnje s DUUDI-em (saznanje o osobi zaduženoj za vođenje predmeta, stanju predmeta odnosno fazi rješavanja predmeta i pravodobnoj dopuni dokumentacije). Prema podacima DUUDI-a navedenim u Izvješću o provedbi plana upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2015.², u radu je preko 1 000 zahtjeva lokalnih jedinica od kojih se najveći dio odnosi na darovanje nekretnina. U izvješću je navedeno da lokalne jedinice često ne dostavljaju dovoljno obrazložene i kompletne (dokumentacija) zahtjeve, što utječe i na brzinu rješavanja zahtjeva.

2

<https://imovina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvjescia/Izvjescice%20o%20provedbi%20Plana%20upravljanja%20imovinom%20u%20vlasnistvu%20Republike%20Hrvatske%20za%202015.%20godinu.pdf>, str. 173.

Nadalje je navedeno da su izrađeni i hodogrami (u pojedinim uredbama o raspolaganju državnom imovinom) koji uključuju i dokumentaciju koju podnositelj mora podnijeti radi pozitivnog rješavanja zahtjeva, te da je na svojim mrežnim stranicama objavio popis potrebne dokumentacije. Državni ured za reviziju je mišljenja da bi organiziranjem radionica, izradom vodiča u podnošenju zahtjeva za dodjelom imovine odnosno drugim oblicima suradnje s lokalnim jedinicama utjecala na brže rješavanje zahtjeva za dodjelom državne imovine, a time i privođenje državne imovine namjeni za koju je zahtjev podnesen.

Državni ured za reviziju je lokalnim jedinicama predložio poduzeti aktivnosti za utvrđivanje stvarnog stanja imovine kojom upravljaju i raspolazu ili bi trebale upravljati i raspolagati u skladu sa zakonima i drugim propisima te za navedenu imovinu provjeriti upis vlasničkih prava u zemljišnim knjigama. U poslovnim knjigama evidentirati te financijskim izvještajima iskazati svu imovinu za koju su riješeni imovinskopravni odnosi, a za drugu imovinu predlaže se poduzimati aktivnosti za rješavanje imovinskopravnih odnosa i evidentiranje navedene imovine u poslovne knjige. Nadalje je predložio pokrenuti postupak upisa prava vlasništva u korist lokalne jedinice u zemljišnim knjigama nad nekretninama koje joj pripadaju te usklađivanje podataka u zemljišnim knjigama i katastru.

U poslovnim knjigama evidentirati sve poslovne promjene u vezi s nekretninama, evidentirati imovinu prema vrstama imovine na propisanim računima, a imovinu čiji proces nabave traje duže razdoblje evidentirati kao imovinu u pripremi. Popis imovine i obveza provoditi u skladu s propisima te uskladiti podatke u analitičkoj evidenciji i glavnoj knjizi.

Predložio je ustrojiti i voditi registar imovine na način i s podacima propisanim za registar državne imovine kako bi se osigurali podaci o cjelokupnoj imovini odnosno resursima s kojima lokalna jedinica raspolaze te stvorili osnovni preduvjeti za učinkovito upravljanje i raspolaganje imovinom i za donošenje planskih dokumenata za upravljanje i raspolaganje imovinom (strategija i godišnji planovi upravljanja i raspolaganja imovinom). Predložio je voditi računa o programskom povezivanju analitičke evidencije dugotrajne imovine s registrom imovine, kako se istovrsni podaci ne bi višestruko unosili. Također, Državni ured za reviziju je predložio donijeti plan aktivnosti za rješavanje imovinskopravnih odnosa te procjenu i evidentiranje do sada neevidentirane imovine u poslovne knjige, s obzirom na složenost i dugotrajnost postupaka.

Normativno uređenje upravljanja i raspolaganja nekretninama

Kako bi nekretnine bile u funkciji gospodarskog razvoja lokalnih jedinica i koristile se za ostvarivanja ciljeva iz njihovog samoupravnog djelokruga, poželjno je uvjete i način upravljanja i raspolaganja nekretninama urediti planskim dokumentima.

To se može postići donošenjem dugoročnih planova (strategija), kojima se definiraju srednjoročni ciljevi i smjernice upravljanja i raspolaganja nekretninama, uvažavajući gospodarske i razvojne interese lokalne jedinice i donošenjem godišnjih planova koji sadrže kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja nekretninama i mjere u vezi s provedbom strategije. Na temelju navedenih dokumenata, i uz pridržavanje zakona i drugih propisa, unutarnjim aktima mogu se urediti načini, ovlasti, procedure i kriteriji za upravljanje i raspolaganje pojedinim vrstama nekretnina.

Cilj strategije je dugoročno osigurati učinkovito i transparentno upravljanje i raspolaganje nekretninama. Strategija može sadržavati analizu stanja i evidencija o nekretninama te postojeći model upravljanja, aktivnosti i smjernice za upravljanje i raspolaganje nekretninama u razdoblju za koje se strategija donosi te utvrditi način nadzora i sustava izvještavanja o realizaciji planiranih aktivnosti. Strategija bi se trebala oslanjati na ciljeve utvrđene strategijama razvoja i drugim strateškim dokumentima lokalnih jedinica. Nadalje, strategija bi trebala osigurati da se nekretninama upravlja i raspolaze prema načelima javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti te u skladu s uvjetima propisanim zakonima i drugim propisima kojima se uređuje ovo područje.

Većina lokalnih jedinica nije do 2015. donosila strategije i godišnje planove upravljanja i raspolaganja nekretninama. Pojedine lokalne jedinice su u okviru strateških planova razvoja planirale aktivnosti u vezi s ulaganjem u poslovne prostore, naglašavale potrebu ustrojavanja registra nekretnina i osiguravanja jedinstvenih podataka o nekretninama usklađivanjem podataka katastra i zemljišnih knjiga ili su planovi rada upravnih odjela odnosno predstavničkih tijela sadržavali i aktivnosti u vezi s upravljanjem pojedinim vrstama nekretnina. Tijekom 2015. neke su lokalne jedinice donijele strategije za trogodišnje odnosno četverogodišnje razdoblje i godišnje planove upravljanja i raspolaganja nekretninama.

Unutarnjim aktima kojima se uređuju uvjeti, procedure i način raspolaganja nekretninama, pojedine lokalne jedinice nisu osigurale primjenu načela predvidljivosti, jer za pojedine oblike raspolaganja nisu prethodno uredile uvjete, mjerila i procedure, nego pri donošenju odluka vezanih uz raspolaganje pojedinom nekretninom.

Neke lokalne jedinice nisu u okviru donesenih unutarnjih akata uredile ili nisu precizno uredile pojedina područja (način utvrđivanja početnog iznosa zakupnine i početne prodajne cijene, postupke pri kupnji odnosno stjecanju, rokove, objava natječaja, dokazi o sposobnosti ponuditelja, priznavanje ulaganja zakupoprimca u poslovne prostore), te su različito postupile kod istovrsnih oblika upravljanja i raspolaganja nekretninama odnosno kod raspolaganja istovrsnim nekretninama.

S obzirom da odlukama nije bio uređen način utvrđivanja početne cijene kod prodaje kao i način utvrđivanja cijena kod kupnje nekretnina, cijene su utvrđivane na različite načine (prema podacima sudskih vještaka odnosno Porezne uprave) ili su nekretnine kupljene po cijeni koju je utvrdio prodavatelj bez analize i utvrđivanja realnosti navedene cijene. Rokovi za dostavu ponuda i otvaranja ponuda pojedinim aktima nisu utvrđeni, ili su utvrđeni rokovi uz mogućnost produljenja, a prema drugim aktima rokovi se određuju u natječajnoj dokumentaciji ili se navodi kako se ponude otvaraju u vrijeme i na mjestu o kojem će ponuditelji biti naknadno obaviješteni. Također je utvrđeno i različito postupanje kod javnih objava natječaja (u tisku, na oglasnim pločama ili mrežnim stranicama lokalnih jedinica). Odlukama o davanju u zakup poslovnih prostora nije utvrđeno koju dokumentaciju, odnosno dokaze o sposobnosti je potrebno priložiti ponudi, nego je propisano da se to utvrđuje aktima o raspisivanju natječaja. Nadalje, za prodaju nekretnina nije utvrđena mogućnost i način smanjenja početne cijene u slučaju kada se u prvom pokušaju nekretnina ne proda, a prema ponovljenim natječajima prodaje, početna cijena je smanjivana i to u različitom postotku odnosno iznosu u odnosu na cijenu iz prethodnog natječaja.

Pojedine lokalne jedinice nisu donesene akte o davanju u zakup poslovnih prostora uskladile s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, u dijelu koji se odnosi na postupak ostvarivanja prava sadašnjeg zakupnika poslovnog prostora, tijelo nadležno za donošenje odluke o najpovoljnijoj ponudi i kupoprodaji poslovnih prostora. Nadalje, pojedine nisu utvrdile uvjete, mjerila i postupke te način utvrđivanja zakupnine odnosno davanja na korištenje bez naknade kada se, u skladu s odredbama spomenutog Zakona, poslovni prostori daju u zakup pravnim osobama u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske ili lokalnih jedinica (trgovačka društva, proračunski korisnici i tijela državne uprave), bez provedbe javnog natječaja. Osim toga, pojedine lokalne jedinice su dodijelile poslovne prostore bez naknade udrugama ili drugim pravnim osobama, a nisu utvrdile kriterije i mjerila. Za stjecanje nekretnina (kupnja, gradnja, zakup, zamjena), lokalne jedinice nisu propisale obvezu izrade analize kako bi se utvrdilo koji je način nabave (stjecanja) najpovoljniji.

Prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), lokalne jedinice su obvezne na svojim mrežnim stranicama objavljivati, između ostalog, opće akte i odluke kojima se utječe na interese korisnika, godišnje programe, planove, strategije, obavijesti o raspisanim natječajima te registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka. Unutarnje akte i pojedinačne odluke u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama, lokalne jedinice objavljuju na svojim mrežnim stranicama u okviru službenih glasila. Lokalnim jedinicama koje su natječaje u vezi s raspolaganjem nekretninama objavile u glasilima i oglasnoj ploči, predloženo je radi veće transparentnosti i u skladu sa spomenutim Zakonom, objaviti natječaje odnosno obavijesti o natječajima i na njihovim mrežnim stranicama.

Državni ured za reviziju je predložio donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, kojom je potrebno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja, uvažavajući gospodarske i razvojne interese lokalne jedinice, godišnji plan s kratkoročnim ciljevima i smjernicama upravljanja i raspolaganja nekretninama i mjere u svrhu provedbe strategije. Predložio je urediti ovlasti, procedure i kriterije za sve oblike upravljanja i raspolaganja nekretninama planirane strateškim dokumentima.

S ciljem utvrđivanja jednakih pravila postupanja, predložio je unutarnjim aktima urediti pojedine segmente u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama (cijene, rokovi, dokumentacija, objave), koja nisu uređena ili nisu precizno uređena. Postojeće akte o davanju u zakup poslovnih prostora treba uskladiti s propisima o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora. Također je predložio kod stjecanja nekretnina propisati obvezu izrade analize, kako bi se prije donošenja odluke utvrdio najpovoljniji način nabave (stjecanja). Donošenjem navedenih dokumenata, lokalne jedinice bi trebale utvrditi jednaka pravila postupanja pri upravljanju i raspolaganju nekretninama uz primjenu propisanih načela upravljanja (jednakosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti) i uvažavajući dugoročne strateške ciljeve u upravljanju nekretninama.

Upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem

Na koncu 2014. lokalne jedinice su upravljale i raspolagale s 22 425 poslovnih prostora površine 3 613 966 m², 18 371 stanom površine 933 762 m² i s građevinskim zemljištem površine 338 174 458 m².

U prilogima 2 i 3 daju se podaci o broju i površini poslovnih prostora i stanova u lokalnim jedinicama prema korisnicima na dan 31. prosinca 2014., po županijama.

U tablici u nastavku daju se podaci o broju i površini poslovnih prostora i stanova te površini zemljišta lokalnih jedinica na dan 31. prosinca 2014., prema razinama lokalne vlasti.

Tablica broj 6

Broj i površina poslovnih prostora i stanova te površina zemljišta lokalnih jedinica, na dan 31. prosinca 2014., prema razinama lokalne vlasti

Redni broj	Razina lokalne vlasti	Broj lokalnih jedinica	Poslovni prostori		Stanovi		Površina zemljišta u m ²
			Broj	Površina u m ²	Broj	Površina u m ²	
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Županije	20	300	225 484	29	1 708	1 587 038
2.	Grad Zagreb	1	4 170	610 337	7 504	397 273	24 900 202
3.	Gradovi	127	11 734	1 664 664	9 478	463 155	150 730 426
4.	Općine	428	6 221	1 113 481	1 360	71 626	160 956 792
Ukupno		576	22 425	3 613 966	18 371	933 762	338 174 458

Poslovni prostori kojima upravljaju i raspoložu lokalne jedinice, odnose se na poslovne zgrade, zgrade mjesnih i vatrogasnih domova, poslovne prostorije, a u Gradu Zagrebu i na garaže. Površine poslovnih prostora su različite, ovisno o vrsti, a prosječna površina svih poslovnih prostora kojima upravljaju i raspoložu lokalne jedinice je 161 m².

Poslovni prostori kojima upravljaju i raspoložu županije se većinom odnose na poslovne zgrade u kojima su smješteni upravni odjeli županija i na poslovne prostorije koji su dani na korištenje trgovačkim društvima, proračunskim korisnicima ili tijelima državne uprave. Manji broj poslovnih prostora županije su dale u zakup. Zadarska i Istarska županija nemaju poslovnih prostora u vlasništvu, a za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti koriste tuđe poslovne prostore.

Pet županija raspolaže s 29 stanova, a stekli su ih podjelom imovine bivših općina ili preuzimanjem od zdravstvenih ustanova na temelju odredbi Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine 75/93).

Grad Zagreb je na koncu 2014. raspolagao s ukupno 4 170 poslovnih prostora i 7 504 stana, od čega se 1 198 poslovnih prostora i 1 878 stanova odnosi na nekretnine koje koristi na temelju ugovora o zakupu odnosno najmu zaključenih s trgovačkim društvom u vlasništvu Grada. Ugovori su zaključeni 2008. i 2013. na rok od deset odnosno 15 godina. Za korištenje poslovnih prostora i stanova, Grad plaća društvu zakupninu odnosno najamninu, a istekom roka zakupa i podmirenjem svih obveza prema društvu, Grad će steći pravo vlasništva na navedenim nekretninama.

Na razini gradova, najveći broj poslovnih prostora imaju gradovi Rijeka (1 842), Split (822), Pula (662), Zadar (455) i Osijek (385). Najvećim brojem stanova upravljaju gradovi Rijeka (2 021), Osijek (915), Split (638), Pula (556) i Sisak (394). Na razini općina, najveći broj poslovnih prostora imaju općine na području Primorsko-goranske županije (Matulji - 79, Lovran - 78 i Čavle - 75), a 329 ili 76,8 % od ukupnog broja općina ima do 20 poslovnih prostora s kojima upravljaju i raspolažu. Najveći broj stanova imaju općine Đurđenovac (205), Raša (97) i Vojnić (82), a 209 ili 48,8 % od ukupnog broja općina, imaju od jednog do 39 stanova. Poslovnim prostorima ne upravlja i raspolaže pet općina, a stanovima 216 općina i jedanaest gradova.

Od 2012. do 2014., raspolaganjem poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem lokalne jedinice su ostvarile prihode u iznosu 2.811.466.915,00 kn.

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim prihodima od upravljanja i raspolaganja poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem u lokalnim jedinicama, po županijama za 2012., 2013. i 2014.

Tablica broj 7

Ostvareni prihodi od upravljanja i raspolaganja
poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem u lokalnim jedinicama, po županijama
u kn

Redni broj	Županija	2012.	2013.	2014.
	1	2	3	4
1.	Zagrebačka	14.402.241,00	21.888.140,00	16.199.552,00
2.	Krapinsko-zagorska	6.969.198,00	7.291.008,00	4.418.248,00
3.	Sisačko-moslavačka	10.201.833,00	6.623.992,00	8.957.413,00
4.	Karlovačka	10.130.814,00	8.075.496,00	7.654.716,00
5.	Varaždinska	13.181.871,00	23.378.948,00	18.853.714,00
6.	Koprivničko-križevačka	7.471.241,00	11.649.384,00	6.278.144,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	9.391.025,00	9.776.198,00	6.995.483,00
8.	Primorsko-goranska	248.581.188,00	208.722.039,00	177.518.474,00
9.	Ličko-senjska	7.587.594,00	5.954.222,00	9.795.711,00
10.	Virovitičko-podravski	13.997.346,00	23.678.349,00	19.271.170,00
11.	Požeško-slavonska	4.860.482,00	3.501.549,00	2.397.858,00
12.	Brodsko-posavska	11.495.385,00	10.463.309,00	13.474.591,00
13.	Zadarska	45.926.596,00	42.239.634,00	51.577.197,00
14.	Osječko-baranjska	45.895.242,00	23.888.467,00	28.309.031,00
15.	Šibensko-kninska	12.983.843,00	10.866.295,00	27.131.546,00
16.	Vukovarsko-srijemska	11.029.417,00	9.167.994,00	13.382.793,00
17.	Splitsko-dalmatinska	59.861.487,00	63.817.355,00	93.185.520,00
18.	Istarska	179.213.645,00	195.865.874,00	166.889.833,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	64.263.141,00	61.327.887,00	92.207.362,00
20.	Međimurska	14.639.951,00	17.748.241,00	12.492.254,00
21.	Grad Zagreb	123.823.151,00	274.406.988,00	78.238.245,00
Ukupno		915.906.691,00	1.040.331.369,00	855.228.855,00

Povećanje prihoda od raspolaganja nekretninama u 2013. u odnosu na 2012. ostvarile su lokalne jedinice na području devet županija u iznosu 55.965.492,00 kn ili 17,5 % i Grad Zagreb (prodajom zemljišta) u iznosu 150.583.837,00 kn ili 121,6 %.

Vrijednosno značajniji prihodi su ostvareni od prodaje i zakupa zemljišta u iznosu 1.204.600.254,00 kn te zakupa i prodaje poslovnih prostora u iznosu 1.199.492.188,00 kn. Prihodi u iznosu 233.018.113,00 kn su ostvareni najmom i prodajom stanova, a prihodi u iznosu 174.356.360,00 kn se odnose na druge oblike raspolaganja nekretninama (prihodi od ulaznica za posjete kulturno-povijesnoj baštini, naknada za korištenje javnih površina i drugih oblika raspolaganja zemljištem).

U tablici u nastavku daju se podaci o ostvarenim prihodima od upravljanja i raspolaganja poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem u lokalnim jedinicama za 2012., 2013. i 2014., po vrstama prihoda.

Tablica broj 8

Ostvareni prihodi od upravljanja i raspolaganja poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem u lokalnim jedinicama za 2012., 2013. i 2014., po vrstama prihoda u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	2012.	2013.	2014.
	1	2	3	4
1.	Prodaja poslovnih prostora	43.011.254,00	25.972.720,00	40.708.290,00
2.	Zakup poslovnih prostora	377.455.605,00	368.020.393,00	344.323.926,00
3.	Prodaja stanova	29.226.112,00	30.937.024,00	36.031.521,00
4.	Najam stanova	47.038.315,00	44.340.880,00	45.444.261,00
5.	Prodaja zemljišta	340.213.024,00	484.045.526,00	282.402.338,00
6.	Zakup zemljišta	32.285.805,00	33.469.314,00	32.184.247,00
7.	Drugi oblici raspolaganja nekretninama	46.676.576,00	53.545.512,00	74.134.272,00
	Ukupno	915.906.691,00	1.040.331.369,00	855.228.855,00

Prema podacima iz tablice, u promatranom razdoblju, prihodi od prodaje stanova i prihodi od drugih oblika raspolaganja nekretninama imaju tendenciju rasta. Prihodi od prodaje poslovnih prostora su za 2013. ostvareni u znatno manjem iznosu u odnosu na 2012. i za 2014. Prihodi od zakupa poslovnih prostora i zemljišta te najma stanova i prihodi od prodaje zemljišta (bez prihoda Grada Zagreba) imaju tendenciju pada ili neznatne razlike u ostvarenju u odnosu na prethodnu godinu.

U Prilogu 4 daju se podaci o ostvarenim prihodima od upravljanja i raspolaganja poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem od 2012. do 2014., po županijama.

Većina lokalnih jedinica prati ostvarene prihode po vrstama nekretnina i po pojedinim oblicima raspolaganja (zakup, najam, prodaja i drugi oblici) jer se radi o prihodima koji se u poslovnim knjigama evidentiraju prema ekonomskoj klasifikaciji. Međutim, samo manji broj lokalnih jedinica ima ustrojenu evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja po svakoj jedinici nekretnine te evidenciju o namjeni nekretnina (za vlastite potrebe, potrebe proračunskih korisnika, zakup, najam, prodaja i drugi oblici). Podaci o financijskom rezultatu korištenja svake pojedine jedinice nekretnine utjecat će i na donošenje odluke o namjeni nekretnine, a time i na kvalitetnije i učinkovitije upravljanje nekretninama.

Državni ured za reviziju je predložio utvrditi namjenu nekretnina s kojima lokalne jedinice upravljaju i raspoložu i ustrojiti evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama po svakoj jedinici nekretnina kako bi se mogla utvrditi i pratiti učinkovitost upravljanja i raspolaganja nekretninama.

- Upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima

Od 2012. do 2014., lokalne jedinice su poslovne prostore davale u zakup i na korištenje, nabavljale su i uzimale u zakup poslovne prostore za svoje potrebe, za potrebe svojih proračunskih korisnika i trgovačkih društava te su poslovne prostore prodavale.

Koncem 2014., lokalne jedinice su upravljale s 22 425 poslovnih prostora površine 3 613 966 m². Za svoje potrebe odnosno za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, koristile su 2 538 poslovnih prostora površine 762 128 m².

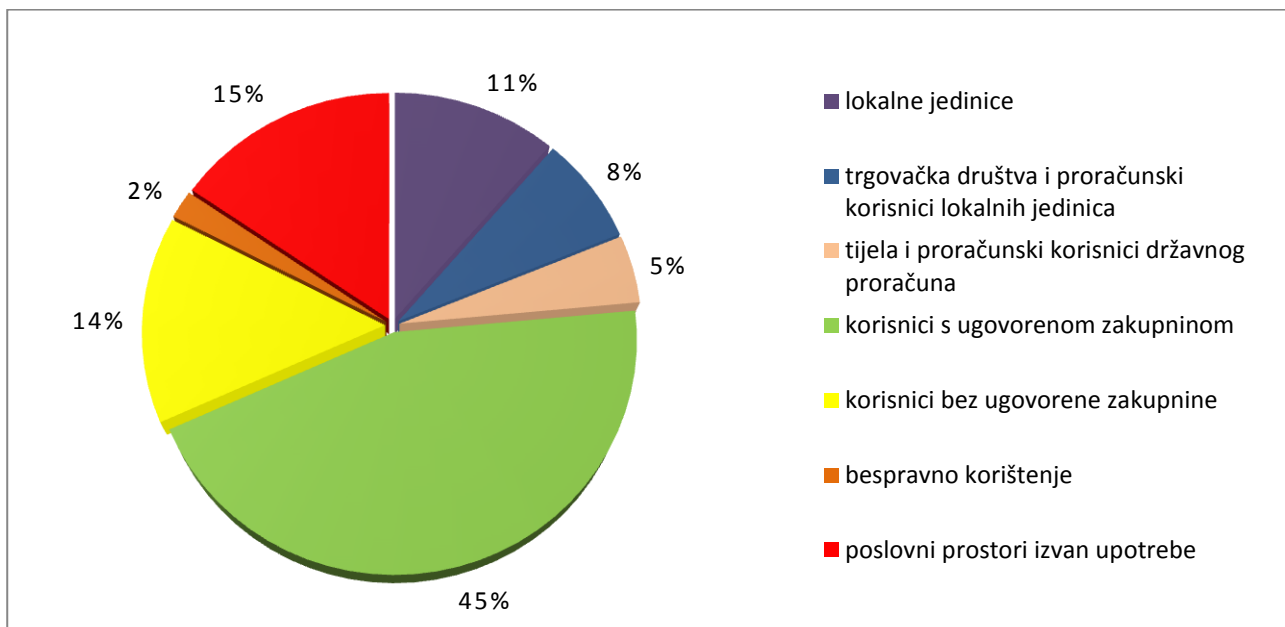
Ukupno 2 756 poslovnih prostora površine 1 135 354 m² koristila su trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica i proračunski korisnici lokalnih jedinica te tijela državne uprave i proračunski korisnici državnog proračuna. U zakupu je s ugovorenim zakupninom koncem 2014. bilo ukupno 10 051 poslovnih prostora površine 911 463 m², a na korištenju bez ugovorene zakupnine odnosno naknade 3 169 poslovnih prostora površine 358 345 m². Koncem 2014. nisu korištena 3 473 poslovna prostora površine 412 316 m², a bespravno je korišteno 438 poslovnih prostora površine 34 360 m².

Prihodi od zakupa poslovnih prostora su u navedenom razdoblju ostvareni u iznosu 1.089.799.924,00 kn, a prihodi od prodaje poslovnih prostora u iznosu 109.692.264,00 kn.

U nastavku daje se grafički prikaz strukture korisnika poslovnih prostora lokalnih jedinica na dan 31. prosinca 2014.

Grafički prikaz broj 1

Korisnici poslovnih prostora lokalnih jedinica
na dan 31. prosinca 2014.



Zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora, međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, te prodaja poslovnog prostora u vlasništvu lokalnih jedinica uređena su Zakonom o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora. Prema odredbama navedenog Zakona, poslovni prostor se daje u zakup putem javnog natječaja. Najpovoljnijom ponudom smatra se ponuda koja uz ispunjenje uvjeta iz natječaja sadrži i najviši iznos zakupnine. Zakup poslovnog prostora se zasniva ugovorom o zakupu koji mora biti sastavljen u pisanom obliku.

Iznimno, ugovor o zakupu poslovnog prostora zaključuje se bez javnog natječaja kada ga međusobno zaključuju Republika Hrvatska i lokalne jedinice odnosno lokalne jedinice i pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu lokalne jedinice, ako je to u interesu i cilju općega, gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana. Koncem 2014. su na navedeni način (bez natječaja) 1 701 poslovnih prostora koristila trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica i proračunski korisnici lokalnih jedinica, a 1 055 poslovnih prostora tijela državne uprave i proračunski korisnici državnog proračuna. Režijske troškove za navedene poslovne prostore većinom plaćaju korisnici poslovnih prostora.

Lokalne jedinice nisu imale jednake kriterije pri davanju poslovnih prostora u zakup spomenutim korisnicima, pa su pojedini korisnici poslovne prostore koristili bez obveze plaćanja zakupnine odnosno naknade za korištenje, a pojedinim korisnicima su obračunavali zakupninu. Nadalje, ugovori o zakupu odnosno sporazumi o korištenju poslovnih prostora s pojedinim korisnicima nisu zaključeni te nisu uređena međusobna prava i obveze vezana uz korištenje navedenih poslovnih prostora.

U zakup uz ugovorenu zakupninu dano je 10 051 ili 45,0 % od ukupnog broja poslovnih prostora kojima su lokalne jedinice upravljale koncem 2014. Većina poslovnih prostora dana je u zakup nakon provedenih javnih natječaja, a manji dio neposrednom dodjelom, bez provedenog javnog natječaja (udrugama i političkim strankama).

Uz pravila propisana Zakonom o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, lokalne jedinice su uvjete i način davanja u zakup poslovnih prostora uredile unutarnjim aktima.

Većina lokalnih jedinica je kriteriji za određivanje visine zakupnine za poslovne prostore odredila prema površini poslovnog prostora, zoni u kojoj se prostor nalazi i djelatnosti koja se u poslovnom prostoru obavlja. U slučajevima kada zakupci poslovnih prostora nisu ispunjavali ugovorne obveze u vezi sa zakupom, pojedine lokalne jedinice nisu poduzimale aktivnosti za naplatu potraživanja.

Odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, propisano je da će zakupodavac sadašnjem zakupniku poslovnog prostora koji u potpunosti izvršava obveze iz ugovora o zakupu, najkasnije 60 dana prije isteka roka na koji je ugovor sklopljen, ponuditi sklapanje novog ugovora o zakupu na određeno vrijeme - ne dulje od pet godina. Neke lokalne jedinice nisu dovoljno pozornosti posvetile praćenju ugovorenog roka zakupa pa su s dosadašnjim zakupcima ugovori o zakupu zaključeni nekoliko mjeseci nakon isteka ugovorenog roka. Za poslovne prostore za koje zakupci nisu podmirili obveze iz ugovora, neke lokalne jedinice nisu nakon proteka ugovorenog roka zakupa raspisivale natječaje, nego poslovne prostore i dalje koriste sadašnji zakupci bez ugovora, odnosno bez valjanje pravne osnove.

Koncem 2014., ukupno su 3 169 poslovna prostora korištena bez ugovorene zakupnine. Na taj način udruge koriste 2 639 poslovnih prostora, političke stranke 147, a 383 poslovna prostora koriste druge pravne osobe ili je poslovne prostore zajednički koristilo više korisnika. Za dodjelu poslovnih prostora nisu provedeni natječaji, s pojedinim subjektima nisu zaključivani ugovori o zakupu odnosno korištenju, a za neke prostore su režijske troškove plaćale lokalne jedinice. Udrugama su, između ostalog, na povremeno korištenje bez naknade dodijeljeni prostori u mjesnim domovima za održavanje sastanaka i realizaciju njihovih programa.

Zakonom o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora nije propisana mogućnost davanja poslovnih prostora udrugama i političkim strankama bez natječaja. Također, odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima je, između ostalog, propisano da nekretninu u vlasništvu lokalnih jedinica tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njome na drugi način raspolagati samo na osnovi javnog natječaja, iz čega proizlazi da je prije dodjele prostora navedenim subjektima trebalo provesti javni natječaj. Nadalje, prema odredbama članaka 32. i 33. Zakona o udrugama (Narodne novine 74/14), programi i projekti od interesa za opće dobro u Republici Hrvatskoj koje provode udruge mogu se financirati, između ostalog, iz proračuna lokalnih jedinica koje financiraju i ugovaraju provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro na temelju provedenog javnog poziva odnosno natječaja ili na temelju posebnog propisa o financiranju javnih potreba.

U ožujku 2015. donesena je Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koju provode udruge (Narodne novine 26/15), kojom su propisani kriteriji, mjerila i postupci koje nadležna tijela državne uprave, Vladini uredi i tijela te druge javne institucije, raspoložuci sredstvima iz javnih izvora primjenjuju pri financiranju i ugovaranju programa i/ili projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge. Kriterije, mjerila i postupke na odgovarajući način primjenjuju i lokalne jedinice kada iz proračuna financiraju programe i projekte udruga, te doniraju, odnosno sponzoriraju udruge.

Financiranje programa i projekata provodi se putem javnog natječaja, a Uredba se primjenjuje i kada se udrugama koje provode programe i projekte odobravaju nefinancijske podrške u nekretninama (dodjela prostora pod posebnim, netržišnim uvjetima).

Obveza dodjele poslovnih prostora političkim strankama uz zakupninu propisana je odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13, 48/13 - pročišćeni tekst i 2/14). Navedenim Zakonom je, između ostalog, propisan način financiranja redovne djelatnosti političkih stranaka iz proračuna lokalnih jedinica, dok davanje u zakup poslovnih prostora političkim strankama bez naknade nije propisano, te predstavlja nedopušteni način financiranja.

Koncem 2014. nije korišteno 3 473 ili 15,0 % od ukupnog broja poslovnih prostora lokalnih jedinica. Dio prostora se ne koristi jer su derutni i nisu prikladni za korištenje, a za čije je privođenje namjeni potrebno uložiti značajna financijska sredstva, za dio se vode postupci za povrat vlasnicima, dio je prazan jer ne postoji interes za zakup odnosno kupnju poslovnih prostora, a dio je prazan jer nisu poduzimane aktivnosti za njihovo uređenje odnosno davanje u zakup.

Od 2012. do 2014. zabilježen je pad prihoda od zakupnine, što je jednim dijelom i rezultat manjeg broja poslovnih prostora u zakupu. Za dio poslovnih prostora, zakup je prestao sporazumnim raskidom ugovora o zakupu. Pojedine lokalne jedinice su u cilju zaustavljanja smanjenja broja poslovnih prostora koji su u zakupu donosile privremene mjere smanjenja visine zakupnine. Također, neke lokalne jedinice su za poslovne prostore za koje je procijenjeno da ih nije isplativo urediti zbog nepovoljnog odnosa troškova uređenja i prihoda od zakupnine, donosile odluke o prodaji. Međutim, pojedine lokalne jedinice nisu poduzimale dostatne aktivnosti kako bi prazne poslovne prostore stavile u funkciju odnosno nisu utvrdile za koje namjene se prazni poslovni prostori mogu koristiti (zakup, prodaja, vlastite potrebe) niti donijele plan kojim bi odredile aktivnosti i rokove za njihovo stavljanje u funkciju prema utvrđenoj namjeni.

Neke lokalne jedinice koje imaju poslovne prostore i ne koriste ih, istodobno su za svoje potrebe ili potrebe svojih proračunskih korisnika uzimale u zakup odnosno kupovale poslovne prostore, a da prije toga nisu utvrdile mogu li se djelatnosti zbog kojih se poslovni prostori uzimaju u zakup odnosno kupuju obavljati u postojećim poslovnim prostorima.

Od ukupnog broja (438) poslovnih prostora koji se bespravno koriste, 412 je u Gradu Zagrebu. Bespravni su korisnici koji poslovne prostore koriste bez valjane pravne osnove ili poslovne prostore ne koriste u skladu s ugovorenim uvjetima te se vode postupci radi iseljenja.

Kod kupnje odnosno zakupa poslovnih prostora, lokalne jedinice nisu izradile analizu, kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost izabranog načina stjecanja nekretnine u odnosu na druge oblike (prenamjena odnosno korištenje vlastitog prostora, izgradnja).

U pojedinim slučajevima, lokalne jedinice nisu prije kupnje pribavile procjenu tržišne vrijednosti nekretnine, nego su bez prethodne provjere prihvatile procjenu prodavatelja. Nadalje, prije kupnje nije izvršena procjena rashoda potrebnih za dovođenje prostora u funkciju, te se zbog nedostatka financijskih sredstava pojedini poslovni prostori ne koriste odnosno nisu privedeni namjeni za koju su kupljeni.

Državni ured za reviziju je predložio davanje poslovnih prostora u zakup te zaključivanje ugovora o zakupu u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora. Pri davanju poslovnih prostora na korištenje udrugama u obliku nefinancijske podrške za financiranje programa i projekata, predložio je provedbu javnog natječaja u skladu s odredbama Zakona o udrugama i Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge.

Predložio je poduzeti aktivnosti za naplatu potraživanja u vezi sa zakupom poslovnih prostora te aktivnije pratiti istek roka zaključenih ugovora i pravodobno poduzimati radnje u vezi s produljenjem ugovora o zakupu odnosno provedbi natječaja za zakup, čime bi se smanjio broj poslovnih prostora koji se koriste bez ugovora odnosno pravne osnove.

Predložio je, u skladu s načelom dobrog gospodara i u svrhu učinkovitog raspolaganja imovinom i proračunskim sredstvima, za poslovne prostore koji nisu u funkciji poduzeti aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju prema utvrđenoj namjeni (davanje u zakup, obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, prodaja i druge namjene). Također je predložio prije kupnje i uzimanja u zakup poslovnih prostora obaviti analizu kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost navedenog oblika stjecanja i utvrdilo mogu li se djelatnosti zbog kojih se kupuju ili uzimaju u zakup poslovni prostori obavljati koristeći postojeće nekretnine lokalne jedinice.

- Upravljanje i raspolaganje stanovima

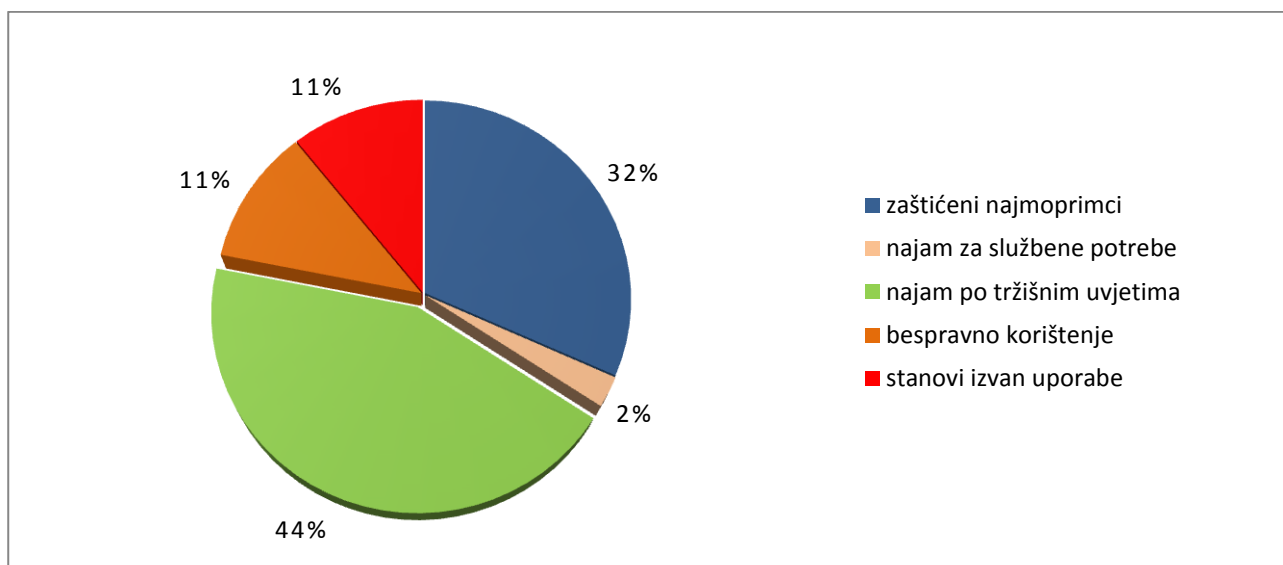
Lokalne jedinice su davale u najam, te stjecale i prodavale stanove. Također, raspolagale su i stambenim objektima (kućama), koje su većinom stekle nasljeđivanjem. Prihodi od najma stanova od 2012. do 2014. ostvareni su u iznosu 136.823.456,00 kn, a prihodi od prodaje u iznosu 96.194.657,00 kn.

Koncem 2014., lokalne jedinice imale su 18 371 stan ukupne površine 933 762 m², od čega zaštićeni najmoprimci koriste 5 824 stana površine 286 468 m², u najam po tržišnim uvjetima dana su 8 064 stana površine 426 115 m², u najam za službene potrebe 463 stana površine 25 986 m², bespravno se koristi 2 041 stan površine 91 059 m², a izvan uporabe bilo je 1 979 stanova površine 104 134 m².

U nastavku daje se grafički prikaz strukture korisnika stanova lokalnih jedinica na dan 31. prosinca 2014.

Grafički prikaz broj 2

Korisnici stanova lokalnih jedinica
na dan 31. prosinca 2014.



Stanovi su davani u najam zaštićenim najmoprimcima i sa slobodno ugovorenom najamninom uz primjenu odredbi Zakona o najmu stanova i unutarnjim aktima lokalnih jedinica kojima su utvrđeni uvjeti i mjerila za davanje stanova u najam. Međusobni odnosi lokalnih jedinica i korisnika uređuju se ugovorom o najmu stana. Ugovor o najmu stana zaključuje se u pisanom obliku, a sadrži, između ostalog, visinu najamnine i način plaćanja. Stanovi sa slobodno ugovorenom najamninom se najčešće daju u najam na temelju liste prvenstva koja se donosi za određeno razdoblje. Za prikupljanje zahtjeva radi utvrđivanja liste reda prvenstva provodi se javni natječaj.

Za pojedine stanove lokalne jedinice nisu s korisnicima zaključile ugovore o najmu niti su korisnicima obračunavale najamnine. Ugovori o najmu stanova zaključeni na određeno vrijeme su obnavljani za isto vrijeme trajanja, iako korisnici stanova nisu dostavili dokumentaciju kojom bi dokazali da se uvjeti na temelju kojih je stan dan na korištenje nisu izmijenili, što su trebali učiniti prema unutarnjim aktima o najmu stanova.

Stanovi su prodavani putem javnih natječaja, a početna prodajna cijena je utvrđena na temelju podataka ovlaštenih procjenitelja. Lokalne jedinice na područjima posebne državne skrbi su stambene objekte (kuće i stanove) prodavale na način i pod uvjetima propisanim za prodaju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na području posebne državne skrbi.

U pojedinim slučajevima, pri utvrđivanju prodajne cijene stambenih objekata nije primjenjivana osnovica propisana Uredbom o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na području posebne državne skrbi (Narodne novine 19/11, 56/11 i 3/13).

Značajan broj stanova se koristi bespravno. Bespravnim korisnicima smatraju se korisnici koji nisu zaključili ugovore o najmu stanova odnosno korisnici koji su nasilno ušli u stanove, korisnici stanova kojima je proteklo ugovoreno razdoblje na koje su zaključili ugovor i nisu podnijeli zahtjev za produženje. Većina lokalnih jedinica poduzima aktivnosti na rješavanju pravnog statusa korisnika (socijalne kategorije), preseljenju u druge stanove ili se pokreću sudski postupci za iseljenje bespravnih korisnika.

Od ukupnog broja (1 979) stanova izvan uporabe koncem 2014., u vlasništvu Grada Zagreba su 892 stana. Prazni stanovi većeg broja lokalnih jedinica ne koriste se zbog neriješenih imovinskopravnih odnosa ili nisu ispunjeni uvjeti za dodjelu u najam, jer nije ulagano u njihovo uređenje.

Državni ured za reviziju je predložio stanove davati u najam u skladu s odredbama Zakona o najmu stanova odnosno s korisnicima zaključiti ugovore o najmu te obračunavati i naplaćivati najamninu. Prije obnavljanja ugovora o najmu stanova, od korisnika stanova pribaviti dokumentaciju iz koje bi se utvrdilo jesu li se uvjeti na temelju kojih su stanovi dani u najam izmijenili. Pri utvrđivanju prodajne cijene stambenih objekata na području posebne državne skrbi predložio je primjenjivati propisanu osnovicu. Također je predložio, u skladu s načelom dobrog gospodarstva i u svrhu učinkovitog raspolaganja imovinom i proračunskim sredstvima, za stanove koji nisu u funkciji poduzeti aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju prema utvrđenoj namjeni (najam, prodaja, prenamjena i druge namjene).

- **Upravljanje i raspolaganje zemljištem**

Lokalne jedinice su koncem 2014. upravljale i raspolagale s 338 174 458 m² zemljišta. Gradovi i općine upravljaju i raspolazu s 92,1 % zemljišta, Grad Zagreb sa 7,4 %, a županije s 0,5 %. Grad Zagreb i lokalne jedinice na području Zadarske, Splitsko-dalmatinske, Primorsko-goranske i Istarske županije upravljaju i raspolazu s 222 603 842 m² ili 65,8 % ukupne površine zemljišta.

Dio lokalnih jedinica nema podatke o površini zemljišta kojom bi trebali upravljati i raspolagati. Također, većina lokalnih jedinica nema podatke o izgrađenosti građevinskog zemljišta (površina izgrađenog i neizgrađenog građevinskog zemljišta), kao i o namjeni neizgrađenog građevinskog zemljišta (za potrebe lokalne jedinice, zakup, prodaja i druge namjene). Navedeno je, između ostalog, utjecalo na visinu ostvarenih prihoda od prodaje i zakupa zemljišta, jer su se postupci vezani uz davanje u zakup i prodaju provodili u većini slučajeva na temelju prethodno iskazanog interesa za navedene oblike raspolaganja.

Lokalne jedinice su kupovale i prodavale zemljište, stjecale zemljište darovanjem, zamjenom i nasljeđivanjem, darovale zemljište, davale i uzimale u zakup te raspolagale zemljištem na druge načine. Prihodi od zakupa zemljišta od 2012. do 2014. ostvareni su u iznosu 97.939.366,00 kn, a prihodi od prodaje zemljišta u iznosu 1.106.660.888,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi od prodaje i zakupa zemljišta ostvareni su u lokalnim jedinicama koje upravljaju i raspolazu s najvećom površinom zemljišta, odnosno u Gradu Zagrebu i u lokalnim jedinicama na području Zadarske, Splitsko-dalmatinske, Primorsko-goranske i Istarske županije.

Zemljište je kupovano za izgradnju prometne i druge komunalne infrastrukture, izgradnju poduzetničkih zona, proširenje groblja, izgradnju sveučilišnog kampusa, škola, odlagališta otpada i za druge potrebe lokalnih jedinica. Prodavano je za gospodarske namjene u poslovnim zonama, radi formiranja građevinskih čestica, izgradnje stambenih, gospodarskih, energetskih i objekata druge namjene. Zemljište je dano u zakup za obavljanje poljoprivredne djelatnosti, postavljanje ugostiteljskih terasa, kioska, prodajnih štandova, zabavnih parkova (javne površine), radi izgradnje energetskih postrojenja i druge namjene, a uzimano u zakup za sportske i druge manifestacije, parkiralište te za druge potrebe.

Prema odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, lokalne jedinice mogu zemljište u svom vlasništvu otuđiti ili njime na drugi način raspolagati samo na temelju javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni. Izuzeci su propisani za slučaj kada pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu lokalnih jedinica stječu Republika Hrvatska i druge lokalne jedinice te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu lokalne jedinice, ako je to u interesu i cilju općega gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana te za prodaju zemljišta radi potrebe formiranja građevinskih čestica. Dio lokalnih jedinica je općim aktima detaljnije uredio uvjete, mjerila i kriterije za pojedine oblike raspolaganja zemljištem.

Većina lokalnih jedinica je prodavala i davala u zakup zemljište putem javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni. Prije prodaje odnosno kupnje zemljišta, u nekim slučajevima nisu utvrđeni razlozi zbog kojih se zemljište prodaje odnosno kupuje. Pojedine lokalne jedinice nisu natječaj za raspolaganje zemljištem objavljivale na mrežnim stranicama kako je propisano odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno u tisku i na oglasnoj ploči kako je propisano njihovim unutarnjim aktima. Veći dio jedinica nije prije kupnje, odnosno uzimanja u zakup zemljišta izradio analizu, kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost izabranog oblika stjecanja i utvrdilo mogu li se postojeća zemljišta lokalne jedinice koristiti za namjene zbog kojih se zemljište kupuje odnosno uzima u zakup.

Neke lokalne jedinice su započele izgradnju nekretnina na zemljištu za koje nisu bili uređeni imovinskopravni odnosi, ili nisu utvrdile ukupnu vrijednost ulaganja s izvorima financiranja i nisu osigurale potrebna financijska sredstva te radovi nisu završeni u planiranim rokovima. Također, nisu poduzimale aktivnosti za završetak radova na izgradnji objekata, iako su ugovoreni rokovi za završetak radova istekli.

Državni ured za reviziju je predložio prije prodaje odnosno kupnje zemljišta utvrditi razloge (opravdanost) prodaje odnosno kupnje, a prije stjecanja zemljišta utvrditi mogu li se postojeća zemljišta lokalne jedinice koristiti za namjene zbog kojih se zemljište kupuje ili uzima u zakup. Također je predložio prije početka gradnje urediti imovinskopravne odnose i utvrditi ukupnu vrijednost ulaganja s izvorima financiranja te osigurati potrebna financijska sredstva s ciljem završetka radova u planiranim rokovima, poduzeti aktivnosti za završetak izgradnje objekata koji nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju, a ugovoreni rokovi za završetak radova su istekli. U skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, predložio je natječaj za raspolaganje zemljištem objaviti na mrežnim stranicama lokalne jedinice, a u tisku i na oglasnoj ploči u skladu s unutarnjim aktima lokalne jedinice.

Unutarnja kontrola upravljanja i raspolaganja nekretninama

Unutarnja kontrola obuhvaća aktivnosti, postupke i procedure kojima se osigurava ekonomično i učinkovito ostvarivanje ciljeva poslovanja. Osnovni ciljevi unutarnjih kontrola u vezi s nekretninama su osigurati pouzdane i sveobuhvatne informacije o nekretninama, te spriječiti nepravilno i nezakonito postupanje s nekretninama. Unutarnje kontrole, između ostalog, podrazumijevaju i detaljniju razradu postupaka odnosno pravila ponašanja u pojedinim fazama upravljanja i raspolaganja nekretninama.

Pojedine lokalne jedinice nisu pisanim procedurama uredile postupke u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama, utvrdile osobe koje obavljaju navedene poslove te njihove ovlasti i nadležnosti, a unutarnji akti, kojima su utvrđeni uvjeti i način raspolaganja i upravljanja nekretninama, ne sadrže navedene kontrolne aktivnosti.

Unutarnju reviziju imaju ustrojene 54 lokalne jedinice, a aktivnostima unutarnjih revizija u 19 lokalnih jedinica su bila obuhvaćena područja upravljanja nekretninama (ustrojavanje evidencija i evidentiranje poslovnih promjena vezanih uz nekretnine, zakup, nabava, prodaja i drugi oblici raspolaganja nekretninama, planiranje rashoda za nabavu nekretnina i naplata prihoda od prodaje nekretnina, priznavanje troškova ulaganja u nekretnine, planovi upravljanja).

Lokalne jedinice su obveznici sastavljanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti i samoprocjene sustava kontrola popunjavanjem Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, u kojem su, između ostalog, pitanja u vezi s imovinom (popis imovine, evidencije nefinancijske imovine, usklađenost podataka s glavnom knjigom i donacije nefinancijske imovine). S obzirom na značajnu vrijednost imovine kojom raspolažu i upravljaju lokalne jedinice, Državni ured za reviziju je mišljenja da bi proširenje Upitnika o fiskalnoj odgovornosti s pitanjima iz područja upravljanja i raspolaganja imovinom pridonijelo unaprjeđenju sustava kontrola u ovom području.

Državni ured za reviziju je predložio dopuniti unutarnje akte, odnosno donijeti pisane procedure kojima treba detaljno utvrditi postupke upravljanja i raspolaganja nekretninama, ovlasti i nadležnosti osoba zaduženih za pojedine aktivnosti i rokove za izvršenje aktivnosti, kako bi se unaprijedio način obavljanja navedenih poslova. U lokalnim jedinicama u kojima se spomenuti poslovi obavljaju u više upravnih odjela, predložio je imenovati osobu koja treba koordinirati poslove u vezi s nekretninama, a u radu u potpunosti primjenjivati donesene procedure. S obzirom na utvrđene slabosti u sustavima unutarnjih kontrola u dijelu evidencija o nefinancijskoj imovini, normativnom uređenju te postupcima upravljanja i raspolaganja nekretninama, Državni ured za reviziju je predložio unutarnjim revizijama obuhvatiti aktivnosti u vezi s navedenim područjima.

OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA NEKRETNINAMA

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama lokalnih jedinica. Ciljevi revizije bili su ocijeniti cjelovitost podataka o nekretninama, normativno uređenje upravljanja i raspolaganja nekretninama, upravljaju li lokalne jedinice nekretninama u skladu s propisima i djelotvorno te ocijeniti efikasnost sustava unutarnjih kontrola pri upravljanju i raspolaganju nekretninama.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, Državni ured za reviziju je ocijenio da je upravljanje i raspolaganje nekretninama u **32 lokalne jedinice učinkovito**, dok je u **svim drugim lokalnim jedinicama djelomično učinkovito**.

Upravljanje i raspolaganje nekretninama je ocijenjeno učinkovito za **sedam županija** (Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Primorsko-goranska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska i Zagrebačka), **19 gradova** (Buzet, Čakovec, Duga Resa, Gospić, Karlovac, Kastav, Ivanec, Labin, Ludbreg, Opatija, Ozalj, Prelog, Senj, Slavonski Brod, Slunj, Umag-Umago, Vinkovci, Virovitica i Zaprešić) te **šest općina** (Domašinec, Kotoriba, Nedelišće, Orehovica, Rakovica i Sveti Martin na Muri).

Državni ured za reviziju je lokalnim jedinicama dao sljedeće preporuke:

- Poduzeti aktivnosti za utvrđivanje stvarnog stanja imovine kojom lokalna jedinica upravlja i raspolaze ili bi trebala upravljati i raspolagati u skladu sa zakonima i drugim propisima te za navedenu imovinu provjeriti upis vlasničkih prava u zemljišnim knjigama. U poslovnim knjigama evidentirati te financijskim izvještajima iskazati svu imovinu za koju su riješeni imovinskopравни odnosi, a za imovinu za koju nisu riješeni imovinskopравни odnosi poduzimati aktivnosti za rješavanje i evidentiranje u poslovnim knjigama. Pokrenuti postupak upisa prava vlasništva u korist lokalne jedinice u zemljišnim knjigama nad nekretninama koje joj pripadaju te uskladiti podatke u zemljišnim knjigama i katastru. Planirati aktivnosti za rješavanje imovinskopравниh odnosa te procjenu i evidentiranje imovine u poslovne knjige zbog jednoobraznosti postupanja i točnosti podataka.
- Ustrojiti i voditi registar imovine na način i s podacima koji su propisani za registar državne imovine, kako bi se osigurali podaci o cjelokupnoj imovini odnosno resursima s kojima lokalna jedinica raspolaze te stvorili osnovni preduvjeti za učinkovito upravljanje i raspolaganje nekretninama te za donošenje planskih dokumenata (strategija i godišnji planovi upravljanja i raspolaganja nekretninama).
- U poslovnim knjigama evidentirati poslovne promjene o nekretninama, uskladiti podatke u analitičkoj evidenciji i glavnoj knjizi, provesti cjeloviti popis imovine i obveza, a imovinu čiji proces nabave traje duže razdoblje evidentirati kao imovinu u pripremi kako bi se povezali svi troškovi njenog stjecanja, u skladu s proračunskim računovodstvom.
- Programski povezati analitičku evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine s registrom imovine kako se istovrsni podaci ne bi višestruko unosili.
- Utvrditi namjenu nekretnina s kojima lokalna jedinica upravlja i raspolaze te ustrojiti evidenciju o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama po svakoj jedinici nekretnine, kako bi se mogla utvrditi i pratiti učinkovitost upravljanja i raspolaganja nekretninama.
- Donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, kojom je potrebno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja, uvažavajući gospodarske i razvojne interese lokalne jedinice, te godišnji plan, kojim je potrebno odrediti kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja nekretninama i provedbene mjere u svrhu provedbe strategije. Propisati način izvještavanja o upravljanju i raspolaganju nekretninama, odnosno o ostvarenju strategije i plana upravljanja i raspolaganja.

- Postojeće akte o davanju u zakup poslovnih prostora uskladiti s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora. S ciljem utvrđivanja jednakih pravila postupanja u istim ili sličnim slučajevima, unutarnjim aktima urediti pojedina područja u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama (cijene, rokovi, dokumentacija, objave), koja nisu uređena ili nisu precizno uređena, utvrditi jednake rokove za dostavu ponuda kod istovrsnih oblika raspolaganja i otvaranje ponuda istodobno s istekom roka za dostavu ponuda, te. urediti ovlasti, procedure i kriterije za sve oblike raspolaganja nekretninama planirane strateškim dokumentima (akti lokalne jedinice).
- U skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, natječaj za raspolaganje nekretninama objaviti na mrežnim stranicama lokalne jedinice, a u tisku i na oglasnoj ploči u skladu s unutarnjim aktima lokalne jedinice.
- U skladu s načelom dobrog gospodara i u svrhu učinkovitog raspolaganja imovinom i proračunskim sredstvima, kod stjecanja nekretnina izraditi analizu, kojom bi se utvrdila ekonomska opravdanost predloženog odnosno izabranog oblika stjecanja nekretnine. Utvrditi mogu li se djelatnosti zbog kojih se kupuju odnosno uzimaju u zakup nekretnine obavljati koristeći postojeće nekretnine lokalne jedinice. Za poslovne prostore i stanove koji nisu u funkciji, poduzeti aktivnosti za njihovo stavljanje u funkciju prema utvrđenoj namjeni (davanje u zakup i najam, obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, prenamjena prodaja i druge namjene). U cilju smanjenja rashoda za zakupnine i postizanja ušteda, razmotriti mogućnost korištenja raspoloživih poslovnih prostora za potrebe proračunskih korisnika lokalne jedinice koje djelatnost obavljaju u unajmljenom poslovnom prostoru.
- Davati poslovne prostore u zakup te zaključivati ugovore o zakupu u skladu s odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora i aktima lokalne jedinice. Poduzeti aktivnosti za naplatu potraživanja vezanih uz zakup poslovnih prostora te aktivnije pratiti istek roka zaključenih ugovora i pravodobno poduzimati radnje u vezi s produljenjem ugovora o zakupu odnosno provedbi natječaja za zakup, čime bi se smanjio broj poslovnih prostora koji se koriste bez ugovora odnosno pravne osnove.
- Pri davanju poslovnih prostora na korištenje udrugama u obliku nefinancijske podrške za financiranje programa i projekata, provoditi javni natječaj u skladu s odredbama Zakona o udrugama i Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge.
- Davati stanove u najam u skladu s odredbama Zakona o najmu stanova i unutarnjim aktima odnosno s korisnicima zaključiti ugovore o najmu te obračunavati i naplaćivati najamninu. Prije obnavljanja ugovora o najmu stanova od korisnika pribaviti dokumentaciju iz koje bi se utvrdilo jesu li se uvjeti na temelju kojih su stanovi dani u najam izmijenili. Pri utvrđivanju prodajne cijene stambenih objekata na području posebne državne skrbi primjenjivati osnovicu propisanu Uredbom o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na području posebne državne skrbi.
- Prije početka gradnje nekretnina urediti imovinskopravne odnose i utvrditi ukupnu vrijednost ulaganja s izvorima financiranja te osigurati potrebna financijska sredstva s ciljem završetka radova u planiranim rokovima. Poduzeti aktivnosti za završetak izgradnje objekata koji nisu završeni odnosno nisu stavljeni u funkciju u ugovorenim rokovima.
- Donijeti, odnosno doraditi pisane procedure kojima treba detaljno utvrditi poslove upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova kako bi se unaprijedilo njihovo obavljanje. Prema iskazanoj potrebi preraspodijeliti radne zadatke zaposlenika kako bi se provodile, odnosno ubrzale aktivnosti na evidentiranju nekretnina i unosu podataka u poslovne knjige i registar imovine.

S obzirom na utvrđene slabosti u sustavima unutarnjih kontrola, unutarnjim revizijama obuhvatiti aktivnosti u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama.

- U lokalnim jedinicama u kojima se poslovi u vezi s upravljanjem i raspolaganjem nekretninama obavljaju u više upravnih odjela, imenovati osobu koja treba koordinirati navedene poslove, a u radu primjenjivati donesene procedure.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta u vezi sa stanjem, namjenom i korištenjem imovine lokalnih jedinica te utjecala na povećanje učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama.

U prilogu 5 daju se pojedinačna izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama (21 izvješće).

Prilog 1

Broj stanovnika i broj zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica,
po županijama

Redni broj	Županija	Broj stanovnika	Broj zaposlenih na dan 31. prosinca 2014.				Ukupno
			Upravni odjeli	Vlastiti komunalni pogon	Dužnosnici*	Drugi zaposlenici**	
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Zagrebačka	317 606	698	16	47	65	826
2.	Krapinsko-zagorska	142 432	301	13	32	89	435
3.	Sisačko-moslavačka	172 439	464	23	44	128	659
4.	Karlovačka	128 899	381	16	35	84	516
5.	Varaždinska	175 951	362	9	25	113	509
6.	Koprivničko-križevačka	115 584	283	6	24	183	496
7.	Bjelovarsko-bilogorska	119 764	286	8	37	111	442
8.	Primorsko-goranska	296 195	1 124	12	61	174	1 371
9.	Ličko-senjska	51 022	262	0	26	56	344
10.	Virovitičko-podravska	84 836	201	6	20	85	312
11.	Požeško-slavonska	78 034	139	24	19	111	293
12.	Brodsko-posavska	158 559	292	28	41	65	426
13.	Zadarska	170 017	655	37	55	102	849
14.	Osječko-baranjska	305 032	723	59	54	250	1 086
15.	Šibensko-kninska	109 375	316	0	38	115	469
16.	Vukovarsko-srijemska	180 117	444	7	45	388	884
17.	Splitsko-dalmatinska	454 798	1 381	259	91	112	1 843
18.	Istarska	208 055	995	20	52	82	1 149
19.	Dubrovačko-neretvanska	122 568	521	8	32	29	590
20.	Međimurska	113 804	203	8	23	108	342
21.	Grad Zagreb	790 017	2 991	0	5	237	3 233
Ukupno		4 295 104	13 022	559	806	2 687	17 074

* Dužnosnici su: načelnici, gradonačelnici, župani i njihovi zamjenici koji dužnost na koju su izabrani obavljaju profesionalno

** Osobe zaposlene na javnim radovima, pomoć u kući starijim osobama, osobe na osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa

Prilog 2

Broj i površina poslovnih prostora
u lokalnim jedinicama prema korisnicima,
na dan 31. prosinca 2014., po županijama

Redni broj	Županija	Korisnici poslovnih prostora												Poslovni prostori izvan uporabe	
		Lokalne jedinice		Trgovačka društva i proračunski korisnici lokalnih jedinica		Tijela i proračunski korisnici državnog proračuna		Korisnici s ugovorenim zakupninom		Korisnici bez ugovorene zakupnine		Bespravno korištenje			
		Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
1.	Zagrebačka	131	39 792	107	21 964	50	7 223	232	28 688	273	37 934	0	0	90	20 158
2.	Krapinsko-zagorska	101	23 937	43	12 985	92	8 462	111	9 028	74	6 246	-	-	41	5 132
3.	Sisačko-moslavačka	204	63 065	75	42 859	67	10 162	201	14 580	139	15 333	0	0	96	50 498
4.	Karlovačka	110	20 298	41	6 347	47	5 077	175	13 431	92	9 870	0	0	73	9 490
5.	Varaždinska	108	30 430	27	11 515	37	14 566	208	19 511	85	9 268	0	0	42	5 397
6.	Koprivničko-križevačka	162	80 483	90	65 388	49	17 907	125	16 143	132	17 009	0	0	60	15 731
7.	Bjelovarsko-bilogorska	37	9 031	43	43 265	53	4 283	196	20 872	91	8 268	0	0	142	15 209
8.	Primorsko-goranska	165	47 928	166	107 970	109	32 861	2435	371 151	240	24 550	0	0	427	55 387
9.	Ličko-senjska	31	10 417	32	12 456	32	5 658	63	6 171	22	4 138	0	0	50	10 496
10.	Virovitičko-podravska	19	6 935	8	4 052	18	5 901	127	9 424	32	7 496	0	0	29	5 087
11.	Požeško-slavonska	81	38 339	30	16 951	36	7 781	47	1 988	42	12 182	0	0	24	2 592
12.	Brodsko-posavska	83	19 506	38	38 886	43	11 364	255	36 285	173	23 324	0	0	120	14 187
13.	Zadarska	78	12 073	79	11 259	33	2 883	405	35 092	165	10 227	22	1 465	88	7 638
14.	Osječko-baranjska	178	67 888	64	27 742	53	9 933	455	29 919	235	30 946	0	0	136	17 109
15.	Šibensko-kninska	95	7 341	46	8 634	25	4 961	217	16 688	89	5 858	2	353	75	10 792
16.	Vukovarsko-srijemska	103	30 209	50	18 971	71	15 771	90	11 441	232	30 761	0	0	70	6 101
17.	Splitsko-dalmatinska	236	70 749	131	59 323	38	9 295	850	80 684	389	43 217	0	0	286	73 359
18.	Istarska	117	24 440	160	28 667	45	11 175	1 638	94 385	296	27 748	2	254	254	29 009
19.	Dubrovačko-neretvanska	106	22 074	115	41 785	59	10 622	275	20 435	95	4 414	0	0	51	4 876
20.	Međimurska	96	16 752	136	16 433	32	7 737	117	9 713	211	23 018	0	0	35	3 112
21.	Grad Zagreb	297	120 441	220	296 137	66	38 143	1 829	65 834	62	6 538	412	32 288	1 284	50 956
UKUPNO		2 538	762 128	1 701	893 589	1 055	241 765	10 051	911 463	3 169	358 345	438	34 360	3 473	412 316

Prilog 3

Broj i površina stanova u lokalnim jedinicama prema korisnicima,
na dan 31. prosinca 2014., po županijama

Redni broj	Županija	Korisnici stanova								Stanovi izvan uporabe	
		Zaštićeni najmoprimci		Najam za službene potrebe		Najam po tržišnim uvjetima		Bespravno korištenje			
		Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²	Broj	m ²
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Zagrebačka	166	7 348	2	75	53	2 483	42	2 049	15	1 058
2.	Krapinsko-zagorska	34	1 649	3	174	7	288	1	50	23	1 291
3.	Sisačko-moslavačka	125	6 292	1	40	267	11 937	11	536	121	5 578
4.	Karlovačka	204	8 473	8	482	385	16 941	27	1 098	35	1 448
5.	Varaždinska	318	16 355	0	0	40	2 087	1	26	38	2 295
6.	Koprivničko-križevačka	57	2 530	10	573	30	1 456	0	0	34	1 967
7.	Bjelovarsko-bilogorska	65	3 132	4	221	104	5 020	2	109	23	1 032
8.	Primorsko-goranska	618	33 566	11	639	1 682	80 888	120	6 273	160	8 269
9.	Ličko-senjska	38	1 675	8	327	63	3 097	2	98	24	1 265
10.	Virovitičko-podravska	106	4 888	5	221	74	3 754	0	0	27	1 414
11.	Požeško-slavonska	82	3 947	18	1 633	53	2 645	3	99	27	3 455
12.	Brodsko-posavska	205	9 898	7	400	37	1 740	7	385	38	1 883
13.	Zadarska	239	11 980	68	3 923	24	1 181	23	1 141	42	1 935
14.	Osječko-baranjska	744	34 904	2	91	722	30 237	92	3 733	141	5 517
15.	Šibensko-kninska	83	4 590	0	0	65	2 934	13	797	6	266
16.	Vukovarsko-srijemska	66	3 500	46	2 628	87	4 018	3	123	29	1 867
17.	Splitsko-dalmatinska	403	22 051	37	2 011	157	8 679	179	10 640	38	2 141
18.	Istarska	618	35 772	12	677	422	22 368	137	5 761	166	6 834
19.	Dubrovačko-neretvanska	244	12 694	6	267	12	472	83	3 321	58	3 156
20.	Međimurska	43	1 957	0	0	70	2 821	1	9	15	941
21.	Grad Zagreb	1 366	59 267	215	11 604	3 710	221 069	1 294	54 811	919	50 522
	UKUPNO	5 824	286 468	463	25 986	8 064	426 115	2 041	91 059	1 979	104 134

Napomena: u okviru stanova izvan uporabe iskazano je 27 stanova Grada Zagreba za koje na dan 31. prosinca 2014. nije bio utvrđen status korištenja.

Prilog 4

Ostvareni prihodi
od upravljanja i raspolaganja poslovnim prostorima, stanovima i zemljištem
od 2012. do 2014., po županijama

Redni broj	Županija	Prodaja i zakup poslovnog prostora	Prodaja i najam stanova	Prodaja i zakup zemljišta	Drugi oblici raspolaganja	Ukupno u razdoblju od 2012. do 2014.
	1	2	3	4	5	6
1.	Zagrebačka	16.817.003,00	1.129.151,00	30.752.530,00	3.791.249,00	52.489.933,00
2.	Krapinsko-zagorska	7.592.386,00	479.042,00	10.607.026,00	0,00	18.678.454,00
3.	Sisačko-moslavačka	17.411.701,00	3.875.409,00	4.496.128,00	0,00	25.783.238,00
4.	Karlovačka	8.920.452,00	9.263.433,00	7.677.141,00	0,00	25.861.026,00
5.	Varaždinska	20.198.627,00	3.847.651,00	29.099.469,00	2.268.786,00	55.414.533,00
6.	Koprivničko-križevačka	6.540.338,00	1.233.686,00	17.624.745,00	0,00	25.398.769,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	14.762.320,00	2.928.928,00	3.052.459,00	5.418.999,00	26.162.706,00
8.	Primorsko-goranska	327.921.317,00	40.953.697,00	250.070.817,00	15.875.870,00	634.821.701,00
9.	Ličko-senjska	10.587.104,00	2.680.641,00	9.445.184,00	624.598,00	23.337.527,00
10.	Virovitičko-podravska	21.497.241,00	1.821.920,00	32.090.831,00	1.536.873,00	56.946.865,00
11.	Požeško-slavonska	1.406.082,00	6.551.167,00	2.763.040,00	39.600,00	10.759.889,00
12.	Brodsko-posavska	17.423.631,00	2.318.631,00	11.101.995,00	4.589.028,00	35.433.285,00
13.	Zadarska	63.611.186,00	5.279.976,00	70.852.265,00	0,00	139.743.427,00
14.	Osječko-baranjska	64.818.049,00	13.357.131,00	19.917.560,00	0,00	98.092.740,00
15.	Šibensko-kninska	18.260.637,00	5.660.266,00	23.951.822,00	3.108.959,00	50.981.684,00
16.	Vukovarsko-srijemska	7.164.744,00	2.384.440,00	24.031.020,00	0,00	33.580.204,00
17.	Splitsko-dalmatinska	120.475.535,00	8.338.335,00	85.367.166,00	2.683.326,00	216.864.362,00
18.	Istarska	170.277.799,00	49.349.926,00	290.484.273,00	31.857.354,00	541.969.352,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	90.363.861,00	3.048.460,00	23.801.533,00	100.584.536,00	217.798.390,00
20.	Međimurska	15.171.713,00	1.460.658,00	26.270.893,00	1.977.182,00	44.880.446,00
21.	Grad Zagreb	178.270.462,00	67.055.565,00	231.142.357,00	0,00	476.468.384,00
UKUPNO		1.199.492.188,00	233.018.113,00	1.204.600.254,00	174.356.360,00	2.811.466.915,00