

29.

Grad Opatija



GRAD OPATIJA

STRATEGIJA UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA IMOVINOM GRADA OPATIJE

Opatija, ožujak 2022. godine

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1. UVOD..... | 3 |
| 1.1. Uvodne napomene..... | 3 |
| 1.2. Vizija i misija..... | 4 |
| 2. NAČELA..... | 5 |
| 3. OPĆI DIO..... | 6 |
| 3.1. Opći podaci o Gradu Opatiji..... | 6 |
| 3.2. Opći dio..... | 9 |
| 3.3. Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Grada..... | 10 |
| 3.3.1. Značenje pojmova..... | 10 |
| 3.2.2. Zakoni i drugi propisi..... | 13 |
| 3.3.2. Opći akti Grada Opatije..... | 20 |
| 3.4. Opis početnog stanja..... | 20 |
| 3.4.1. Portfelji imovine..... | 21 |
| 3.4.2. Stanje dokumentacije o nekretninama..... | 25 |
| 3.4.3. Sudski i drugi sporovi između Grada Opatije i trećih osoba..... | 26 |
| 3.4.4. Povrat imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine | 26 |
| 3.4.5. Evidentiranje nekretnina u skladu s klasifikacijom pojavnih oblika imovine prema rasporedu računa Računskog plana za proračunsko računovodstvo, Računskog plana za neprofitne organizacije i kontnog plana poduzetnika..... | 26 |
| 4. SWOT ANALIZA..... | 28 |
| 5. STRATEŠKI CILJEVI I MJERE..... | 30 |
| 5.1. Strateški cilj 1 Menadžersko upravljanje imovinom..... | 31 |
| 5.1.1. Povećanje financijskih učinaka od imovine..... | 31 |
| 5.1.2. Vrednovanje nekretnina..... | 32 |
| 5.1.3. Transparentnost rada gradske uprave..... | 33 |
| 5.1.4. Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina..... | 34 |
| 5.1.5. Organizacija vođenja kapitalnih projekata..... | 37 |
| 5.2. Strateški cilj 2 Unapređenje organizacije i nadležnosti upravnih tijela..... | 38 |
| 5.2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine..... | 38 |
| 5.2.2. Restrukturiranje pojavnih oblika imovine..... | 39 |
| 5.2.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola..... | 40 |
| 5.3. Strateški cilj 3 Uređivanje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa..... | 41 |
| 5.3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine..... | 42 |
| 5.3.2. Efikasnije rješavanje imovinskopravnih predmeta..... | 42 |
| 5.3.3. Unapređenje normativnog okvira..... | 43 |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | |
|---|----|
| 5.4. Strateški cilj 4 Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Opatije..... | 44 |
| 5.4.1. Usklađivanje i povezivanje baza podataka o imovini..... | 45 |
| 5.4.2. Digitalizacija dokumentacije o nekretninama..... | 45 |
| 5.5. Smjernice za upravljanje imovinom ustanova i trgovačkih društava..... | 47 |
| 6. ZAVRŠNI DIO..... | 49 |
| 6.1. Rizici kod implementacije Strategije..... | 49 |
| 6.2. Preporuke za praćenje i revidiranje Strategije..... | 50 |
| 6.3. ZAKLJUČAK..... | 52 |
| POPIS GRAFOVA, TABLICA I SLIKA..... | 54 |
| PRILOG..... | 55 |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

1. UVOD

1.1. Uvodne napomene

Strategija upravljanja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028. godine (dalje u tekstu: Strategija) je obvezujući dokument u funkciji učinkovitog, djelotvornog i transparentnog upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Opatije.

Stupanjem na snagu Zakona o fiskalnoj odgovornosti¹ čelnik tijela je uz izjavu o fiskalnoj odgovornosti dužan Ministarstvu financija dostaviti i popunjeni Upitnik o fiskalnoj odgovornosti² u kojem je dužan odgovoriti na pitanje je li donesena strategija upravljanja i raspolaganja nekretninama i je li na temelju strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama donesen godišnji plan za ostvarenje ciljeva utvrđenih u strategiji.

Strategija se donosi na razdoblje od sedam godina i sadrži ciljeve, mjere, vizije i smjernice za osiguranje učinkovitog, djelotvornog i transparentnog upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije.

Kako bi se razvio učinkovit i strateški orijentiran pristup upravljanju imovinom koji predstavlja kvalitetnu podlogu za donošenje informiranih političkih odluka, potrebno je prioritetno identificirati radnje i procese koji prethode, odnosno koji predstavljaju nužne preduvjete ostvarivanja takvog pristupa. S tim u vezi valja dodati, s obzirom na slojevitost, multidisciplinarnost i kronološki redoslijed provođenja operativnih zadataka u navedenom smislu, kako se ovom Strategijom ne daje analitički prikaz potraživanja Grada, nastalih s osnova korištenja gradske imovine, bez obzira je li riječ o javnim površinama, stanovima ili poslovnim prostorima. Isto se odnosi i na evidentiranje sveukupne imovine Grada Opatije jer se predmet ove Strategije odnosi na implementaciju strateškog pristupa i definiranja procesa koji prethode stvaranju upotrebljive i strukturirane evidencije nekretnina, a potom i sustavnom evidentiranju svih poslovnih događaja u vezi iste. Navedeno je potrebno definirati te potom implementirati u poslovanje svih nadležnih upravnih tijela i pravnih osoba kojima je Grad Opatija osnivač, a sve s ciljem postizanja optimalnog zadovoljenja svih javnih potreba u nadležnosti Grada kao primarnog cilja, ali i postizanja racionalizacije u poslovanju kroz rasterećenje od suvišne i neupotrebljive pa do maksimalnog iskorištavanja financijski potentne gradske imovine.

S ciljem ostvarivanja navedenoga valja naglasiti kako je gradska imovina prije svega u službi obavljanja niza različitih poslova od lokalnog značaja utvrđenih i navedenih u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³ (dalje u tekstu: ZLP(R)S), kao i svih povjerenih poslova državne uprave koje je na temelju posebnih zakona Grad Opatija dužan obavljati. Obavljanje navedenih poslova neizbježno generira značajne rashode, slijedom čega valja naglasiti kako se na poslovanje gradova i općina ne mogu bezuvjetno primijeniti načela poslovanja i upravljanja immanentna

¹ Narodne novine 111/18

² Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 95/19)

³ Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

slobodnom tržištu, ali se neka od tih načela svakako mogu iskoristiti kao određeni dinamički korektiv onih procesa i radnji koji nisu obuhvaćeni ili predviđeni postojećim organizacijskim i ustrojstvenim strukturama karakterističnim za javnu upravu.

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

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

Riječi i pojmovi koji se koriste u cijelom tekstu ove Strategije, a koji imaju rodno značenje odnose se jednako na ženski i muški rod, sukladno članku 43. Zakona o ravnopravnosti spolova⁴.

1.2. Vizija i misija

Vizija ove Strategije je sustavno, transparentno, optimalno i održivo upravljanje imovinom u vlasništvu i/ili raspolaganju Grada Opatije u skladu s načelima odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i predvidljivosti tako da gradska imovina pridonosi općem dobru i razvoju gospodarstva, infrastrukture i same lokalne zajednice.

Očuvanjem vrijednosti postojeće imovine i njezinim stavljanjem u potpunu funkciju te stalnom izgradnjom novih sadržaja stvaraju se pretpostavke za rad i kvalitetan život sadašnjih i budućih stanovnika Grada Opatije.

Vizija s ciljevima i mjerama omogućava prepoznavanje, odabir i implementiranje najboljeg modela za sustavno, transparentno, optimalno i održivo upravljanje imovinom u vlasništvu i/ili raspolaganju Grada Opatije.

Misija ove Strategije je stvoriti uvjete koji će osigurati ostvarenje Vizije odnosno osigurati izradu provedbenih propisa koji se odnose na optimalno upravljanje i/ili raspolaganje imovinom Grada Opatije i provedbu istih kao i unutarnju organizaciju gradske uprave u cilju učinkovitijeg upravljanja svim pojavnim oblicima imovine.

⁴ Narodne novine 82/08 i 69/17

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

2. NAČELA

Zakon o upravljanju državnom imovinom⁵ definirao je načela upravljanja državnom imovinom. Polazeći od činjenice kako je stupanjem na snagu Zakona o Središnjem registru državne imovine⁶ kao državna imovina definirana i imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina trgovačkih društava, zavoda i drugih pravnih osoba čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina ustanova kojima je jedan od osnivača jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina ustanova kojima je jedan od osnivača jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te javni oblici državne imovine koji su tim pravnim osobama na temelju posebnog propisa ili pravnog posla dani na upravljanje ili korištenje bez obzira na visinu vlasničkih udjela, to Grad Opatija za potrebe ove Strategije preuzima načela definirana Zakonom o upravljanju državnom imovinom.

Načelo odgovornosti osigurava se propisivanjem ovlasti i dužnosti pojedinih nositelja funkcija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije, nadzorom nad upravljanjem imovinom Grada Opatije, izvješćivanjem o postignutim ciljevima i učincima upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije i poduzimanjem mjera protiv nositelja funkcija koji ne postupaju sukladno propisima.

Načelo javnosti upravljanja imovinom Grada Opatije osigurava se propisivanjem preglednih pravila i kriterija upravljanja imovinom Grada Opatije u propisima i drugim aktima koji se donose na temelju Zakona o upravljanju državnom imovinom te njihovom javnom objavom, određivanjem ciljeva upravljanja imovinom u Strategiji upravljanja državnom imovinom i godišnjem planu upravljanja imovinom, redovitim upoznavanjem javnosti s aktivnostima tijela koja upravljaju imovinom i javnom objavom odluka o upravljanju imovinom Grada Opatije.

Imovinom Grada Opatije upravlja se sukladno načelu ekonomičnosti radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih, socijalnih i drugih javnih ciljeva Grada Opatije.

Predvidljivost upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije ostvaruje se načelno jednakim postupanjem u istim ili sličnim slučajevima.

⁵ Narodne novine 52/18

⁶ Narodne novine 112/18

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

3. OPĆI DIO

3.1. Opći podaci o Gradu Opatiji

Priobalje je kopneni dio Primorsko-goranske županije koji se proteže uz Riječki zaljev i Vinodolski kanal između grebena Učke (1396 m) na zapadu i rubnih planina Gorskoga kotara (Obruč, 1376 m, Snježnik, 1505 m, Risnjak, 1528 m, Tuhobić, 1109 m i dr.) na sjeveru i sjeveroistoku. Prostor obuhvaća sedam administrativnih gradova – Rijeka, Bakar, Opatija, Crikvenica, Kastav, Novi Vinodolski, Kraljevica, i devet općina – Mošćenička Draga, Lovran, Matulji, Klana, Kostrena, Viškovo, Čavle, Jelenje i Vinodolska⁷.

Na temelju Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj⁸ Grad Opatija je utvrđen kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Primorsko-goranske županije. Prema Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti⁹ Grad je prema indeksu razvijenosti razvrstan u VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

Grad Opatija, na temelju članka 19. stavka 1. ZLP(R)S-a, u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

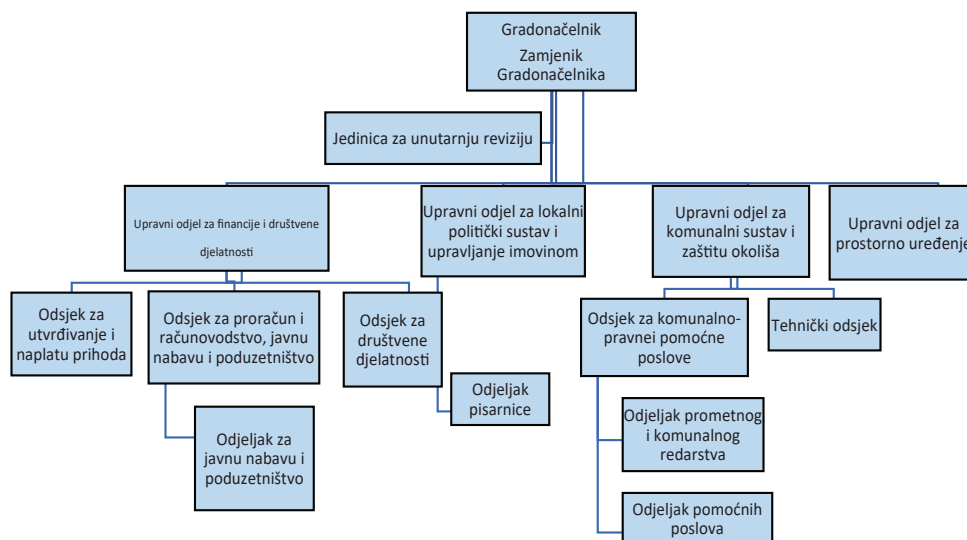
Organizacijsku strukturu Grada Opatije čine gradonačelnik, gradsko vijeće i gradska uprava u okviru koje je ustrojeno pet upravnih tijela (Jedinica za unutarnju reviziju, Upravni odjel za lokalni politički sustav i upravljanje imovinom, Upravni odjel za financije i društvene djelatnosti, Upravni odjel za komunalni sustav i zaštitu okoliša i Upravni odjel za prostorno uređenje).

7 I. Lajić, S. Klempić Bogadi: Migracijska komponenta u suvremenome demografskom razvoju Rijeke i priobalja Primorsko-goranske županije, Migracijske i etničke teme 28 (2012), UDK: 314.18(497.5 Rijeka) (210.5)“2001/2031

8 Narodne novine 86/06, 125/06 - ispravak, 16/07 - ispravak, 95/08 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 - ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15

9 Narodne novine 132/17

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.



Graf 1 Shema gradske uprave

Teritorijalno se Grad Opatija sastoji od deset naselja ukupne površine 66 km² s ukupno 11.659 stanovnika prema popisu stanovništva iz 2011.¹⁰ godine.

Naselja unutar Grada Opatije su: Dobreć, Gornje Selo, Ičići, Ika, Opatija, Opič, Pobri, Poljane, Vela Učka i Veprinac.

Na području Grada Opatije je 6.945 stanova ukupne površine 559.266¹¹ m².

Ujedno je na području Grada Opatije 4.732 kućanstva sa 11.495¹² osoba, od kojih udio samačkih kućanstva čini 29,4 %

| Broj stanovnika po naseljima Grada Opatije prema popisu stanovništva iz 2011. godine | | | | |
|--|-----------------|------------------|-------------|--------|
| Županija | Grad ili općina | Ime grada/općine | Ime naselja | Ukupno |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | UKUPNO | 11.659 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Dobreć | 378 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Ičići | 866 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Ika | 377 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Mala Učka | 1 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Opatija | 6.657 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Opič | 711 |

¹⁰ U trenutku pisanja ovog dokumenta nisu dostupni podaci iz popisa stanovništva 2021. godine

¹¹ Izvor: popis stanovništva 2011. godine

¹² Izvor: popis stanovništva 2011. godine

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | | | |
|--------------------|------|---------|-----------|-------|
| goranska | | | | |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Pobri | 1.114 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Poljane | 534 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Vela Učka | 40 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | Veprinac | 981 |

Tablica 1 Broj stanovnika po naseljima Grada Opatije prema popisu stanovništva iz 2011. godine

Prema podacima iz popisa stanovništva 2011. godine, prosječna starost stanovništva na području Grada Opatije iznosi 46,5 godina. Grad Opatija je prostor višedesetljetne depopulacije, koja je dovela do značajnog porasta udjela starijeg stanovništva¹³. Osim prirodne depopulacije, smanjenje broja stanovnika uzrokovano je i raseljavanjem. Smanjenje broja stanovnika na području Grada Opatije Ujedno, ograničene mogućnosti intenzivnije stambene izgradnje ne stvaraju pretpostavke naseljavanju mlade populacije.

Kao što je prethodno navedeno, Grad Opatija je zahvaćena prirodnom depopulacijom, čije je glavno obilježje smanjenje broja stanovnika nastalo prirodnim putem zbog većeg broja umrlih od rođenih.

| Prosječna starost stanovništva prema spolu, popis stanovništva iz 2011. godine | | | | | | | |
|--|-----------------|------------------|------|-----------|-------------------|-----------------|----------------------|
| Ime županije | Grad ili općina | Ime grada/općine | Spol | Ukupno | Prosječna starost | Indeks starenja | Koeficijent starosti |
| Republika Hrvatska | | | sv. | 4.284.889 | 41,7 | 115,0 | 24,1 |
| Republika Hrvatska | | | m | 2.066.335 | 39,9 | 92,3 | 20,5 |
| Republika Hrvatska | | | ž | 2.218.554 | 43,4 | 139,0 | 27,4 |
| Primorsko-goranska | | | sv. | 296.195 | 43,9 | 155,3 | 26,6 |
| Primorsko-goranska | | | m | 143.085 | 42,4 | 130,8 | 23,9 |
| Primorsko-goranska | | | ž | 153.110 | 45,3 | 181,3 | 29,2 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | sv. | 11.659 | 46,5 | 218,4 | 32,0 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | m | 5.381 | 44,6 | 176,6 | 28,3 |
| Primorsko-goranska | Grad | Opatija | ž | 6.278 | 48,1 | 261,2 | 35,1 |

Tablica 2 Prosječna starost stanovništva prema spolu, popis stanovništva iz 2011. godine

¹³ I. Lajić, S. Klempić Bogadi: Migracijska komponenta u suvremenome demografskom razvoju Rijeke i priobalja Primorsko-goranske županije, Migracijske i etničke teme 28 (2012), UDK: 314.18(497.5 Rijeka) (210.5)“2001/2031

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

3.2. Opći dio

Iz odredbi članka 67. ZLP(R)S-a proizlazi kako imovinu jedinica lokalne, odnosno područne samouprave čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja im pripadaju. Međutim, takva naizgled jednostavna formulacija ponekad otvara puno više pitanja nego što daje odgovora, a odgovore je potrebno potražiti u odredbama drugih propisa koji izravno ili neizravno uređuju pitanja gradske imovine. S obzirom na okolnost kako pokretne stvari vrlo često ne zauzimaju toliko značajan udio u portfeljima imovine JLP(R)S-ova, fokus ovog dokumenta je na upravljanju i raspolaganju nepokretnom imovinom u vlasništvu Grada Opatije.

U prilog kompleksnosti i multidisciplinarnosti upravljanju imovinom valja istaknuti činjenicu kako su način vođenja knjigovodstvenih evidencija o imovini lokalnih jedinica te iskazivanje imovine u financijskim izvještajima propisani odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu¹⁴ i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu¹⁵. Navedeni propisi, odnosno operativni poslovi i zadaci koji se na istima temelje, svakako su u domeni službenika u ustrojstvenim jedinicama nadležnim za poslove računovodstva i financija. Nadalje, kako bi se mogla postići zakonita funkcionalna distinkcija pojedinih portfelja imovine, potrebno je konzultirati odredbe niza različitih propisa u rasponu od temeljnog propisa kojim se uređuje područje lokalne i područne samouprave pa do propisa kojima se uređuju područja gradova i općina, odnosno upravna područja proračuna, komunalnog gospodarstva ili prostornog uređenja. Međutim, kako su navedena upravna područja, odnosno propisi kojima su ista uređena, uglavnom usmjereni semantičkom definiranju određenih pojmova te evidentiranju okolnosti o vrijednosti i stanju imovine, može se izvesti zaključak kako je područje upravljanja imovinom JLP(R)S-ova primarno potrebno podvesti pod izrazito široki obuhvat pojma imovinskopravnih poslova.

Kao što je uvodno rečeno, ova Strategija se neće baviti detaljima i analitičkim prikazima postojećih poslovnih događaja, jer predmet iste nije analiza i prepričavanje postojećih podataka, već stvaranje pristupa koji će omogućiti definiranje i implementaciju procesa u poslovanje svih upravnih tijela i pravnih osoba kojih je Grad Opatija osnivač. Cilj je poboljšati cjelokupno poslovanje vezano uz imovinu u vlasništvu Grada Opatije i kao posljedica svih tih postupaka poboljšati sve javne usluge i postići veće zadovoljstvo građana.

Također je bitno ponoviti da na rashode koji se pojavljuju u obavljanju svih tih poslova se ne mogu bezuvjetno primjenjivati tržišna pravila i cost benefit analiza, jer kao primarni cilj stavljanja imovine u funkciju nije maksimiziranje dobiti, već zadovoljavanje javnih potreba. Svakako se neka tržišna načela poslovanja mogu iskoristiti kao određeni dinamički korektiv onih procesa i radnji koji nisu obuhvaćeni ili predviđeni postojećim organizacijskim i ustrojstvenim strukturama karakterističnim za javnu upravu.

Naravno, s ciljem ostvarivanja navedenoga valja naglasiti kako je gradska imovina prije svega u službi obavljanja niza različitih poslova od lokalnog značaja utvrđenih i navedenih u prethodno citiranom ZLP(R)S-u.

¹⁴ Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20

¹⁵ Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18, 126/19, 145/20 i 32/21

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

U bitnome, gradovi i općine dužni su, pored postojećih zemljišnih knjiga i katastra nekretnina koji bi trebali odražavati istinito te potpuno činjenično i pravno stanje u vezi nekretnina, voditi usporedno različite evidencije i registre u skladu s posebnim propisima, uglavnom u području proračunskog računovodstva i komunalnog gospodarstva. Tako je odredbama članka 131. Zakona o komunalnom gospodarstvu¹⁶ propisano da su JLS-i dužni u roku od godine dana od stupanja na snagu toga Zakona ustrojiti evidencije komunalne infrastrukture, a koje trebaju sadržavati naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatke o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici te katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, podatke o vlasništvu komunalne infrastrukture i osobi koja njome upravlja, uključujući podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, kao i o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture.

Pored navedenoga, a u kontekstu navođenja službenih evidencija ne smiju se smetnuti s uma i odredbe članka 7. prethodno citiranog Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu prema kojima su proračun i proračunski korisnici dužni voditi, pored drugih analitičkih knjigovodstava i analitička knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine.

U konačnici, a kao određenu novinu u području upravljanja imovinom, potrebno je naglasiti kako je imovina gradova, općina i njihovih proračunskih korisnika na temelju Zakona o Središnjem registru državne imovine obuhvaćena unutar pojma državna imovina, a svi podaci o istoj dostavljaju se, unose i vode u skladu s klasifikacijom pojavnih oblika imovine prema rasporedu računa Računskog plana za proračunsko računovodstvo, Računskog plana za neprofitne organizacije i kontnog plana poduzetnika.

3.3. Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Grada

Za potrebe ove Strategije navode se samo najvažniji zakonski i podzakonski akti koji definiraju djelokrug upravljanja imovinom.

3.3.1. Značenje pojmova

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

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

Pojedini pojmovi u smislu ove Strategije imaju sljedeća značenja:

¹⁶ Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

1. **Evidentiranje imovine** odnosi se na niz radnji koje se odnose na prikupljanje i evidentiranje svih podataka kojima se omogućuje uvid u opseg i strukturu svih pojava oblika imovine Grada Opatije, kao i postojanje eventualnih prava i ograničenja u odnosu na navedenu imovinu, a sve s ciljem učinkovitijeg upravljanja i nadzora nad raspolaganjem i stanjem gradske imovine, uključujući evidentiranje svih poslovnih promjena u vezi s nekretninama koje nisu evidentirane u poslovnim knjigama.
2. **Fer vrijednost**, prema Hrvatskim standardima financijskog izvještavanja (HSFI) je iznos za koji se neka imovina može razmijeniti ili obveza podmiriti između informiranih nepovezanih stranaka koje su voljne obaviti transakciju.
3. **Imovina** su sve pokretne i nepokretne stvari u vlasništvu Grada Opatije te imovinska prava koja im pripadaju, odnosno sve pokretne stvari i prava koje Grad Opatija posjeduje kao samostalni posjednik.
4. **Indirektne subvencije** predstavljaju davanje imovine na korištenje ispod tržišne vrijednosti, a predstavlja izračunati iznos kojim vlasnik nekretnine od korisnika nekretnine ostvaruje manje neto prihoda nego što bi ih mogao ostvariti na slobodnom tržištu.
5. **Jedinica imovine** je najmanja funkcionalna cjelina nekretnine koja ima samostalnu uporabnu i/ili funkcionalnu vrijednost. Može biti npr. katastarska čestica, stan, dječje igralište, nerazvrstana cesta, park, spomenik, most, poslovni prostor, parkiralište (s više parkirališnih mjesta), javna rasvjeta (s jednim mjernim mjestom i više stupova, kablova, svjetiljki), muzej, kazalište, dječji vrtić, pothodnik, fontana, javne stube, sklonište i dr.).
6. **Klasifikacija nekretnina (A, B i C)** – funkcionalna klasifikacija nekretnina u skladu s PRLS metodologijom upravljanja nekretninama koja se temelji na Projektu Reforme Lokalne Samouprave (PRLS) i koju je razvio The Urban Institute iz Washingtona, SAD, a financirala Svjetska banka za potrebe bržeg razvoja tranzicijskih zemalja. Imovina potrebna za ispunjavanje funkcija lokalne samouprave dijeli se u tri skupine:
 - a. obvezna imovina – odgovornost lokalne samouprave određena zakonom
 - b. diskrecijska imovina – dobrovoljno podržana iz društvenih, političkih ili drugih razloga
 - c. višak imovine ili imovina za ostvarenje prihoda.
7. **Opći strateški cilj** je ključni cilj ove Strategije, a to je ostvariti ekonomski svrhovito, učinkovito, djelotvorno i transparentno upravljanje gradskom imovinom, ali i osigurati da je ista u službi gospodarskog rasta i zaštite javnog interesa.
8. **Portfelji imovine** odnose se na pojavne oblike istovrsne imovine, odnosno imovine koja ima specifična obilježja koja je pobliže određuju i čine razliku u odnosu na druge pojavne oblike istovrsne imovine.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

9. **Posebni ciljevi** u ovoj Strategiji čine skup ciljeva koji detaljnije razrađuju strateške ciljeve i u kojima su definirane mjere za ispunjenje tih ciljeva.
10. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom trajne i/ili periodične naravi** su poslovi i radne aktivnosti koje obuhvaćaju i podrazumijevaju trajnu i/ili periodičnu suradnju više upravnih tijela ili ustrojstvenih jedinica u okviru istih, a u pravilu se odnose na evidentiranje nekretnina i poslovnih događaja u odnosu na nekretnine koji proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u obveznompravnom smislu.
11. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom jednokratne naravi** su poslovi i radnje koje po svom izvršenju ili provedbi ne podrazumijevaju nikakav oblik trajne ili periodične suradnje više upravnih tijela, a u pravilu se odnose na poslove i radnje u okviru uređivanja imovinskopravnog stanja u odnosu na nekretnine koje proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u stvarnompravnom smislu, odnosno poslova evidentiranja stvarnompravnog statusa nekretnina.
12. **Raspolaganje imovinom** odnosi se na sve radnje kojima se odlučuje o stjecanju i otuđivanju gradske imovine (raspolaganje u stvarnompravnom smislu), odnosno na sve radnje kojima se gradska imovina daju na uporabu i/ili korištenje poslovnim partnerima u smislu ove Strategije (raspolaganje u obveznompravnom smislu).
13. **Stanje u naravi** odnosi se na pravni status nekretnine o kojoj podaci iz javnih upisnika ne odražavaju istinito i potpuno činjenično i pravno stanje nekretnine, a obuhvaća sve oblike izvanknjižnog i predmnijevanog vlasništva Grada Opatije u okviru kojih Grad Opatija posjeduje nekretnine kao samostalni posjednik (uslijed različitih okolnosti s osnova kojih nisu evidentirane nekretnine i stvarna prava na istima, a uvažavajući činjenicu kako Grad Opatija upravlja određenim brojem nekretnina koje je stekao pravnim sljedništvom i/ili na temelju izričite zakonske odredbe – ex lege stjecanje).
14. **Strategija**, kao i eventualne izvedenice iz ovog pojma se, ako nije drugačije izričito naznačeno, odnosi na ovaj dokument punog naziva Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028. godine.
15. **Upravljanje imovinom** podrazumijeva ukupnost radnji i procesa usmjerenih k donošenju odluka o stjecanju, raspolaganju, prenamjeni i/ili otuđivanju gradske imovine, odnosno evidentiranju prava i obveza te troškova i prihoda koji nastaju s osnova raspolaganja i/ili korištenja gradskom imovinom.
16. **Upravno tijelo** je u smislu ove Strategije pobliže određeno odredbama općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela Grada Opatije.
17. **Uređivanje imovinskopravnih odnosa** odnosi se na ukupnost radnji i postupaka koji u pravilu obuhvaćaju donošenje pojedinačnih akata te izradu i sastav isprava o pravnim poslovima kojima se mijenja ili utječe na stvarnompravni status određene jedinice imovine, a takve radnje i postupci uključuju sve aktivnosti koje obuhvaćaju prikupljanje dokumentacije i provedbu

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

istih akata u svim javnim upisnicima i registrima, a osobito u zemljišnim knjigama i katastru, uz napomenu kako isti pojam obuhvaća, osim ako nije što drugo određeno posebnim propisom, pojmove sređivanja i rješavanja imovinskopravnih odnosa.

18. **Vlasništvo** se odnosi, pored značenja utvrđenog drugim pozitivnim propisima u odnosu na nekretnine i pokretnine, na knjižno ili izvanknjižno vlasništvo Grada Opatije, a koje uključuje vlasništvo na nekretninama upisanim u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo na kojem Grad Opatija ima pravo raspolaganja ili korištenja, zatim na nekretnine koje su bile u društvenom vlasništvu s pravom korištenja Grada Opatije za koji se vodi postupak na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine¹⁷, do pravomoćnog okončanja tog postupka, kao i na vlasništvo svake nekretnine koju Grad Opatija posjeduje kao samostalni posjednik.

3.2.2. Zakoni i drugi propisi

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

Upravljanje gradskom imovinom može se definirati kao sintagmu koja objedinjuje niz različitih kompleksnih i multidisciplinarnih aktivnosti u okviru poslovanja jedinice lokalne samouprave, a u prilog takvoj konstataciji svakako ide ocjena Državnog ureda za reviziju (nastavno: DUR) prema kojem svega 32 od ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave na području Republike Hrvatske učinkovito upravlja i raspolaže nekretninama u svom vlasništvu, a među 32 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje učinkovito upravljaju svojom imovinom je i Grad Opatija. Takva prilično općenita i neodređena ocjena stanja proizlazi iz Izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Državnog ureda za reviziju objavljenog u ožujku 2016. godine. Budući da je citirano izvješće produkt sumiranja svih pojedinačnih revizijskih izvješća za razdoblje od 2012. pa do kraja 2014. godine, određene formulacije o utvrđenim slabostima u upravljanju imovinom imaju uglavnom univerzalan karakter. Tako se, između ostaloga, navodi kako lokalne jedinice ne raspolažu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspolažu, zatim kako nisu ustrojile i ne vode registre imovine, kako nisu utvrdile namjenu nekretnina s

¹⁷ Narodne novine br. 92/96, 92/99, 39/99, 42/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

kojima upravljaju te kako u poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama. Međutim, da bi se pristupilo otklanjanju prethodno navedenih, a nažalost i brojnih drugih utvrđenih slabosti i nepravilnosti, osobito se valja osvrnuti na utvrđenje DUR-a prema kojem lokalne jedinice nisu donijele strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁸, (dalje u tekstu: ZV) jest *sedes materiae* u odnosu na sva pitanja kojima se uređuje pravo vlasništva i druga stvarna prava u pravnom poretku Republike Hrvatske, ali u smislu ovog dokumenta posebno je važno istaknuti odredbe članka 391. istog Zakona koji propisuje prava i uvjete raspolaganja nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Tako je u stavku 1. istog članka propisano kako se nekretnine u vlasništvu JLP(R)S-a mogu otuđiti, odnosno kako se njima može raspolagati samo na osnovu javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, dok su stavcima 2. i 3. propisane iznimke od navedenog pravila. Prva iznimka odnosi se na situacije u kojima pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu JLP(R)S-a stječu Republika Hrvatska i drugi JLP(R)S-ovi, odnosno pravne osobe u njihovom pretežitom vlasništvu, dok se druga iznimka odnosi na raspolaganje zemljištem radi formiranja građevne čestice, i to ne većeg od 20 % površine planirane građevne čestice. Nadalje, u istom smislu valja navesti i odredbe članka 176. Zakona o prostornom uređenju¹⁹, koji propisuje uvjete pod kojima su JLP(R)S-ovi dužni na zahtjev vlasnika prodati dio zemljišta radi formiranja izgrađene, odnosno neizgrađene građevne čestice u skladu s detaljnim planom uređenja. Kako se navedene iznimke odnose na prilično ograničene slučajeve raspolaganja nekretninama, mišljenje je kako je osobito važno istaknuti izrazito ozbiljnu i moguće dalekosežnu posljedicu postupanja protivno odredbama članka 391. ZV-a, a ona se odnosi na ništetnost takvih pravnih poslova. Ukratko, prema odredbama članka 323. Zakona o obveznim odnosima²⁰ (dalje u tekstu: ZOO), u slučaju ništetnosti ugovora svaka je ugovorna strana dužna vratiti drugoj strani sve ono što je primila na temelju takva ugovora, uz potencijalnu odgovornost za štetu ugovaratelja koji je kriv za sklapanje ništetnog ugovora. Drži se važnim napomenuti kako mnogi ništetni poslovi mogu postojati i proizvoditi učinke, ali prava opasnost sklapanju takvih poslova leži u okolnosti kako na ništetnost sud pazi po službenoj dužnosti, na nju se može pozvati svaka zainteresirana osoba, a pravo na isticanje ništetnosti se ne gasi.

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

S obzirom na činjenicu kako nekretnine kojima upravlja Grad Opatija predstavljaju imovinu najveće vrijednosti u ukupnosti gradske imovine, ta ista imovina sasvim je razumljivo u žarištu pozornosti političke i šire javnosti. Opći propis obveznog prava, s

18 Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14

19 Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19

20 Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

obzirom na to da u svom općem dijelu sadrži opsežne odredbe kojima se općenito uređuju temeljni instituti obvezopravnih odnosa, dok se odredbama posebnog dijela istog Zakona uređuju pojedini ugovorni (i izvanugovorni) odnosi, jest naprijed navedeni ZOO. U kontekstu ovog dokumenta iz ukupnosti normativnog okvira osobito valja istaknuti posebne propise kojima se detaljno razrađuju pojedini instituti raspolaganja nepokretnom imovinom, a to su Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora²¹ i Zakon o najmu stanova²². Tek po razvijanju svijesti o normativnom okviru, odnosno posljedicama eventualnog propuštanja postupanja po istome, pristupa se (ništa manje složenoj) operativnoj izradi i donošenju općih, a potom i pojedinačnih akata i isprava kojima se raspolaže imovinom JLP(R)S-a. Stoga se usklađenost općih akata koje donosi Grad Opatija s višim propisima koji uređuju određena pravna područja, može smatrati jednim od nužnih preduvjeta za učinkovito upravljanje imovinom u najširem smislu.

Nadalje, iako nije riječ o općem aktu koji sadrži materijalnopravne odredbe koje uređuju područje raspolaganja imovinom, značajno mjesto u ukupnosti normativnog okvira u području upravljanja imovinom zauzima upravo Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradske uprave Grada Opatije²³. Navedenom se odlukom, u bitnome, uređuju ustrojstvo i djelokrug gradskih upravnih tijela te druga pitanja značajna za njihovo ustrojstvo i rad, a tako i nadležnosti upravnih tijela u okviru kojih gradski službenici obavljaju izrazito širok spektar poslova i radnih zadataka koji se mogu podvesti pod područje upravljanja imovinom u najširem smislu.

Posebno o upravljanju, raspolaganju i evidentiranju imovinom

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

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

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

21 Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18

22 Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18 i 105/20

23 Službene novine PGŽ 49/07, 1/08-ispr., 46/08, 22/10, 5/12, 39/13, 32/19 i 25/20

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

Raspolaganje imovinom

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

Raspolaganje imovinom u stvarnopravnom smislu

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

Raspolaganje imovinom u obveznopravnom smislu

Prije svega, u idealnom bi okružju raspolaganje u obveznopravnom smislu već podrazumijevalo da su nekretnine kojima se raspoložuje uknjižene u zemljišne knjige i druge javne upisnike, zatim da takvi podaci potpuno i istinito odražavaju činjenično i pravno stanje u vezi istih nekretnina te da su navedene okolnosti uredno i sistematično evidentirane u za to predviđenoj bazi podataka. Nažalost, stvarno je stanje službenih evidencija, kao i podataka o nekretninama koje sadrže, na području čitave Republike Hrvatske daleko od idealnog, tako da nije ni pravno ni životno ni razumno opravdano očekivati da se pravno i stvarno usklađeno stanje o

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

nekretninama bilo kakvim automatizmom može evidentirati u zemljišnim knjigama, internim bazama podataka ili u drugim javnim upisnicima.

Međutim, bez obzira je li Grad Opatija knjižni ili izvanknjižni vlasnik nekretnina kojima upravlja, iste se daju odnosno mogu dati na korištenje ili uporabu trećim osobama za izvršavanje poslova u različitim upravnim i drugim područjima u nadležnosti Grada Opatije, dok neke mogu biti orijentirane za stvaranje viška vrijednosti, povećanje gradskih prihoda i ostvarivanja drugih ciljeva određenih ovom Strategijom. Ne ulazeći posebno u sve stvarne i potencijalne situacije u kojima nekretnine mogu biti dane na korištenje trećim osobama, u smislu ove Strategije osobito valja obratiti pozornost na davanje na korištenje ili uporabu stanova, poslovnih prostora i javnih površina u vlasništvu Grada Opatije.

Evidentiranje imovine

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

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

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

Posebno o stjecanju vlasništva na temelju zakona

U skladu s odredbama članka 114. ZV-a, vlasništvo se može steći na temelju pravnog posla, odluke suda ili drugog nadležnog tijela, nasljeđivanjem i na temelju zakona. Iako Grad Opatija može steći vlasništvo na svim navedenim pravnim temeljima, u nastavku će se posebno istaknuti i naglasiti stjecanje vlasništva na temelju zakona. Izvršimo li nasumično uvid u zemljišnoknjižno stanje groblja, cesta, parkova, igrališta ili biciklističkih staza bilo koje jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, a tako i Grada Opatije, može se učiniti da navedena imovina pripada nizu različitih pravnih i/ili fizičkih osoba od kojih su brojne prestale postojati ili

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

predstavljaju relikv bivišeg društvenopolitičkog uređenja. Međutim, gotovo sve navedene nekretnine, kao i niz drugih nekretnina koje se navode ovdje radi rasterećenja teksta Strategije od nepotrebnog nabiranja, u vlasništvu su jedinica lokalne samouprave na području kojih se nalaze upravo na temelju izričite zakonske odredbe.

Takva odredba sadržana je u članku 61. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojoj je komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, a stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi. Komunalnu infrastrukturu, u skladu s člankom 59. Zakona o komunalnom gospodarstvu, čine:

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

Svaka od prethodno taksativno navedenih kategorija detaljnije je definirana i/ili razrađena odredbama članka 60., dok je stvarnopravni status ukupnosti komunalne infrastrukture određen u članku 61. istog Zakona. Također valja navesti kako se komunalna infrastruktura evidentira u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

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

3.3.1.1. Normativni okvir – taksativni dio

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20)

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

3. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14)
4. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18)
5. Zakon o najmu stanova (Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18 i 105/20)
6. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18)
7. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20)
8. Zakon o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14 i 110/19)
9. Zakon o grobljima (Narodne novine 19/98, 50/12 i 89/17)
10. Zakon o nasljeđivanju (Narodne novine 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15 i 14/19)
11. Zakon o uređenju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (Narodne novine 80/11)
12. Zakon o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine 112/18)
13. Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine 63/19)
14. Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09 i 120/16)
15. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine 112/18)
16. Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19)
17. Zakon o gradnji (Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19)
18. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02 i 98/19)
19. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine 78/15)
20. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine 66/09, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20 i 62/20)
21. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine 74/14, 69/17 i 98/19)
22. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17, 98/19 i 84/21)
23. Zakon o građevinskoj inspekciji (Narodne novine 153/13)
24. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12, 143/13, 65/17 i 14/19)
25. Zakon o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15)
26. Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19 i 138/20)
27. Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (Narodne novine 111/21)
28. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 75/15 i 102/19)
29. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15)

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

3.3.1.2. Podzakonski i općenormativni akti

1. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15 i 37/21)
2. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20)
3. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 093/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18, 0126/19, 145/20 i 32/21)
4. Uredba o stambenom zbrinjavanju članova obitelji smrtno stradalih i nestalih hrvatskih branitelja te hrvatskih ratnih vojnih invalida i dragovoljaca iz Domovinskog rata (Narodne novine 57/18 i 147/20)
5. Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (Narodne novine 74/15)
6. Uredba o Središnjem registru državne imovine (Narodne Novine 3/20)

3.3.2. Opći akti Grada Opatije

1. Statut Grada Opatije (Službene novine Primorsko-goranske županije 25/09, 30/09, - ispr., 07/13, 3/18, 5/18, 3/20 i 3/21)
2. Odluka o raspolaganju nekretninama (Službene novine Primorsko-goranske županije 47/09, 32/16, 6/17, 32/19, 19/21)
3. Odluka o davanju u zakup i kupoprodaji suvlasničkog dijela poslovnog prostora (Službene novine Primorsko – goranske županije 11/12, 50/12, 39/13, 5/14, 32/14, 34/15, 26/16, 35/17, 07/19, 19/19, – proč. tekst, 22/19- ispr., 23/19, 03/20, 06/20 18/20., 22/20, 38/20 i 42/20)
4. Pravilnik o kriterijima i mjerilima za kupnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje (Službene novine Primorsko-goranske županije 1/09, 13/09)
5. Odluka o davanju u zakup javnih tunelskih skloništa u miru (Službene novine Primorsko-goranske županije 27/06)
6. Odluka o davanju stanova u najam (Službene novine Primorsko-goranske županije 30/14, 36/15 i 18/20)
7. Odluka o porezima Grada Opatije (Službene novine Primorsko-goranske županije 25/20 i 10/21)
8. Odluka o uređenju prometa na području Grada Opatije (Službene novine Primorsko-goranske županije 2/19)

3.4. Opis početnog stanja

Grad Opatija opredijeljen je za trajno unapređenje svoje organizacije i načina rada, pa je u tu svrhu u djelovanje gradske uprave 2011. godine uvedena norma 9001:2008. Od listopada 2016. godine uveden je Sustav upravljanjem kvalitetom prema ISO 9001:2015 koji obuhvaća sve poslove iz djelokruga jedinice lokalne samouprave.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

Cilj uvođenja ISO norme, a i održavanjem sustava u skladu sa zahtjevima Norme, je postizanje dogovorenih zahtjeva za proizvode ili usluge u skladu s opsegom politike i ciljeva Grada Opatije.

Prema sustavu ISO 90001 izrađen je Katalog procesa - dokument čija je svrha osigurati sve potrebne informacije za upravljanje i unapređenje temeljnih procesa u nadležnosti Grada Opatije, a sukladno zahtjevima Norme.

Katalogom procesa utvrđeni su procesi koji se odnose na:

- prodaju nekretnina u vlasništvu Grada Opatije
- davanje u zakup poslovnih prostora u vlasništvu Grada Opatije
- postupak dodjele stanova u vlasništvo Grada Opatije u najam osobama s Konačne liste reda prvenstva
- usklađenje podataka o nekretninama Grada Opatije u službenim evidencijama katastra i zemljišnih knjiga sa stanjem na terenu.

U svakom od gore navedenih procesa definirane su ključne aktivnosti i opis procesa, odgovorene osobe, uključene strane, aspekti kvalitete (poželjne i negativne situacije), politike i ciljevi kvalitete te ključni pokazatelji uspješnosti (skraćenica KPU) pomoću kojih se prati uspješnost u ostvarivanju postavljenih ciljeva pojedinog procesa.

3.4.1. Portfelji imovine

Evidencija imovine Grada Opatije vodi se u tri različita aplikativna sustava koji nisu međusobno povezani i to:

- Registar nekretnina
- Evidencija komunalne infrastrukture i nerazvrstanih cesta
- Evidencija dugotrajne imovine.

U ovom je smislu važno istaknuti kako različita aplikativna rješenja zahtijevaju dodatne napore većeg broja različitih nadležnih službenika i nerijetko uzrokuju dvostruke ili višestruke upise podataka u odnosu na istu jedinicu imovine, uz napomenu kako se isti službenici u upravnim tijelima Grada Opatije u svakodnevnom redovnom obavljanju poslova iz svoje nadležnosti susreću sa zastarjelom i sporom opremom za rad.

3.4.1.1. Stanovi

Postupak, uvjeti i mjerila za davanje stanova u vlasništvu Grada Opatije u najam propisani su Odlukom o davanju stanova u najam²⁴.

Evidencija stanova predstavlja cjelovito i ažurno stanje podataka o stanovima kojima Grad Opatija upravlja. Podaci se redovito ažuriraju, posebno u dijelu upravljanja koji se odnosi na najam stanova. U evidenciji je potrebno ažurirati podatke koji se odnose na katastar, zemljišnoknjižne oznake i stanje, s obzirom na provedene obnove katastra i zemljišne knjige koje su dovele do potpuno drugačijih oznaka nekretnina. Ujedno je potrebno po Radnom povjerenstvu za internu procjenu vrijednosti imovine procijeniti vrijednost stanova prema dostupnim podacima tržišta nekretnina uz pretežitu primjenu komparativne metode. Osim za potrebe financijske analize

²⁴ Službene novine Primorsko-goranske županije 30/14, 36/14, 4/19, 18/20 i 33/20

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

učinkovitosti upravljanja imovinom, procjene provedene kroz Radno povjerenstvo za internu procjenu vrijednosti imovine, mogu biti korištene za evidentiranje neevidentirane imovine u knjigovodstvu te usklađivanje odnosno revalorizaciju postojećih knjigovodstvenih vrijednosti upisane imovine. Kako bi financijska analiza bila potpuna i kako bi se omogućio nadzor troškova, uz ažurne podatke o prihodima i stvarnoj procijenjenoj vrijednosti, potrebno je ažurirati podatke o stvarnim troškovima u kojim sudjeluje Grad, po svakoj nekretnini posebno.

U portfelju stanovi, prema statusima vlasništva, Grad Opatija je upisan kao vlasnik u 86 % slučajeva.

Analiza strukture imovine stanova prema načinu stjecanja pokazuje kako je na 53% stanova zatečeno stanje iz prošlih sustava. Istovremeno, udio kupljenih stanova iznosi čak 44%. Ostali oblici načina stjecanja pripadaju statusima zamjene nekretnina i nacionalizacije. Za veoma mali broj stanova (5), Grad nema podataka o načinu stjecanja.

Struktura imovine stanova prema funkcionalnoj klasifikaciji najvećim dijelom je određena za ostvarivanje prihoda – 70%, a u manjem dijelu za ispunjavanje neobaveznih funkcija lokalne samouprave – 30%. Dva stana se ne koriste i nije im određena funkcionalna klasifikacija. Jedan stan nije klasificiran. 78% stanova je u odličnom ili vrlo dobrom stanju.

Svi stanovi kojima Grad Opatija upravlja su u režimu najma i Grad trenutno nema u posjedu slobodnih i raspoloživih stanova.

S obzirom na prednje navedenu činjenicu kako Grad nema u posjedu slobodnih stanova, kao i navedenim činjenicama iz dijela 3.1. ove Strategije u odnosu na depopulaciju stanovništva, Grad u razdoblju važenja ove Strategije namjerava razmotriti modele poticane stanogradnje kako bi zadržao mlade obitelji u Opatiji.

Ujedno, Grad namjerava razmotriti i model stjecanja stanova u ovršnim postupcima kako bi što ekonomičnije stekao u vlasništvo određeni broj stanova.

3.4.1.2. Poslovni prostori

Grad Opatija raspoložuje poslovnim prostorima sukladno odredbama Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora²⁵ i Odluke o davanju u zakup i kupoprodaji suvlasničkog dijela poslovnog prostora²⁶ kojima se uređuje zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora, međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, kupoprodaja suvlasničkog dijela poslovnog prostora u vlasništvu Grada Opatije te uvjeti i postupak za kupoprodaju poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Poslovni prostori u vlasništvu Grada Opatije dodjeljuju se u zakup putem javnog natječaja. Ugovor o zakupu poslovnog prostora zaključuje se na određeno vrijeme, a najduže na rok od pet godina.

²⁵ Narodne novine. 125/11, 64/15, 112/18

²⁶ Službene novine Primorsko – goranske županije 11/12, 50/12, 39/13, 5/14, 32/14, 34/15, 26/16, 35/17, 07/19, 19/19 – proć. tekst, 22/19-ispr, 23/19, 03/20, 06/20, 18/20, 22/20, 38/20, 42/20)

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

Iznimno, ugovor o zakupu poslovnog prostora zaključuje se bez javnog natječaja, sa sadašnjim zakupnikom koji ima sklopljen ugovor o zakupu na temelju javnog natječaja i koji u potpunosti izvršava obveze iz ugovora o zakupu i kada ugovor o zakupu sklapaju međusobno Grad Opatija i Republika Hrvatska, druge jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako je to u interesu i cilju općega, gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana.

Poslovni prostori Grada Opatije se u većem dijelu koriste u komercijalne svrhe odnosno za ostvarivanje prihoda, a u manjem za potrebe funkcioniranja gradske uprave i potrebe funkcioniranja društvenih i sličnih organizacija i udruga odnosno za neobavezne i subvencionirane funkcije Grada. Podaci u evidenciji redovito se ažuriraju i opisuju stvarno stanje upravljanja imovinom. Posebno se ističe redovito ažuriranje podataka zakupa, što uključuje dijelove upravljanja zakupnicima (korisnicima poslovnih prostora), приходима te arhivom dokumentacije koja nastaje u postupcima upravljanja. Prostor za napredak uočen je u dijelu ispravka podataka katastarskih i zemljišnoknjižnih oznaka te ažuriranja stvarnih stanja o poslovnim prostorima, budući je na većini provedena obnova službenih evidencija. Za potrebe financijske analize upravljanja i usklađivanja s knjigovodstvenom evidencijom potrebno je postojeće procjene vrijednosti poslovnih prostora ponovno procijeniti uzimajući u obzir javno dostupne i službene podatke tržišta nekretnina pri tome primjenjujući komparativnu metodu (prema Uputi Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2018. godine²⁷).

U portfelju poslovni prostori, 86 % poslovnih prostora je upisano kao vlasništvo Grada Opatije, dok je 9 % poslovnih prostora evidentirano kao mješovito vlasništvo sa zajedničkim udjelom i sa statusom zahtjeva za povrat imovine. Ostali statusi vlasništva nemaju značajnog utjecaja na analizu i predstavljaju zabilježbu trenutnog stanja uređivanja imovinskopravnih odnosa. Za 13 poslovnih prostora, Grad nema podataka o statusu vlasništva.

75% poslovnih prostora su naslijeđeni iz bivših pravnih uređenja. Relativno visok udio od 19% pripada nacionaliziranim poslovnim prostorima, a ostali načini stjecanja nemaju utjecaja na analizu i pripadaju statusima: sudska presuda, zamjena nekretnina, vraćeno prema Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine i kupljeno.

Struktura poslovnih prostora prema funkcionalnoj klasifikaciji najvećim dijelom je određena za ostvarivanje prihoda – 92%, a u manjem dijelu za ispunjavanje zakonom propisanih obveza – 6% te neobaveznih funkcija lokalne samouprave – 2%. Za 12 poslovnih prostora nije određena funkcionalna klasifikacija.

92% poslovnih prostora je u odličnom ili vrlo dobrom stanju, a vrlo mali broj poslovnih prostora je u lošem stanju.

S obzirom na činjenicu da se većina poslovnih prostora u vlasništvu Grada nalazi u zoni zaštite i da je većina istih izgrađena prije više od sto godina, to je intencija gradske uprave na planskom pristupu održavanja poslovnih prostora odnosno na

²⁷ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

planiranju budućih investiranja s osnova kako redovnog tako i investicijskog održavanja.

3.4.1.3. Zemljišta

Grad Opatija upravlja zemljištima u svom vlasništvu na temelju Odluke o raspolaganju nekretninama²⁸.

Upravljanje zemljištima u vlasništvu Grada Opatije je otežano iz više razloga, posebice uzimajući u obzir kako ista nisu cjelovito evidentirana u Registru nekretnina i s obzirom na činjenicu da nakon provedenih obnova katastra i zemljišne knjige, podaci uneseni u Registar nekretnina nisu ažurirani.

U Evidenciji komunalne infrastrukture su obuhvaćena zemljišta na kojima su izgrađene nerazvrstane ceste, ali ostala građevinska i poljoprivredna zemljišta nisu evidentirana u niti jednoj evidenciji, to iz tog razloga istima nije moguće sustavno i planski upravljati.

Ujedno su uočene poteškoće u upravljanju građevinskim zemljištem u vlasništvu grada koja se koriste kao okućnice. Upravljanje istima nije u nadležnosti niti jednog upravnog odjela.

Intencija je Grada Opatije sustavno i plansko upravljanje s portfeljem zemljišta, a nužan preduvjet za isto je ustrojavanje sveobuhvatne, ažurne i kvalitetne evidenciju svih zemljišnih čestica u svim katastarskim općinama, s vizualizacijom položaja i oblika čestice u GIS-u i podacima o vlasništvu i drugim stvarnim pravima iz evidencije imovine. Na taj način će Grad dobiti uvid u stvarno stanje koje je moguće analizirati u cilju pružanja podrške odlučivanju o daljnjim postupanjima s imovinom.

3.4.1.4. Komunalna infrastruktura

U evidenciji komunalne infrastrukture su upisani ažurni i točni podaci o komunalnoj infrastrukturi i nerazvrstanim cestama te je uvedeno novo stanje katastarskog plana na području katastarskih općina na kojima je provedena obnova katastra i zemljišnih knjiga. Na osnovi stanja u evidencija komunalne infrastrukture i nerazvrstanih cesta, Grad Opatija izdaje potvrde i očitovanja upravitelja infrastrukture koje služe u pojedinačnim postupcima upisa vlasništva prema Zakonu o cestama²⁹ i Zakona o komunalnom gospodarstvu³⁰ te u postupcima obnove katastra i zemljišne knjige.

Unutar evidencije postoji niz popratnih podataka drugih internih i službenih evidencija državne razine koje se također koriste. Prvenstveno se ističe Digitalni katastarski plan (DKP), koji se redovito i periodički ažurira u suradnji s Primorsko-goranskom županijom, a koji obuhvaća novo stanje katastra u katastarskim općinama u kojima su provedene obnove. Iz tog razloga provedeno je interno povezivanje katastarskog plana sa zemljišnom knjigom te je moguće na svakoj nekretnini prikazati stvarno upisane zemljišnoknjižne vlasnike. U katastarskim općinama u kojima nisu provedene obnove, postojeći katastarski plan povezan je sa zemljišnom knjigom na način koji omogućuje identifikaciju nekretnine. Povezivanje nije obuhvatilo cjelokupan

28 Službene novine Primorsko-goranske županije 47/09, 32/16 i 6/17 - proč. tekst, 32/19, 19/21

29 Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14 i 110/19

30 Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

katastarski plan već je izrađeno za onaj dio plana od interesa za evidenciju i potrebe upravljanja komunalnom infrastrukturom. Osim katastarskog plana, evidencija sadrži i druge važne podatke poput Registra prostornih jedinica, Digitalnih ortofoto planova (DOF) Državne geodetske uprave kao i posebno izrađenih ortofoto planova krupnijeg mjerila za potrebe Grada Opatije, prostornih planova namjene i korištenja zemljišta i slično.

Evidencija komunalne infrastrukture odgovara propisanoj zakonskoj obvezi te po opsegu sadrži sve zakonom propisane podatke i arhivu dokumentacije. Osim zakonske obveze, evidencija je proširena s nizom podataka koji služe za učinkovitije upravljanje komunalnom infrastrukturom, rješavanje imovinskopravnih odnosa i upisa vlasništva te za potrebe upravljanja pogonskim katastrom pojedinih pojava oblika komunalne infrastrukture.

Obuhvat imovine evidencije komunalne infrastrukture je cjelovit za sve pojavne oblike. Za pojavni oblik komunalne infrastrukture - javna rasvjeta, u tijeku su aktivnosti na uvođenju podataka u evidenciju.

Grad Opatija ima kvalitetno ustrojenu evidenciju komunalne infrastrukture koja predstavlja cjelovito i aktualno stanje. Prostor za poboljšanje nalazi se u dijelu dopune podataka potrebnih za procjenu vrijednosti komunalne infrastrukture (ocjena stanja, godina izgradnje i godina zadnje rekonstrukcije), kao i upisa same procijenjene vrijednosti takve imovine, a postojeća dokumentacija mogla bi se proširiti na način da obuhvati sve dozvole i akte proizašle s osnova provedenih radni s ciljem uređivanja imovinskopravnih odnosa, uz vođenje dnevnika rada u kojem bi se zapisivale radnje poduzete u tom smislu.

Osim navedenog, pokrenute su aktivnosti na ponovnom stavljanju u funkciju jedinstvenog preglednika svih navedenih podataka unutar gradske uprave (GDi Visios), koji je služio i služiti će svim djelatnicima gradske uprave za izvršenje svojih radnji, na način da u svakom trenutku mogu dobiti uvid u aktualne podatke komunalne infrastrukture te povezanih podataka katastra i zemljišne knjige. Trenutno se ti podaci nalaze na jednoj radnoj stanici i dostupni su isključivo na zahtjev službeniku koji upravlja prethodno navedenim preglednikom. Aktivnosti ponovne uspostave odnose se na implementaciju nove tehnologije preglednika podataka te na ažuriranju postojećih podataka s aktualnim stanjem iz Evidencije komunalne infrastrukture. Jednom kada preglednik podataka dosegne svoju punu operativnu funkcionalnost preporučeno je redovito periodičko ažuriranje podataka.

3.4.2. Stanje dokumentacije o nekretninama

Grad Opatija općenito gledajući ima sređenu dokumentaciju o nekretninama. Ne ulazeći u razmatranje problema naslijeđenih iz razdoblja socijalizma, treba naglasiti kako se za vrijeme trajanja bivše države nisu provodile pravne promjene nastale na zemljištu, niti su se sklapali pravni poslovi u vezi s raspolaganjem zemljištem, što je svakako uzrokovalo otežano pronalaženje dokumentacije o promjenama u vlasništvu.

Dokumentacija o nekretninama obuhvaćenim novom izmjerom je uglavnom uredna i potpuna, a za preostala područja dokumentacija je pretežno u zbirka isprava nadležnog suda te se može pronaći u digitalnoj arhivi ureda za katastar. Do sad su

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

uspješno dovršene nove izmjere za područja k.o. Ika-Oprić, k.o. Ičići i k.o. Opatija, dok su u tijeku k.o. Pobri (pri samom kraju) i k.o. Volosko. Područja k.o. Veprinac (dio), Poljane, Vasanska, Puharska, Oprić (dio), Lovran (dio) nisu obuhvaćena novim izmjerama, već se pojedinačno (geodetskim elaboratima) evidentiraju nerazvrstane ceste i komunalna infrastruktura.

Dokumentacija o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorima je uredna i većim dijelom potpuna.

Postojeću dokumentaciju predlaže se skenirati jer bi se na taj način učinila dostupnom većem broju osoba te se ne bi opterećivalo jednog službenika. Također, dokumentaciju iz različitih upravnih tijela a vezano za istu nekretninu bi trebalo objediniti radi jasnijeg i potpunijeg pregleda.

3.4.3. Sudski i drugi sporovi između Grada Opatije i trećih osoba

U zastupanju Grada Opatije u sudskim i upravnim postupcima, sudjeluju službenici gradske uprave i punomoćnici iz reda odvjetnika.

U trenutku nastanka ove Strategije, Grad ima u radu 50-ak predmeta koje u manjem broju vode odvjetnički uredi, dok veći broj predmeta, koji se uglavnom odnose na postupke stjecanja prava vlasništva i provođenje pojedinačnih ispravnih postupaka i nove izmjere, provode službenici gradske uprave.

Postupci se pokreću po službenoj dužnosti, kao i po prijavama građana u slučajevima u kojima je došlo do eventualne uzurpacije gradske imovine.

S Republikom Hrvatskom su u tijeku tri parnična postupka radi utvrđenja prava vlasništva na turističkom zemljištu, a u tijeku su pregovori oko razvrgnuća suvlasničke zajednice na nekretninama na području Grada Opatije koje su u suvlasništvu Grada i Republike Hrvatske.

Poteškoće u vođenju sudskih i drugih postupaka stvara neujednačena pravna praksa.

3.4.4. Povrat imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

Na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, svi upravni postupci naknade za oduzetu imovinu u kojima je Grad Opatija jedna od strana u postupku još uvijek nisu pravomoćno okončani.

Analizom poslovnih procesa u postupcima povrata imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, uočeno je kako baze podataka nisu međusobno povezane, to se postupci povrata ne prate u aplikaciji „Registar nekretnina“.

Zbog pravnog učinka članka 77. navedenog Zakona nemoguće je predvidjeti koliko će se, po zahtjevu Republike Hrvatske, još pokrenuti novih postupaka i do kada će isti trajati, a koja okolnost otežava svakodnevno upravljanje imovinom posebice uzimajući u obzir portfelj stanova.

Grad ima 30 postupaka koji se vode prema odredbama Zakona o naknadi za imovinu oduzetu u vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

3.4.5. Evidentiranje nekretnina u skladu s klasifikacijom pojava oblika imovine prema rasporedu računa Računskog plana za proračunsko računovodstvo, Računskog plana za neprofitne organizacije i kontnog plana poduzetnika

Zakon o Središnjem registru državne imovine definirao je pojam državne imovine koji obuhvaća svu nefinancijsku i financijsku imovinu države, ali i: imovinu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imovinu trgovačkih društava, zavoda i drugih pravnih osoba čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovinu ustanova kojima je jedan od, imovinu ustanova kojima je jedan od osnivača ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Stupanjem na snagu navedenog Zakona jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uvedena je obveza dostavljanja, unosa i vođenja podataka o imovini u skladu s klasifikacijom pojava oblika imovine prema rasporedu računa Računskog plana za proračunsko računovodstvo.

S obzirom na obvezujuću Uputu Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2018. godine koja je propisala kako su JLP(R)S državnu imovinu koja im je dana na korištenje obvezni evidentirati u svojoj bilanci, Grad nije identificirao takvu imovinu, nije osnovao Interno procjeniteljsko povjerenstvo niti je procijenio te nekretnine i iste izvanbilančno unio u poslovne knjige.

Analitička evidencija i Registar nekretnina nisu usklađeni. Naime, s pravnog odnosno imovinskopravnog aspekta u Registar nekretnina unose se nekretnine prema pravilima stvarnog prava, a s ekonomskog aspekta prema pravilima proračunskog računovodstva.

Relativno niska usklađenost imovinskih i knjigovodstvenih evidencija proizlazi iz dosadašnjeg procesa rada jer se u poslovne knjige unosila samo imovina koja je bila objekt financijskog događaja. Ostala imovina nije knjižena zbog nedostatka procijenjene vrijednosti iste.

Imovina u Registru nekretnina i Analitičkoj evidenciji se može smatrati usklađenom u dijelu pojava oblika imovine stanova i poslovnih prostora i to za one jedinice imovine za koje su izrađeni procjembeni elaborati. Najveći nedostatak analitičke evidencije uočava se kod pojava oblika zemljišta za koja je provedena obnova katastra i zemljišne knjige te činjenice da je na istima izmijenjena oznaka čestice, površina i oblik. Sukladno tim promjenama mijenjaju se i osnovna sredstva te njihove vrijednosti.

Komunalna infrastruktura nije u cijelosti upisana u analitičku evidenciju.

U poslovne knjige se unosi nekretnina koja ima dominantniju vrijednost pri tome uzimajući u obzir kako za svaku poslovnu promjenu u Analitičkoj evidenciji mora postojati vjerodostojna dokumentacija (račun, ugovor, interna procjena)

Cilj je da je broj nekretnina unesenih u Analitičku evidenciju i Registar nekretnina istovjetan.

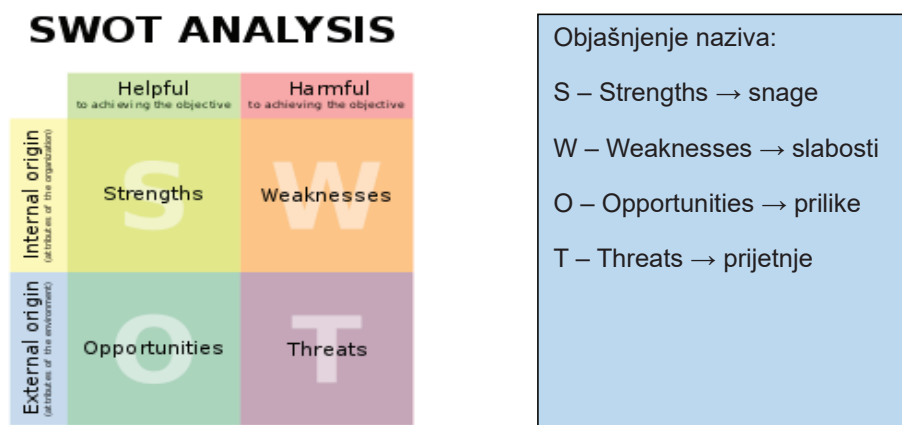
Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

4. SWOT ANALIZA

SWOT analiza je jedan od instrumenata kojim se gradska uprava može poslužiti u kreiranju strategije, budući je analiza stanja imovine preduvjet za ispravni odabir strategije, kao i svih okolnosti te eventualnih organizacijskih poteškoća vezanih uz upravljanje istom, nužan preduvjet za učinkovit odabir i definiranje ostvarivih strateških ciljeva.

Radi se o kvalitativnoj analitičkoj metodi koja kroz četiri čimbenika nastoji prikazati snage, slabosti, prilike i prijetnje određene pojave ili situacije. Međutim, treba uzeti u obzir kako se radi o subjektivnoj metodi.

SWOT analiza je jedna od najpoznatijih i osnovnih tehnika strateške analize unutar poslovnih znanosti.



Slika 1 Prikaz koncepta SWOT analize

Promatranjem vlastitih snaga i slabosti u kombinaciji s prilikama i prijetnjama dolazi se do strateških saznanja kako bi se mogle poduzeti pravilne mjere i aktivnosti za postizanje strateških ciljeva Grada.

Iznimno je važno u ovom smislu naglasiti kako učinkovitost provođenja poslovnih procesa visoke razine složenosti koji suštinski ovise o koordiniranom djelovanju različitih ustrojstvenih jedinica, kao i o usklađivanju zahtjeva koji proizlaze iz različitih stručnih područja rada, ovisi o nizu kako unutarnjih tako i vanjskih čimbenika. Stoga se u navedenom kontekstu ova analiza može razumjeti kao svojevrsni usporedni prikaz unutarnjih snaga i slabosti organizacije u odnosu na vanjske prilike i prijetnje s kojima se gradska uprava Grada Opatije suočava u okviru upravljanja gradskom imovinom.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| SNAGA (S) | SLABOSTI (W) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Baza u geoinformatičkom sustavu • Većina riješenih vlasničkih odnosa na nekretninama uključujući i komunalnu infrastrukturu (upisano u zemljišnu knjigu) • Ažurna i točna evidencija nerazvrstanih cesta i ostale komunalne infrastrukture • Sklopljeni ugovori se redovno dostavljaju Upravnom odjelu za financije • Već ugovoreni poslovi s URIS za upis nerazvrstanih cesta koje još nisu upisane • Malo vlasničkih sporova • Nekretnine koje koriste proračunski korisnici upisane su za korist Grada • Ažurno se radi na evidentiranju gradske imovine | <ul style="list-style-type: none"> • Baze podataka nisu ažurirane, povezane i usklađene između upravnih odjela • Različita informatička rješenja koja nisu usklađena • Svi nadležni upravni odjeli ne koriste iste baze podataka • Nejasne procedure u vezi dostave dokumenata i informacija • Tehnička neopremljenost gradske uprave (zastarjela oprema) • Komunikacija između upravnih odjela • Registar nekretnina zastario i neupotrebljiv a služi kao baza za knjiženje • Neusklađenost podataka u registru nekretnina i OSA-i • Sve nekretnine u vlasništvu Grada nisu procijenjene i unesene u pomoćnu knjigu • Gradske nekretnine koriste druge državne institucije koje ne plaćaju Gradu naknadu za zakup/korištenje • Nedostatak parkirnih mjesta • Nakon provedenog postupka legalizacije, korisnici zemljišta ne žele kupiti isto od Grada i ostaju u posjedu • Problemi sa upraviteljima zgrada (loša komunikacija, neobavještanje, nesuradnja) |
| PRILIKE (O) | PRIJETNJE (T) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Etažiranje objekata kako bi se olakšalo evidentiranje poslovnih procesa _ poslovnih prostora • Grad unaprijed može planirati gradnju, parcelirati zemljište, izgraditi komunalnu infrastrukturu • Raznolikost i velika vrijednost imovine • Okrupnjavanje nekretnina u funkcionalno stanje (2 PP 1 wc) • Daljnji razvoj turističkog potencijala Grada • Mogućnost uređenja zelenih i parkovnih površina • Dostupnost registra nekretnina javnosti • Mogućnost donošenja novog UPU-a • Donošenje nove Odluke o komunalnom redu • Razvijanje perifernih dijelova Grada | <ul style="list-style-type: none"> • Neujednačena i nepredvidiva postupanja državnih tijela • Sporost državnih tijela u rješavanju imovinskih predmeta i postupaka • Dugotrajnost postupaka povrata • Zemljišnoknjižni odjel zatvoren za stranke _ Vanjski utjecaji • Nametnute nove zakonske obveze koje s postojećim brojem službenika nije moguće ispuniti • Nepovjerenje prema gradskim službama • Neadekvatno korištenje nekretnina u vlasništvu Grada (zgrada dječjeg vrtića) • Pristup nadležnih tijela spomenicima kulture • Značajan dio Grada zaštićena kulturna cjelina (Z u listu A) • Neuređene okućnice (u vlasništvu Grada) • Neriješen imovinskopravni status zemljišta koja služe kao okućnice |

Tablica 3 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Opatije

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

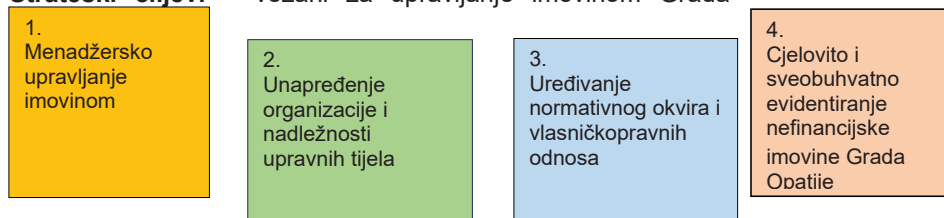
5. STRATEŠKI CILJEVI I MJERE

Opći strateški cilj je ključni cilj ove Strategije, a u okviru istoga je potrebno ostvariti ekonomski svrhovito, učinkovito, djelotvorno i transparentno upravljanje gradskom imovinom, ali i osigurati da je ista u službi gospodarskog rasta i zaštite javnog interesa.

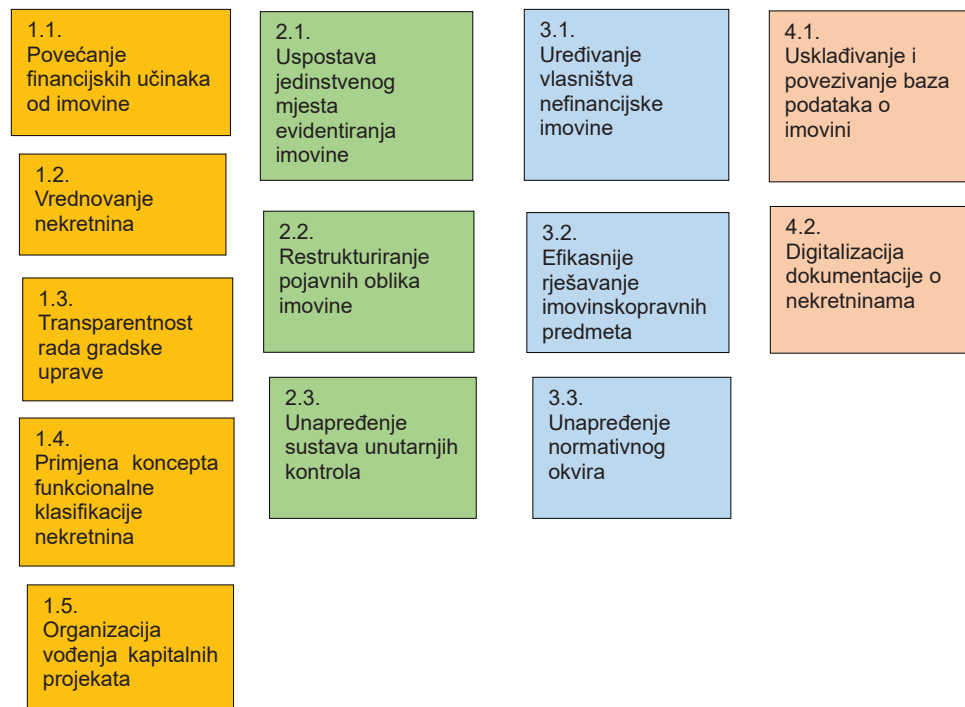
Opći strateški cilj razrađuje na strateške ciljeve, dok se iz strateških ciljeva daljnjom razradom deriviraju posebni ciljevi. Nadalje se u okviru posebnih ciljeva utvrđuju konkretne mjere koje u smislu ove Strategije predstavljaju ciljeve niže razine apstraktnosti, a obavljanjem kojih se postiže konkretan i mjerljiv učinak.

Analogno navedenom, ciljevi više razine ostvaruju se sukcesivnim i/ili usporednim provođenjem i ostvarivanjem hijerarhijski niže postavljenih posebnih ciljeva, odnosno mjera.

Strateški ciljevi – vezani za upravljanje imovinom Grada



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



Tablica 4 Tablica strateških i posebnih ciljeva

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

5.1. Strateški cilj 1 Menadžersko upravljanje imovinom

Menadžersko upravljanje imovinom donosi novi koncept u pristupu promatranja pojedinih portfelja imovine s obzirom na činjenicu da je neka imovina određena za zadovoljavanje javnih potreba i od nje se ne mogu očekivati financijski prihodi za razliku od druge, koja treba biti snažna financijska poluga Gradu. S takvom imovinom, namijenjenom za ostvarivanjem što većih financijskih efekata (prihoda), potrebno je upravljati po tržišnim principima primjenjujući koncept funkcionalne klasifikacije nekretnina kroz menadžersko upravljanje i istovremenu otvorenost podataka prema građanima.

U okviru strateškog cilja 1. – Menadžersko upravljanje imovinom, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Povećanje financijskih učinaka od imovine
- Vrednovanje nekretnina
- Transparentnost rada gradske uprave
- Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina
- Organizacija vođenja kapitalnih objekata.

5.1.1. Povećanje financijskih učinaka od imovine

Povećanje financijskog učinka za skupinu nekretnina iz C klasifikacijske funkcije treba biti usmjereno u sve segmente u kojima ova imovina ne donosi prihode sukladno tržišnim uvjetima.

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

Povećanje prihoda od imovine može se ostvariti na više načina:

- povećanje prihoda od zakupa poslovnih prostora na atraktivnim lokacijama
- uređenje neuređenog građevinskog zemljišta u svrhu prodaje
- prilagođeno određivanje naknada za korištenje javnih površina prema zonama, opremljenosti, godišnjem dobu, potražnji
- povećanje broja parkirališta uz naplatu (proširenjem zona parkiranja, uređenjem postojećih javnih površina)
- prilagođena prodaja zemljišta manjih površina, uz postojeće izgrađene objekte (tzv. „arondacijske površine“), od kojih Grad trenutno nema nikakvih prihoda i dugoročno ne predstavljaju za Grad nikakav potencijal (za razliku od graničnih vlasnika koji su sigurno višestruko zainteresirani i spremni platiti i iznad tržišne cijene)
- revitalizacija zapuštenih nekretnina i njihovo stavljanje u funkciju ostvarivanja prihoda (jednokratno prodajom ili kroz investicijski ciklus)
- povećanje iskorištenosti nekretnina koje imaju visoku razinu korištenja kroz indirektnu subvencije (jedinice imovine iz B skupine koje se slabo koriste a nalaze se na atraktivnim lokacijama)
- postizanje realnih tržišnih cijena za nekretnine koje se daju u zakup/najam
- smanjenje perioda u kojem se nekretnina ne koristi ili se koristi bez valjanog osnova i bez naplate
- prodaja prostora za plakate i slične oblike oglašavanja, zakup za bankomate i sl.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

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

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

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.1. – Povećanje financijskih učinaka od imovine su:

- analiza strukture troškova i definiranje uzroka odstupanja od očekivanih (planiranih) rashoda
- snimak javnih površina radi utvrđenja njihovog stvarnog korištenja i analiza mogućih novih načina raspolaganja
- analiza mogućnosti povećanja prihoda po portfelju stanova, poslovnih prostora i zemljišta
- aktivno sudjelovanje u apliciranjima za sredstva iz EU fondova.

5.1.2. Vrednovanje nekretnina

Vrednovanje nekretnina za potrebe analitičkog knjigovodstva provodi se na temelju vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava (račun, ugovor, zaključak Internog procjeniteljskog povjerenstva).

Postupak vrednovanja imovine uređen je s više propisa, no za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ključna je obvezujuća Uputa Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2018. godine kojoj je cilj konsolidirana bilanca i izvještavanje o financijskom položaju Republike Hrvatske.

Uputa daje nekoliko ključnih pristupa u vrednovanju imovine:

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

Postupak procjene vrijednosti do sada neevidentirane imovine obveza je svih vlasnika/korisnika imovine, a dužni su je provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene vrijednosti do sada neevidentirane imovine može se provesti:

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

- internom procjenom - po internom povjerenstvu proračunskog i izvanproračunskog korisnika na temelju aproksimativne usporedne metode (koristeći dostupne informacije s tržišta, Porezne uprave, katastra i dr.)
- po ovlaštenom procjenitelju - u iznimnim slučajevima ako je imovina u postupku otuđenja, zamjene, pred otuđenjem i sl.
- u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (1 kn) - za svaku pojedinu imovinsku česticu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće, procjenjivati.

Specifične vrste imovine koje spadaju u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i sl. procjenjuju se u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune.

Knjigovodstvene vrijednosti imovine utvrđene procjenama provedenima internom procjenom i u iznosu od jedne kune relevantne su isključivo za svrhu iskazivanja u bilanci Grada Opatije i Registru državne imovine.

Procjene vrijednosti imovine po ovlaštenom procjenitelju provode se, u iznimnim slučajevima kada Grad ima namjeru raspolagati određenom nekretninom. Procjena svih nekretnina po ovlaštenom procjenitelju je skupa i ne preporuča se za potrebe analitičkog knjigovodstva. U slučajevima kada Grad ima namjeru raspolagati određenom nekretninom, postupak procjene se provodi po ovlaštenom procjenitelju na temelju Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina³¹.

Internom procjenom, koju priprema Interno procjeniteljsko povjerenstvo, pripremaju se procjene radi knjigovodstvenog usklađenja vrijednosti imovine u vlasništvu Grada Opatije.

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

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.2. – Vrednovanje nekretnina su:

- osnivanje Internog procjeniteljskog povjerenstva za knjigovodstveno usklađenje vrijednosti imovine u vlasništvu Grada Opatije
- intenziviranje procjena jedinica imovine koje nisu evidentirane ni procijenjene
- analiza i po potrebi revidiranje vrijednosti ranije procijenjenih jedinica imovine
- evidentiranje procijenjenih vrijednosti jedinica imovine u poslovnim knjigama (Evidenciji dugotrajne imovine) i u aplikaciji Registar nekretnina
- planiranje dinamike izrade procjena kako bi se u razdoblju važenja Strategije u cijelosti dovršile i uskladile procjene vrijednosti jedinica imovine.

³¹ Narodne novine 78/15

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

5.1.3. Transparentnost rada gradske uprave

Otvoreni podaci doprinose transparentnosti rada gradskih upravnih tijela, jačaju njihovu odgovornost prema javnosti i smanjuju rizik od korupcije. Podaci koje otvoreno generira gradska uprava mogu biti poticaj razvoju gospodarstva. Ujedno otvoreni podaci omogućuju stvaranje kompetitivnih prednosti, razvoj inovacija i novih radnih mjesta.

Grad Opatija u skladu s odredbom članka 68.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi javno objavljuje informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama na način da su iste lako dostupne i pretražive.

Međutim, osim poštivanja zakonskih obveza, Grad Opatija poštuje i volju građana i njihovu želju za otvorenim podacima, slijedom čega nastoji transparentnost i otvorenost poslovanja gradske uprave podići na još višu razinu te omogućiti građanima na jednostavan način uvid u različite dimenzije poslovanja gradske uprave.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.3. – Transparentnost rada gradske uprave su:

- donošenje sveobuhvatnih i transparentnih pisanih procedura i hodograma rada svih dionika procesa dodjele nekretnine na korištenje, od donošenja općenormativnih akata do evidentiranja pravnih poslova i svih poslovnih događaja u internim evidencijama Grada Opatije
- javna objava registra imovine
- javna objava registra komunalne infrastrukture.

5.1.4. Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina

Koncept funkcionalne klasifikacije nekretnina, temeljen na pozitivnim međunarodnim i domaćim iskustvima u procesima unapređenja modela upravljanja imovinom JLS-ova³², predstavlja bitnu smjernicu za definiranje politike ulaganja, korištenja, te ubiranja plodova od imovine.

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

A – OBVEZNU imovinu koju Grad mora imati za ispunjenje poslova iz svojeg djelokruga

B – DISKRECIJSKU imovinu s kojom Grad pruža potporu izvan svojeg obvezujućeg djelokruga i

C – PRIHODOVNU imovinu za ostvarivanje plodova od imovine Grada.

Važnost klasifikacije ogleda se u činjenici što se za svaku grupu, odnosno klasifikacijsku skupinu nekretnina, posebno definiraju principi koji pojednostavljaju

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

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

proces upravljanja, korištenja i raspolaganja nekretninama, te ga čine lako primjenjivim i konačno transparentnim za javnost.

Umjesto kao na javna dobra, na nekretnine u svom vlasništvu, Grad treba gledati kao na produktivne resurse, za što je jednim dijelom (za skupinu C) dobro primijeniti praksu upravljanja koja je učinkovita u privatnom sektoru.

Klasifikacijska funkcija skupine A – OBVEZNA

Prema ZLP(R)S-u, JLS-ovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbano planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet, održavanje javnih cesta, izdavanje dokumenata prostornog planiranja.

Principi za optimalno raspolaganje OBVEZNOM imovinom (A):

- maksimalizirati učinkovitost imovine klasificirane A
- minimizirati troškove zadržavajući kvalitetu imovine na zadovoljavajućoj razini za svu imovinu klasificiranu A.

Klasifikacijska funkcija skupine B – DISKRECIJSKA

Klasifikacija nekretnina u skupinu B, predstavlja sve one nekretnine koje je Grad kao svoje diskrecijsko pravo u mogućnosti dati na korištenje nevladinom sektoru, političkim strankama, kulturnim i sportskim udrugama, pa i građanima, uvažavajući njihove potrebe sukladno svojim fiskalnim mogućnostima.

Principi za optimalno raspolaganje DISKRECIJSKOM imovinom (B):

- identificirati, analizirati i minimizirati subvencije nepokretne imovine klasificirane pod B
- korisnici trebaju sudjelovati ili pak sami održavati imovinu
- grad mora biti siguran da su plaćeni porezi i troškovi osiguranja, te da je imovina dobro održavana (nenajavljeni pregledi i kontrole)
- prilikom ocjenjivanja zahtjeva za ulaganja u imovinu B, treba uključiti i mišljenje javnosti o tim ulaganjima.

Klasifikacijska funkcija skupine C – PRIHODOVNA

U ovu klasifikacijsku skupinu ulazi imovina koja ima prvenstveno ulogu ostvarivanja prihoda i predstavlja sve one nekretnine koje Gradu trenutno nisu potrebne za obavljanje nadležnosti iz svojeg djelokruga.

Kod inventure nekretnina potrebno je u bazi podataka za svaku jedinicu imovine označiti sadašnju funkciju nekretnine. Kod promatranja nekretnine važno je uzeti u obzir i njezin potencijal, s obzirom na lokaciju, namjenu, veličinu, moguće bolje korištenje, vlasništvo, planove Grada i druge relevantne čimbenike. Znači, pored navedene trenutne funkcije u bazi podataka treba ujedno upisati i funkciju koja bi bila optimalna za tu nekretninu.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

Principi za optimalno raspolaganje PRIHODOVNOM imovinom (C):

- maksimalizirati neto prihode imovine klasificirane C
- primijeniti tržišne principe u upravljanju imovinom klasificiranom C
- prodaja jedinica imovine s lošim financijskim rezultatima radi ostvarenja jednokratnih prihoda u proračun Grada
- smanjenje troškova održavanja i obveza za jedinice imovine koje nije moguće iznajmiti ili prodati.

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

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

Tablica 5 Klasifikacijske skupine prema vrsti nekretnina i financijskim ciljevima

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

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

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.4. – Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina:

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

- izvršiti potpunu klasifikaciju svih jedinica imovine
- uvesti obavezu korištenja periodičnih operativnih izvještaja i periodičnog praćenja operativnih troškova
- definirati formate i vremenske dimenzije operativnih izvještaja
- uvesti sustav donošenja odluka o raspolaganju jedinicama imovine na temelju financijskih pokazatelja i drugih općih društvenih interesa a u svrhu ostvarivanja zadanih ciljeva

•

5.1.5. Organizacija vođenja kapitalnih projekata

Realizacijom kapitalnih projekata javna politika usmjereno djeluje na ciljeve kojima se zadovoljavaju javne potrebe građana, odnosno rješavaju nastali problemi unutar zajednice. Raznolike su zajedničke potrebe koje se moraju osigurati za kvalitetno življenje unutar jedne zajednice: obrazovanje, zdravstvo, predškolski odgoj, sport i drugi sadržaji. U smislu ove Strategije radi se o osiguranju prostornih uvjeta za razvijanje i pružanje usluga u područjima odgoja i obrazovanja te u cilju obavljanja niza različitih društvenih i drugih djelatnosti koji doprinose kvaliteti života u Gradu Opatiji.

Gradska uprava organizacijski je ustrojena po pojedinim upravnim tijelima radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti. Na određeni način tako organizirana upravna tijela su samodovoljna za obavljanje poslova koji su im stavljeni u nadležnost. Međutim, realizacija kapitalnih projekata zahtijeva organizaciju koja nadilazi upravnu organizacijsku strukturu pojedinih upravnih tijela. Kako su kapitalni projekti u cijelosti proizvodi javne uprave, nastaju rizici ako se isti vode iz pozicija pojedinih upravnih tijela. Upravna tijela nemaju fleksibilnost i prilagodljivost koja postoji unutar gospodarskih sustava a posljedica toga je povremena zakašnjela suradnja pojedinih upravnih tijela.

Kako bi se realizirao kapitalni projekt mora se planirati i obaviti niz aktivnosti za što je potrebno uspostaviti projektni pristup, odnosno uspostaviti tijelo koje će koordinirati cjelokupnim sustavom planiranja, te realizacije kapitalnog projekta do faze ključ u ruke.

Faze vođenja kapitalnog projekta:

- analiza javnih potreba na određenom području odnosno unutar zajednice
- donošenje političke odluke o pokretanju pojedinog kapitalnog projekta
- analiza može li se za realizaciju kapitalnog projekta iskoristiti postojeća imovina koju treba prenamijeniti i eventualno prilagoditi novim potrebama
- planiranje sredstava u Proračunu za realizaciju projekta
- izbor lokacije na kojoj će se realizirati projekt u skladu s važećim prostornim planom
- provjera/prilagodba projektne ideje prostorno planskim uvjetima na izabranoj lokaciji
- provođenje javne nabave radi izbora projektanta
- projektiranje zahvata
- ishodenje dozvola za gradnju
- javna nabava za izbor izvođača građevinskih radova
- građenje objekta
- uporabna dozvola

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

- opremanje objekta
- zapisnik o primopredaji objekta korisniku (npr. ustanovi: škola, vrtić)
- okončani zapisnik i nalog za stavljanje imovine iz pripreme u uporabu, te unos u analitičku evidenciju imovine
- početak rada Ustanove zajednici daje određenu javnu uslugu.

Za vrijeme realizacije kapitalnog projekta nastaje problem ukoliko se ne organizira i ne koordinira cjelokupni postupak pripreme, provedbe, praćenja provedbe i izvještavanja o kapitalnom projektu iz jednog centra. Ostvariti koordinaciju kapitalnog projekta iz pozicije nadležnosti svakog pojedinog upravnog tijela operativno je vrlo zahtjevno i u stvarnim slučajevima uglavnom se pokaže manjkavim.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.5. – Organizacija vođenja kapitalnih objekata su:

- analiza postojeće imovine i njenog korištenja i usporedba sa novim potrebama koje se pojavljuju
- uspostava koordinacije pripreme, provedbe, praćenja provedbe i izvještavanja o kapitalnom projektu iz jednog centra
- analiza financiranja iz EU fondova
- osigurati zaduženim djelatnicima dodatnu edukaciju o vođenju projekata.

5.2. Strateški cilj 2 Unapređenje organizacije i nadležnosti upravnih tijela

Učinkovitost u uređivanju i evidentiranju stvarnog stanja nekretnina povećava se uspostavom jedinstvenog mjesta evidentiranja. Pristup jednom mjestu, umjesto više olakšava situaciju, a umanjuje rizik redundancije, tj. ponavljanja zapisa, te različite standardizacije pri evidentiranju na više mjesta.

Digitalizacija dokumenata rješava vječiti problem trenutačne nedostupnosti ili traženja za pojedinim dokumentima u analognom obliku (papiru). Pojedine baze podataka se ustrojavaju radi nadležnosti i poslovanja pojedinih upravnih tijela. Propisi koji se odnose na njihove poslove vrlo često različito određuju specifičnosti nekretnina, pa tako, kao što je već rečeno postoje i suprotnosti između stvarno pravnog principa jedinstva zemljišnoknjižnog tijela i knjigovodstvenog principa evidentiranja imovine. Sve ove i slične baze podataka o imovini trebalo bi povezati identifikacijskim brojevima kako bi se, skladno dobili različiti izvještajni rezultati o istoj imovini. U tom smislu je važno provesti restrukturiranje pojava oblika, koji su ranije upisani u evidencije a u međuvremenu je provedeno niz aktivnosti na rješavanju imovinskopravnih odnosa, usklađenju katastra i zemljišne knjige, izmjere i sl.

U okviru strateškog cilja 2. – Unapređenje organizacije i nadležnosti upravnih tijela definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine
- Restrukturiranje pojava oblika imovine
- Unapređenje sustava unutarnjih kontrola.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

5.2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine

Evidentiranje imovine predstavlja obvezu Grada Opatije i svih pravnih subjekata kojima je Grad osnivač, utemeljenu na izričitoj zakonskoj odredbi. Kako bi se ispunila obveza unošenja podataka o gradskoj imovini u Središnji registar državne imovine, potrebno je da isti podaci budu strukturirani na jedinstven način u skladu s odredbama podzakonskih akata. Imajući u vidu navedene zakonske obveze, biti će potrebno izvršiti analizu ljudskih potencijala (stručne kvalifikacije, opseg i složenost poslova koje obavljaju pojedini službenici i dr.) kao i eventualno izmijeniti unutarnji ustroj upravnih tijela.

Međutim, kako bi se mogla evidentirati sva nefinancijska imovina Grada Opatije, a uvažavajući ustrojstvenu upravnu strukturu Grada Opatije, evidentiranje imovine podrazumijeva obavljanje radnih aktivnosti koje nadilaze strogo strukturirane i taksativno navedene nadležnosti različitih upravnih tijela Grada Opatije. Provedbu ovog strateškog cilja treba promatrati kao dio ukupnosti mjera i aktivnosti određenih ovim, ali i drugim strateškim ciljevima kojima se definiraju mehanizmi međusobne suradnje upravnih tijela.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine su:

- edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje
- omogućavanje izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa
- razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu.

5.2.2. Restrukturiranje pojavnih oblika imovine

Kompleksnost definiranja strukture imovine proizlazi iz činjenice multidisciplinarnog pristupa raznih struka pri opisu imovine te različitih namjena za koju se imovina koristi. Struktura pojavnih oblika imovine u zakonodavstvu Republike Hrvatske nije jednoznačno određena te se u praksi koriste različiti načini strukturiranja definirani za pojedini državni registar (npr. katastar, zemljišna knjiga, eNekretnine, računski plan) ili način upravljanja (npr. računovodstveno upravljanje, upravljanje nerazvrstanim cestama ili javnom rasvjetom, pogonski katastri i slično). Jedinice lokalne samouprave upravljaju širokim rasponom različitih pojavnih oblika imovine te im je ostavljeno da same definiraju strukturu prema najboljim praksama i vlastitim potrebama.

Restrukturiranje pojavnih oblika imovine Grada nužan je preduvjet kako bi jedinstveno mjesto evidentiranja podržalo upravljanje cjelokupnom imovinom na jednom mjestu, bez obzira radi li se o imovini upravljanoj prema menadžerskim načelima ili prema zakonskoj obvezi ustroja i vođenja evidencije komunalne

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

infrastrukture te budućim zakonskim obvezama. Također, nova struktura treba podržati organizacijske promjene na način da sva nadležna upravna tijela mogu pristupiti i upravljati s pojedinim pojavnim oblicima imovine, a istovremeno dobiti potpunu sliku o stanju sveukupne imovine. Restrukturiranje treba biti vođeno tako da se u prvom redu izradi struktura prema fizičkom obliku i namjeni nekretnine (stanovi, poslovni prostori, kuće, sportski objekti,...), a u drugome redu detaljnije definira način na koji se pojedini fizički oblik koristi (za potrebe JLS, sa subvencioniranom najamninom/zakupom, sa slobodno ugovorenom najamninom/zakupom i slično). Zakon o komunalnom gospodarstvu definirao je devet pojava oblika komunalne infrastrukture i na taj način olakšao definiranje nove strukture ovog dijela imovine. Ostale oblike imovine potrebno je restrukturirati na način pogodan menadžerskom upravljanju, izvještavanju i pružanju podrške pri odlučivanju, a vođeno prethodno opisanim načelima strukturiranja.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.2. – Restrukturiranje pojava oblika imovine:

- izrada sheme nove strukture pojava oblika sve imovine i sheme pretvorbe postojeće strukture u novu strukturu
Pri tome je potrebno uvažiti princip promjene strukture prema portfeljima u cijelosti te uključiti organizaciju pojava oblika komunalne infrastrukture propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu
- primjena nove strukture portfelja u aplikaciji Registar nekretnina i migracija jedinica imovine u odgovarajuće portfelje
- dorada dodatnih opisnih i financijskih podataka pojava oblika nove strukture
- definiranje pristupa aplikaciji, funkcionalnostima i podacima prema novoj organizaciji upravljanja.

5.2.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru³³ uređuje odgovornosti, odnose i nadležnosti u razvoju sustava unutarnjih kontrola i unutarnju reviziju kao dio sustava unutarnjih kontrola. Sustav unutarnjih kontrola je skup načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola koji je uspostavila odgovorna osoba u svrhu uspješnog upravljanja i ostvarenja općih ciljeva, kao što su:

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

Kako bi se, u okviru sustava unutarnjih kontrola upravljanja imovinom, predložile metode i procedure prilagođene statusu postojećih upravljačkih procesa u Gradu Opatiji, potrebno je provesti internu reviziju evidentiranja imovine pažljivo prateći predložene kontrolne ciljeve:

³³ Narodne novine br. 75/15, 102/19

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

- osigurati redovito evidentiranje gradske imovine u bazi podataka Registar nekretnina
- osigurati redovito knjigovodstveno evidentiranje imovine
- osigurati redovito evidentiranje komunalne infrastrukture u bazi podataka Registar nekretnina i u GIS-u.

Nakon provedene analize zatečenog stanja, za koje se sigurno ne očekuje da bi bilo problematično, treba predložiti kontrolne mjere kojima bi se ojačalo ostvarenje postavljenih kontrolnih ciljeva, a u skladu sa navedenim Zakonom, koristeći pet međusobno povezanih komponenti:

- kontrolno okruženje
- upravljanje rizicima
- kontrolne aktivnosti
- informacije i komunikacije
- praćenje i procjena sustava.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola su:

- definiranje dokumenata na temelju kojih se imovina knjigovodstveno evidentira u analitičkoj evidenciji i u bilanci Grada
- definirati koji elementi utječu na vrijednost imovine ako ne postoje dokumenti na osnovu kojih se može odrediti vrijednost jedinice imovine
- stupanjem na snagu novih propisa ili značajnijim promjenama kod postojećih, uslijed čega se pojavljuju novi poslovni procesi, provesti analizu i izraditi procedure upravljačkih procesa, s ciljem ekonomičnog, učinkovitog i djelotvornog upravljanja i kontrole poslovanja.

5.3. Strateški cilj 3 Uređivanje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa

Rješavanje imovinskopravnih odnosa za nekretnine koje su bile u režimu društvenog vlasništva radi pretvaranja toga prava u pravo vlasništva Grada je kompleksan proces u kojem se Grad Opatija, kao i ostale jedinice lokalne samouprave, susreću u svom svakodnevnom radu. Problem u procesu pretvorbe je što i Republika Hrvatska polaže isto pravo da se, kao slijednik ranijega društvenog vlasništva ili općenarodne imovine, uknjiži kao vlasnik određenih nekretnina.

Uređivanje imovinskopravnih odnosa često nije u autonomnom dosegu i ne ovisi o operativnoj angažiranosti nadležnih gradskih upravnih tijela jer učinkovitost poduzetih radnji u okviru navedenih poslova može ovisiti o učinkovitosti rada angažiranih vanjskih stručnjaka, odnosno o ažurnosti i učinkovitosti pravosudnih i upravnih tijela nadležnih za rješavanje u stvarima imovinskopravne prirode.

Analizom postojećeg stanja upravljanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada, utvrđen je visoki postotak riješenosti imovinskopravnih odnosa. Visoki postotak uređenosti daje pravo na određeno zadovoljstvo uprave Grada, ali ukazuje na to da posao nije okončan.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

Potrebno je, stoga, pozornost posvetiti rješavanju vlasničkopravnih odnosa za neriješene predmete, i to na što efikasniji način. Isto tako postoji potreba za normativnim uređenjem nedovoljno razrađenih procesa u vezi s upravljanjem imovinom, sve s ciljem učinkovitijeg i efikasnijeg upravljanja imovinom.

U okviru strateškog cilja 3 – Uređivanje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine
- Efikasnije rješavanje imovinskopravnih predmeta
- Unapređenje normativnog okvira.

5.3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine

Uređivanje imovinskopravnih odnosa je od odlučnog utjecaja na ostvarivanje financijskog i društvenog potencijala koji takve nekretnine posjeduju, u rasponu od izravnog stvaranja prihoda pojedinih portfelja imovine pa do podizanja kvalitete života građana i posjetitelja grada Opatije. Uređeno imovinskopravno stanje nekretnina predstavlja preduvjet iskorištavanju potencijalno bespovratnih sredstava iz europskih fondova.

Provođenje ovog cilja ne odnosi se na nekretnine u odnosu na koje su u tijeku postupci pred sudom ili drugim nadležnim tijelima, već je pozornost potrebno usmjeriti upravo na one portfelje imovine u odnosu na koju upravna tijela Grada Opatije mogu samostalno utjecati na kvalitetu i uspješnost provođenja postupaka uređivanja imovinskopravnog stanja.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine su:

- definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području
- uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije s nadležnim upravnim tijelima prema pojedinim stručnim upravnim područjima
- predstavljanje, usvajanje i provedba mjera utvrđenih u ovoj Strategiji u odnosu na uređivanje imovinskopravnih poslova.

5.3.2. Efikasnije rješavanje imovinskopravnih predmeta

U rješavanju neriješenih imovinskopravnih statusa nekretnina, potrebno je standardizirano i sustavno postupanje, grupiranje predmeta po istovrsnim značajkama, po vrsti postupka, upravnom području i portfelju.

Kad god je to moguće, rješenja je potrebno tražiti u postupcima nagodbe ili medijacije, što će rezultirati skraćivanjem trajanja postupaka, ali i postizanja dugoročno održivih rješenja u odnosu na sve stvarno ili potencijalno suprotstavljene strane u različitim sporovima.

Za dugoročno rješavanje pitanja vlasništva nad imovinom koja je bez valjanog upisa ili je upisana na Republiku Hrvatsku, bitno je razraditi i primijeniti procese rješavanja imovinskopravnih predmeta na jedinstven način bez obzira na nadležnost gradskih upravnih tijela.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.2. – Efikasnije rješavanje imovinskopravnih predmeta su:

- grupiranje predmeta prema vrsti postupka, (u)pravnom području i portfelju imovine
- pregovori i/ili medijacija prema grupama predmeta sporova ili prema vjerovniku s ciljem učinkovitog rješavanja većeg broja postojećih i potencijalnih sporova
- uspostava aplikativne baze podataka vođenja sudskih postupaka.

5.3.3. Unapređenje normativnog okvira

Normativni okvir kojim se uređuje područje upravljanja imovinom, a ukupnost kojega čine zakonski i podzakonski akti različitih donositelja, taksativno je i opisno obrađen u tekstualnom dijelu ove Strategije. Dovoljan je kratak i površan pregled tako navedenih propisa i općih akata, uz broj i navođenje službenog glasila u kojem su objavljeni, kako bi se izveo zaključak o time da je isti podložan učestalim intervencijama njihovih donositelja, a koja okolnost nedvojbeno otežava njihovo sustavno praćenje i primjenu. Obzirom kako donošenje zakona i općih akata na razini središnje države nije u nadležnosti predstavničkog tijela Grada Opatije, u obuhvatu ovog strateškog cilja bit će samo oni opći akti kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Opatije kao jedinice lokalne samouprave.

Značajan dio poslova može se obuhvatiti uspostavom procedura i protokola rada primjenjivih na sva upravna tijela i nadležne službenike koja obavljaju poslove u okviru upravljanja imovinom, ali valja imati na umu kako su takve procedure i protokoli, baš kao i normativni okvir kojima su uspostavljeni, izrazito statične naravi. Stoga je potrebno predvidjeti određenu razinu vjerojatnosti kako bi iste mogle postati operativno neupotrebljivi dokumenti kojima je svrha svedena isključivo na zadovoljenje nekih strogo formalnih birokratiziranih zadaća, a njihovo postojanje i množenje dodatno bi opteretile ionako preopterećeni normativni okvir.

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

Obzirom da su i drugi strateški ciljevi utvrđeni u ovoj Strategiji u velikoj mjeri usmjereni uspostavi projektnog pristupa i primjeni određenih menadžerskih načela upravljanja i rada koji nadilaze postojeće odluke o ustrojstvu i strogo odijeljene nadležnosti za postupanje u određenim upravnim i drugim područjima, važno je ponoviti kako se određene zapreke u tom smislu mogu zaobići upravo putem intervencija u opće akte koje donose nadležna tijela Grada Opatije. Osobitu pozornost potrebno je pružiti upravo onim radnim zadacima i aktivnostima koje su stavljene u nadležnost određenih upravnih tijela, a koja tijela nisu u mogućnosti samostalno izvršiti iste iz razloga što nemaju pristup podacima kojima raspolažu

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

druga upravna tijela, odnosno iz razloga jer su druga upravna tijela propustila izvršiti određene radnje i aktivnosti.

Neuređeni vlasničkopravni odnosi, kao i izostanak evidentiranja pravnog i činjeničnog stanja u odnosu na gradske nekretnine u javnim upisnicima, predstavljaju, bez obzira na okolnosti u kojima su nastali, izrazito složene probleme čije rješavanje podrazumijeva organizirano i međusobno uvjetovano provođenje niza radnih aktivnosti i postupaka u okviru različitih ustrojstvenih jedinica. Međutim, uređivanje imovinskopravnih odnosa često nije u autonomnom doseg u ni ne ovisi o operativnoj angažiranosti nadležnih gradskih tijela, i to iz razloga što učinkovitost poduzetih radnji u okviru navedenih poslova može ovisiti o učinkovitosti rada angažiranih vanjskih stručnjaka, odnosno o ažurnosti i učinkovitosti pravosudnih i upravnih tijela nadležnih za rješavanje u stvarima imovinskopravne prirode.

Sustavno evidentiranje stvarnopravnog stanja i poslovnih događaja vezanih uz upravljanje gradskim nekretninama, kao i jasno utvrđene nadležnosti i ovlasti u smislu pristupa takvim evidencijama, svakako predstavljaju nužan preduvjet uspostavi zakonitog i učinkovitog pristupa upravljanju gradskom imovinom.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.3. Unapređenje normativnog okvira su:

- prepoznavanje i navođenje radnih aktivnosti i nadležnosti koje određeno tijelo ne može samostalno izvršiti u skladu s postojećom organizacijskom strukturom Grada
- uspostava izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa
- uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije putem redovitih koordinacija nadležnih upravnih tijela prema pojedinim stručnim upravnim područjima, osobito između tijela nadležnih za imovinskopravne poslove te poslove komunalnog gospodarstva
- usvajanje, uspostava i primjena istovjetne terminologije utvrđene u ovoj Strategiji u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom u skladu s općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave
- utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu)
- obvezu ispunjavanja evidencija inkorporirati u uredsko poslovanje (dokaz o izvršenom evidentiranju poslovnog događaja evidentirati kao službenu zabilješku prije stavljanja predmeta a/a)
- definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području (primjer komunalne infrastrukture, obzirom na značaj u smislu brojnosti i rashoda u odnosu na istu imovinu).

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

5.4. Strateški cilj 4 Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Opatije

U zajednički informacijski sustav Grada predlaže se povezati Registar nekretnina, Registar komunalne infrastrukture i analitičku knjigovodstvenu evidenciju nefinancijske imovine. Ujedno, neophodna je izravna veza s uredskim poslovanjem odnosno dokumentacijskim sustavom (DMS). Nadalje, potrebno je čim prije omogućiti pristup i unos podataka u aplikaciju Registar nekretnina i GIS svim djelatnicima koji će biti nadležni za unos i kontrolu imovine po svim osnovama u bilo kojem gradskom upravnom tijelu. Isto tako neophodno je omogućiti pristup u aplikaciju Registar nekretnina svim djelatnicima, neovisno o upravnom tijelu i to samo za pregled podataka o svim ili pojedinim jedinicama imovine kada im je to potrebno u svakodnevnom poslovanju. Pravo na ažuriranje podataka (unos novih, promjena i brisanje) imali bi samo autorizirani operateri prema nadležnosti upravnog tijela za upravljanje pojedinim pojavnim oblicima imovine (portfeljima).

U okviru strateškog cilja 4 – Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Opatije, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Usklađivanje i povezivanje baza podataka o imovini
- Digitalizacija dokumentacije o nekretninama.

5.4.1. Usklađivanje i povezivanje baza podataka o imovini

Nekretnine u registrima većine jedinica lokalne samouprave, do stupanja na snagu Zakona o Središnjem registru državne imovine, su se evidentirale sukladno pravilima stvarnog prava.

Stupanjem na snagu Zakona o komunalnom gospodarstvu jedinice lokalne samouprave su dužne ustrojiti i voditi evidenciju komunalne infrastrukture.

Komunalna infrastruktura, osim što je vlasnički drugačije definirana, ima izrazito puno pojava oblika s različitim specifičnim atributima od ostalih nekretnina, a sve te pojave oblike također treba evidentirati i povezati sa analitičkom evidencijom imovine.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 4.1. – Usklađivanje i povezivanje baza podataka o imovini:

- analiza zajedničkih i specifičnih, razlikovnih atributa u bazama različite namjene
- standardizacija pojmova u svim aplikativnim rješenjima
- radna koordinacija upravnih tijela nadležnih za poslove evidentiranja gradske imovine, za poslove evidentiranja komunalne infrastrukture i za poslove financija i proračuna, s ciljem uspostave i primjene jedinstvenog identifikacijskog sustava za svu gradsku imovinu
- analiza i definiranje mogućnosti povezivanja sa ostalim informacijskim sustavima koji vode različite podatke o imovini iz svoje nadležnosti
- izrada i implementacija programskog rješenja integracije jedinstvenog identifikacijskog sustava za svu gradsku imovinu
- izrada izvještajnog sustava s komplementarnim i dopunjujućim podacima iz raznih baza podataka, preko jedinstvenog identifikacijskog sustava.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

5.4.2. Digitalizacija dokumentacije o nekretninama

Digitalizacija dokumentacije o imovini Grada može se promatrati kao neophodan i neizbježan radni proces u skladu s recentnim izmjenama normativnog okvira osobito u području uredskog poslovanja i upravljanja arhivskim gradivom, ali i kao vrlo učinkovit mehanizam koji će smanjiti utrošak vremena na nepotrebno i dugotrajno pretraživanje dokumenta u fizičkom obliku, zatim umanjiti potrebu za fizičkim prostorom za smještaj i održavanje arhiva te, u konačnici, omogućiti podizanje razine učinkovitosti raspoloživih ljudskih potencijala.

Kod digitalizacije dokumentacije o imovini bitno se razlikuje stanje ranije nastale dokumentacije i dokumentacije koja nastaje danas i u budućnosti. Za ranije nastalu dokumentaciju jedino je moguće kroz zahtjevan i dugotrajan posao, po odabranom kriteriju (važnost dokumentacije, raspoloživost po arhivama, ugroženost od propadanja, i sl.), izvršiti pripremu, indeksiranje i digitalno arhiviranje.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 4.2. – Digitalizacija dokumentacije o nekretninama su:

- analiza raspoloživosti zapisa i njihovog smještaja po arhivama
- implementacija programskog rješenja za obuhvat arhivske građe
- edukacija zaposlenika za digitalni obuhvat arhivske građe
- definiranje i provedba modela pristupa digitalnim arhivama
- povezivanje aplikacije „Registar nekretnina“ s digitalnim arhivama
- organizacija pristupa do nedigitaliziranih arhiva.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

5.5. Smjernice za upravljanje imovinom ustanova i trgovačkih društava

U upravljanju trgovačkim društvima važne su aktivnosti koje uključuju poboljšanje upravljanja imovinom koju trgovačka društva koriste. Ujedno je važno kontinuirano preispitivati i razloge za zadržavanje poslovnih i vlasničkih udjela Grada jer se interesi i tržišna pozicija kontinuirano mijenjaju.

Grad Opatija je osnivač ili suosnivač sedam trgovačkih društava.

| Podaci o trgovačkom društvu | | | | |
|-----------------------------|---------------------------|---|-------------|-------------------|
| Red.br. | Naziv | Adresa | OIB | Udio u vlasništvu |
| 1. | Komunalac d.o.o. | Jurdani 50b, Jurdani | 30295003016 | 41% |
| 2. | Nova Liburnija d.o.o. | Ulica Maršala Tita 3, Opatija | 18673527324 | 71/66% |
| 3. | OPATIJA 21 d.o.o. | Stubište Lipovica 3, Opatija | 24313544105 | 100% |
| 4. | PARKOVI d.o.o. | Stubište Lipovica 2, Opatija | 41874531291 | 100% |
| 5. | ZRAČNA LUKA RIJEKA d.o.o. | Hamec 1, Omišalj | 37940245720 | 4% |
| 6. | ŽIČARA UČKA d.o.o. | Ivana i Matka Baštijana 17, Matulji | 21248575428 | 0,77% |
| 7. | LIBURNIJSKE VODE d. o. o. | Liburnijska 2, Ičići | 90703189967 | 41% |

Tablica 6 Podaci o trgovačkim društvima

Nastavno, Grad je osnivač i suosnivač sedam ustanova, od kojih su tri proračunska korisnika (dječji vrtić, osnovna škola i knjižnica).

| Podaci o ustanovama | | | | |
|---------------------|------------------------|------------------------------|-------------|----------------|
| Red.br. | Naziv | Adresa | OIB | Funkcija osobe |
| 1. | FESTIVAL OPATIJA | Zert bb, Opatija | 72755382769 | osnivač |
| 2. | HRVATSKI MUZEJ TURIZMA | Park Angiolina 1, Opatija | 47076735780 | suosnivač |
| 3. | JAVNA | Sv. Florijana 6, | 77008559622 | suosnivač |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | | | |
|----|--|--------------------------------------|-------------|-----------|
| | VATROGASNA POSTROJBA OPATIJA | Opatija | | |
| 4. | Centar za poljoprivredu i ruralni razvoj Primorsko-goranske županije | Karolinska cesta 87, Stara Sušica | 07103881876 | suosnivač |

Tablica 7 Podaci o ustanovama

| Podaci o proračunskim korisnicima | | | | |
|-----------------------------------|---|----------------------------------|-------------|-------------------|
| Red.br. | Naziv | Adresa | OIB | Funkcija osobe |
| 1. | DJEČJI VRTIĆ OPATIJA | Antona Mihića 5A, Opatija | 48948564754 | osnivač |
| 2. | GRADSKA KNJIŽNICA I ČITAONICA VIKTOR CAR EMIN OPATIJA | Ulica Nikole Tesle 2, Opatija | 80659915613 | osnivač |
| 3. | Osnovna škola Rikard Katalinić Jeretov | Nova cesta 53, Opatija | 32955252416 | osnivač |
| 4. | JAVNA VATROGASNA POSTROJBA OPATIJA | Sv. Florijana 6, Opatija | 77008559622 | suosnivač |

Tablica 8 Podaci o proračunskim korisnicima

Grad pri sklapanju ugovora s trgovačkim društvima ili ustanovama treba ugovarati međusobnu suradnju s jasno definiranim pravima i obavezama obje strane.

Pristup upravljanju imovinom, koji je definiran za Grad Opatiju, na odgovarajući način se može i treba primijeniti na sva trgovačka društva i ustanove kojih je osnivač Grad Opatija tako da isti:

- redovito i ažurno popisuju imovinu
- rade na sređivanju vlasničkopravnih odnosa
- sukladno funkciji nekretnine brinu o financijskim rezultatima
- utvrđuju fer vrijednost imovine s usklađenjem u bilanci
- prate prihode i troškove po jedinici imovine
- rade financijsku analizu kroz stopu kapitalizacije
- kontinuirano rade na unapređenju normativnog okvira.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

6. ZAVRŠNI DIO

Za implementaciju definiranih općih strateških i posebnih ciljeva, kao i strateških ciljeva i mjera po portfeljima ključan je aktivan pristup i angažman te bezuvjetna podrška čelnika Grada, uzimajući u obzir i opasnosti i rizike koji objektivno postoje. Strategija je u 1., 2. i 3. fazi u statusu pripreme i izrade, a u 4. fazi u statusu implementacije u kojoj se očekuje pojava raznih rizika, ali kroz nadziranje implementacije, vrednovanje i iniciranje korektivnih prilagodbi, predviđenih u 5. fazi, otvara se mogućnost revidiranja svih navedenih faza kako bi u konačnici Strategija bila stalno povezana s okruženjem, promjenama i stvarnim potrebama.

6.1. Rizici kod implementacije Strategije

Rizik je mogućnost nastanka događaja koji može nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva kao i neiskorištene prilike ili mogućnosti za poboljšanje poslovanja. Ujedno, rizici su i oni događaji koje Grad želi izbjeći jer njihove posljedice mogu ugroziti ostvarivanje strateških i operativnih ciljeva, mjera i aktivnosti.

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

Nastavno, rizici mogu:

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

Za potrebe upravljanja rizicima u institucijama javnog sektora preporuka je rizike kategorizirati na strateške i operativne.

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

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

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije za razdoblje 2022. – 2028.

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

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

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



Slika 2 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom

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

6.2. Preporuke za praćenje i revidiranje Strategije

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

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

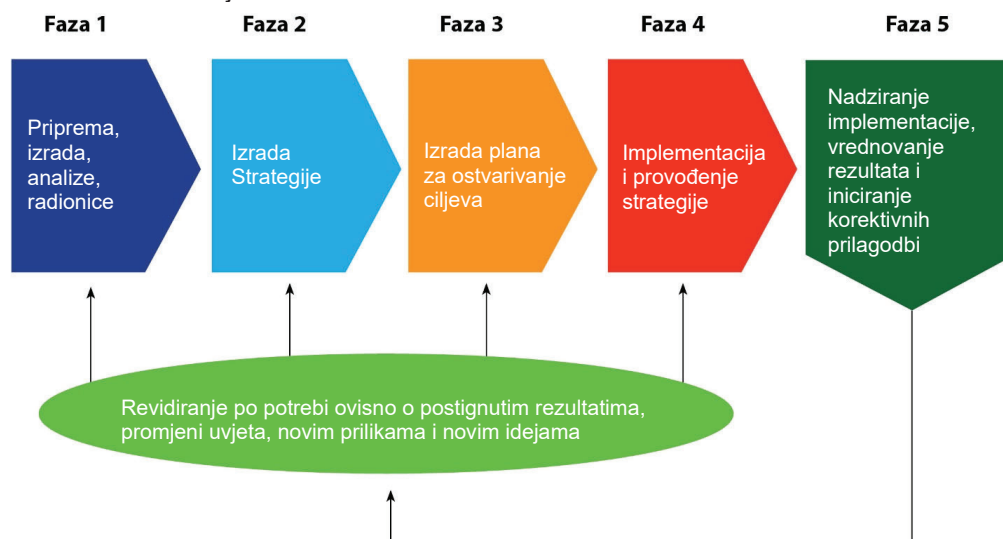
Preporuka za praćenje odnosi se na trogodišnju reviziju uz odgovarajući godišnji izvještaj o provedbi za gradonačelnika i gradsko vijeće.

Gradonačelnik će odrediti nositelje izvještajnog dijela poslova te izvršenja ciljeva i mjera utvrđenih u ovoj Strategiji.

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

- ostvaruje li se vizija Strategije - kroz analizu učinka po pojedinim ciljevima, prikazom i usporedbom pokazatelja, s naglaskom na rezultate mjera i aktivnosti iz godišnjih planova
- primjenjuju li se načela Strategije - kao osnovne komponente učinkovitog upravljanja imovinom Grada
- ostvaruje li se godišnji plan - analizom kako, kada i tko provodi aktivnosti definirane u Godišnjem planu. Godišnji plan služi kao sredstvo nadzora i ocjenjivanja, jer sadrži ciljeve i vremenski okvir u kojem točno definirane mjere i aktivnosti trebaju biti realizirane
- da li je došlo do zakonskih promjena vezanih za upravljanje imovinom Grada, te kako prilagoditi gradske akte istima, kao i samu provedbu sa svim pratećim uvjetima, učincima odnosno posljedicama.

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



Slika 3 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

6.3. ZAKLJUČAK

Iako iz ukupnosti normativnog okvira Republike Hrvatske nije moguće izvesti jasnu i univerzalno obuhvatnu definiciju pojma upravljanja imovinom, a koja bi ujedno bila primjenjiva u odnosu na postupanje jedinica lokalne samouprave u tom smislu³⁴, iz svega prethodno navedenoga nedvojbeno proizlazi kako je riječ o jednom o najsloženijih i sadržajno najobuhvatnijih radnih procesa u nadležnosti naših gradova i općina. Ponovimo i kako imovinu jedinice lokalne samouprave čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja istoj pripadaju, ali poteškoće i dvojbe u vezi upravljanja imovinom odnose se, obzirom na njihovu brojnost, različitost, vrijednost i rashode koje generiraju iz proračunskih sredstava, gotovo isključivo na gradske nekretnine. Tako unutar pojma upravljanja imovinom možemo razlikovati niz stručnih i radnih procesa koji obuhvaćaju različite načine raspolaganja i korištenja gradskom imovinom, ali i evidentiranja svih poslovnih događaja proizašlih s osnova stjecanja, otuđenja, korištenja ili održavanja iste, uključujući provođenje različitih operativnih poslova prije svega imovinskopravne naravi.

Takvi radni procesi zahtijevaju koordinirani i multidisciplinarni angažman većeg broja službenika različitih razina stručnog znanja u okviru brojnih stručnih i/ili upravnih područja, uključujući nužno sudjelovanje i povremene intervencije predstavničkog i izvršnog tijela. Pritom valja imati na umu kako se za određena područja i radne procese može reći da imaju statičku narav i obavljaju se redovito uz određene uhodane i uglavnom repetitivne radnje, ali je za učinkovito i zakonito obavljanje istih nužan aktivan i na znanju utemeljen angažman kako nadležnih službenika tako i donositelja političkih odluka.

Međutim, nužan preduvjet učinkovitom, racionalnom i zakonitom upravljanju imovinom predstavlja prije svega sustavno i organizirano evidentiranje ukupnosti gradske nepokretne imovine. Naime, različita upravna tijela i/ili službenici mogu raspolagati s vrlo kvalitetnim evidencijama pojedinih vrsta imovine unutar svojeg područja rada i nadležnosti, ali uređeni sustav upravljanja imovinom unutar JLS-a je na području čitave Republike Hrvatske još uvijek puno češće na razini izolirane iznimke, a ne pravila. Već je navedeno kako obveza evidentiranja gradske imovine počiva na nizu različitih propisa, a najveći se problem u tom smislu odražava u okolnosti kako navedeni propisi nisu međusobno usklađeni i sveobuhvatni u odnosu na ukupnosti gradske imovine te kao takvi, nažalost, stvaraju visoku razinu pravne nesigurnosti te uzrokuju stvaranju neujednačenosti u operativnom postupanju.

Stoga je izrazito važno naglasiti i osvijestiti okolnost kako obujam i složenost poslovnih procesa u obuhvatu pojma upravljanja imovinom ne samo često, već u pravilu nadilaze postojeće ustrojstvo i djelokrug rada, odnosno prilično čvrsto ukorijenjene opise radnih mjesta službenika u gradskim upravnim tijelima. Kao otegotnu okolnost navedenome valja dodati činjenicu da pravilnici o unutarnjem redu,

³⁴ Obuhvat definicije upravljanja imovinom u smislu članka 9. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne Novine 52/18) odnosi se isključivo na taksativno navedene oblike državne imovine navedene u članku 3. istog Zakona

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

odnosno sistematizirana radna mjesta u okviru istih, pored toga što su ograničene normativnim okvirom koji uređuje klasifikaciju radnih mjesta službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, predstavljaju akte uglavnom statične naravi koji se ne prilagođavaju adekvatno novonastalim uvjetima uslijed čestih izmjena normativnog okvira.

Navedene je poteškoće organizacijske naravi moguće nadići i premostiti isključivo putem izrade i donošenja strateški koncipiranih dokumenta u različitim područjima rada i nadležnosti, a tako i u području upravljanja imovinom, koji trebaju predstavljati kvalitetnu normativnu i sadržajnu podlogu za koordinirano, sukcesivno i dosljedno operativno provođenje svih zadanih strateških i posebnih ciljeva. Stoga je nužno naglasiti kako ništa od navedenoga ne može biti ostvareno u slučaju izostanka aktivne participacije i nedvojbene podrške donositelja odluka u koordiniranju i usklađivanju svih složenih radnih zadataka u različitim upravnim i stručnim područjima objedinjenim u pojmu upravljanja imovinom u najširem smislu.

U konačnici, ovu Strategiju je, kao dokument dominantno apstraktne naravi kojim se uređuju srednjoročni ciljevi upravljanja i raspolaganja imovinom, nužno razraditi kroz operativno i konkretno zadane kratkoročne ciljeve koje je poželjno definirati putem godišnjeg plana upravljanja imovinom. Stoga je nadalje izrazito važno naglasiti kako svi postavljeni ciljevi unutar navedenih dokumenata moraju biti životno i operativno provedivi, uvažavajući pritom mogućnost razumnog i odgovornog mobiliziranja i iskorištavanja svih potrebnih administrativnih i financijskih kapaciteta Grada Opatije nužnih za njihovo ostvarenje.

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

POPIS GRAFOVA, TABLICA I SLIKA

POPIS GRAFOVA

Graf 1 Shema gradske uprave -----str. 7

POPIS TABLICA

Tablica 1. Broj stanovnika po naseljima Grada Opatije
prema popisu stanovništva iz 2011. godine -----str.7-8

Tablica 2. Prosječna starost stanovništva prema spolu,
popis stanovništva iz 2011. godine -----str. 8

Tablica 3 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Opatije -----str. 29

Tablica 4 Tablica strateških i posebnih ciljeva-----str. 30

Tablica 5 Klasifikacijske skupine prema vrsti nekretnina
i financijskim ciljevima -----str. 36

Tablica 6. Podaci o trgovačkim društvima-----str. 47

Tablica 7. Podaci o ustanovama-----str. 47-48

Tablica 8. Podaci o proračunskim korisnicima-----str. 48

POPIS SLIKA

Slika 1 Prikaz koncepta SWOT analize -----str. 28

Slika 2 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom -----str. 50

Slika 3 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom -----str. 51

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

PRILOG

Tablica strateških i posebnih ciljeva i mjera

| Tablica strateških i posebnih ciljeva i mjera | | |
|---|--|---|
| Strateški cilj | Posebni cilj | Mjera |
| 1. Menadžersko upravljanje imovinom | 1.1. Povećanje financijskih učinaka od imovine | 1.1.1. analiza strukture troškova i definiranje uzroka odstupanja od očekivanih (planiranih) rashoda |
| | | 1.1.2. snimak javnih površina radi utvrđenja njihovog stvarnog korištenja i analiza mogućih novih načina raspolaganja |
| | | 1.1.3. analiza mogućnosti povećanja prihoda po portfelju stanova, poslovnih prostora i zemljišta |
| | | 1.1.4. aktivno sudjelovanje u apliciranjima za sredstva iz EU fondova |
| | 1.2. Vrednovanje nekretnina | 1.2.1. osnivanje Internog procjeniteljskog povjerenstva za knjigovodstveno usklađenje vrijednosti imovine u vlasništvu Grada Opatije |
| | | 1.2.2. intenziviranje procjena jedinica imovine koje nisu evidentirane ni procijenjene |
| | | 1.2.3. analiza i po potrebi revidiranje vrijednosti ranije procijenjenih jedinica imovine |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|--|---|--|
| | | 1.2.4. evidentiranje procijenjenih vrijednosti jedinica imovine u poslovnim knjigama (Evidenciji dugotrajne imovine) i u aplikaciji Registar nekretnina |
| | | 1.2.5. planiranje dinamike izrade procjena kako bi se u razdoblju važenja Strategije u cijelosti dovršile i uskladile procjene vrijednosti jedinica imovine |
| | 1.3. Transparentnost rada gradske uprave | 1.3.1. donošenje sveobuhvatnih i transparentnih pisanih procedura i hodograma rada svih dionika procesa dodjele nekretnine na korištenje, od donošenja općenormativnih akata do evidentiranja pravnih poslova i svih poslovnih događaja u internim evidencijama Grada Opatije |
| | | 1.3.2. javna objava registra imovine |
| | | 1.3.3. javna objava registra komunalne infrastrukture |
| | 1.4. Primjena koncepta funkcionalne klasifikacije nekretnina | 1.4.1. izvršiti potpunu klasifikaciju svih jedinica imovine |
| | | 1.4.2. uvesti obavezu korištenja periodičnih operativnih izvještaja i periodičnog praćenja operativnih troškova |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|--|---|--|
| | | 1.4.3. definirati formate i vremenske dimenzije operativnih izvještaja |
| | | 1.4.4. uvesti sustav donošenja odluka o raspolaganju jedinicama imovine na temelju financijskih pokazatelja i drugih općih društvenih interesa a u svrhu ostvarivanja zadanih ciljeva |
| | 1.5. Organizacija vođenja kapitalnih objekata | 1.5.1. analiza postojeće imovine i njenog korištenja i usporedba sa novim potrebama koje se pojavljuju |
| | | 1.5.2. uspostava koordinacije pripreme, provedbe, praćenja provedbe i izvještavanja o kapitalnom projektu iz jednog centra |
| | | 1.5.3. analiza financiranja iz EU fondova |
| | | 1.5.4. osigurati zaduženim djelatnicima dodatnu edukaciju o vođenju projekata |
| 2. Unapređenje organizacije i nadležnosti upravnih tijela | 2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine | 2.1.1. edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje |
| | | 2.1.2. omogućavanje izravnog uvida |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|--|--|--|
| | | u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa |
| | | 2.1.3. razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu |
| | 2.2. Restrukturiranje pojavnih oblika imovine | 2.2.1. izrada sheme nove strukture pojavnih oblika sve imovine i sheme pretvorbe postojeće strukture u novu strukturu Pri tome je potrebno uvažiti princip promjene strukture prema portfeljima u cijelosti te uključiti organizaciju pojavnih oblika komunalne infrastrukture propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu |
| | | 2.2.2. primjena nove strukture portfelja u aplikaciji Registar nekretnina i migracija jedinica imovine u odgovarajuće portfelje |
| | | 2.2.3. dorada dodatnih opisnih i financijskih podataka pojavnih oblika nove strukture |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|---|---|---|
| | | 2.2.4. definiranje pristupa aplikaciji, funkcionalnostima i podacima prema novoj organizaciji upravljanja. |
| | 2.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola | 2.3.1. definiranje dokumenata na temelju kojih se imovina knjigovodstveno evidentira u analitičkoj evidenciji i u bilanci Grada |
| | | 2.3.2. definirati koji elementi utječu na vrijednost imovine ako ne postoje dokumenti na osnovu kojih se može odrediti vrijednost jedinice imovine |
| | | 2.3.3. stupanjem na snagu novih propisa ili značajnijim promjenama kod postojećih, uslijed čega se pojavljuju novi poslovni procesi, provesti analizu i izraditi procedure upravljačkih procesa, s ciljem ekonomičnog, učinkovitog i djelotvornog upravljanja i kontrole poslovanja. |
| 3. Uređivanje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa | 3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine | 3.1.1. definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području |
| | | 3.1.2. uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije s nadležnim upravnim tijelima prema pojedinim stručnim upravnim područjima |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|---|--------|--|
| | | 3.1.3. predstavljanje, usvajanje i provedba mjera utvrđenih u ovoj Strategiji u odnosu na uređivanje imovinskopravnih poslova |
| 3.2. Efikasnije rješavanje imovinskopravnih predmeta | 3.2.1. | grupiranje predmeta prema vrsti postupka, (u)pravnom području i portfelju imovine |
| | 3.2.2. | pregovori i/ili medijacija prema grupama predmeta sporova ili prema vjerovniku s ciljem učinkovitog rješavanja većeg broja postojećih i potencijalnih sporova |
| | 3.2.3. | uspostava aplikativne baze podataka vođenja sudskih postupaka |
| 3.3. Unapređenje normativnog okvira | 3.3.1. | prepoznavanje i navođenje radnih aktivnosti i nadležnosti koje određeno tijelo ne može samostalno izvršiti u skladu s postojećom organizacijskom strukturom Grada |
| | 3.3.2. | uspostava izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa |
| | 3.3.3. | |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije putem redovitih koordinacija nadležnih upravnih tijela prema pojedinim stručnim upravnim područjima, osobito između tijela nadležnih za imovinskopravne poslove te poslove komunalnog gospodarstva</p> |
| | | <p>3.3.4.</p> <p>usvajanje, uspostava i primjena istovjetne terminologije utvrđene u ovoj Strategiji u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom u skladu s općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave</p> |
| | | <p>3.3.5.</p> <p>utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu)</p> |
| | | <p>3.3.6.</p> <p>obvezu ispunjavanja evidencija inkorporirati u uredsko poslovanje (dokaz o izvršenom evidentiranju poslovnog događaja evidentirati kao službenu zabilješku prije stavljanja predmeta a/a)</p> |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>3.3.7.</p> <p>definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području (primjer komunalne infrastrukture, obzirom na značaj u smislu brojnosti i rashoda u odnosu na istu imovinu</p> |
| <p>4.</p> <p>Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje nefinancijske imovine Grada Opatije</p> | <p>4.1.</p> <p>Usklađivanje i povezivanje baza podataka o imovini</p> | <p>4.1.1.</p> <p>analiza zajedničkih i specifičnih, razlikovnih atributa u bazama različite namjene</p> |
| | | <p>4.1.2.</p> <p>standardizacija pojmova u svim aplikativnim rješenjima</p> |
| | | <p>4.1.3.</p> <p>radna koordinacija upravnih tijela nadležnih za poslove evidentiranja gradske imovine, za poslove evidentiranja komunalne infrastrukture i za poslove financija i proračuna, s ciljem uspostave i primjene jedinstvenog identifikacijskog sustava za svu gradsku imovinu</p> |
| | | <p>4.1.4.</p> <p>analiza i definiranje mogućnosti povezivanja sa ostalim informacijskim sustavima koji vode različite podatke o imovini iz svoje nadležnosti</p> |
| | | <p>4.1.5.</p> <p>izrada i implementacija programskog rješenja integracije jedinstvenog</p> |

Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Opatije
za razdoblje 2022. – 2028.

| | | |
|--|--|---|
| | | identifikacijskog sustava za svu gradsku imovinu |
| | | 4.1.6. izrada izvještajnog sustava s komplementarnim i dopunjujućim podacima iz raznih baza podataka, preko jedinstvenog identifikacijskog sustava |
| | 4.2. Digitalizacija dokumentacije o nekretninama. | 4.2.1. analiza raspoloživosti zapisa i njihovog smještaja po arhivama |
| | | 4.2.2. implementacija programskog rješenja za obuhvat arhivske građe |
| | | 4.2.3. edukacija zaposlenika za digitalni obuhvat arhivske građe |
| | | 4.2.4. definiranje i provedba modela pristupa digitalnim arhivama |
| | | 4.2.5. povezivanje aplikacije „Registar nekretnina“ s digitalnim arhivama |
| | | 4.2.6. organizacija pristupa do nedigitaliziranih arhiva |