



**STRATEGIJA UPRAVLJANJA IMOVINOM
GRADA PULA – POLA**

za razdoblje 2023. – 2028. godine

SADRŽAJ:

1.	PRIPREMA PLANIRANJA.....	4
2.	UVOD.....	6
2.1.	Osnovna polazišta	6
2.1.1.	Značenje pojmova	7
2.1.2.	Zakoni.....	9
3.	O OBVEZNIKU.....	12
4.	ANALIZA STANJA/OKRUŽENJA	13
4.1.	SWOT analiza	13
4.2.	Analiza ljudskih resursa.....	14
4.2.1.	Interna analiza ljudskih resursa	15
4.3.	Analiza dionika.....	17
4.4.	Analiza financijskih izvještaja	19
4.4.1.	Horizontalna analiza financijskih izvještaja	19
4.4.2.	Vertikalna analiza financijskih izvještaja	22
4.4.3.	Pokazatelji analize financijskih izvještaja	24
5.	Upravljanje imovinom	25
5.1.	Inventura imovine	29
5.1.1.	Pokretnine	30
5.1.2.	Upravljanje poslovnim udjelima Grada u trgovačkim društvima	30
5.1.3.	Upravljanje ustanovama kojih je osnivač Grad Pula	31
5.1.4.	Stanovi	33
5.1.5.	Poslovni prostori	33
5.1.6.	Zemljišta.....	34
5.1.7.	Komunalna infrastruktura.....	34
5.1.8.	Ostali oblici imovine	35
5.2.	Tranzicijska pitanja	35
5.3.	Klasifikacija imovine	37
5.4.	Procjena imovine.....	39
5.5.	Operativni izvještaji.....	40
5.6.	Financijska analiza portfelja.....	41
5.7.	Deregulacija iznajmljivanja	42
5.8.	Praćenje subvencija.....	43
5.9.	Izveštavanje o imovini	44
5.10.	Konsolidirano upravljanje.....	45
5.11.	Sveobuhvatni/cjeloviti plan	46
6.	CILJEVI I SMJERNICE ZA RASPOLAGANJE I UPRAVLJANJE IMOVINOM U RAZDOBLJU OD 2023. DO 2028. GODINE	47
6.1.	Dugoročni strateški ciljevi	47
6.2.	Posebni ciljevi	47

6.2.1.	Strateški cilj 1 - Menadžersko upravljanje imovinom	49
6.2.2.	Strateški cilj 2 - Unapređenje unutarnje organizacije	51
6.2.3.	Strateški cilj 3 - Uređenje normativnog okvira i imovinskopravnih odnosa.....	53
6.2.4.	Strateški cilj 4 - Regeneracija izgrađenog urbanog prostora	57
6.3.	Smjernice za ostvarivanje posebnih ciljeva.....	60
7.	Popis tablica.....	61
8.	Popis slika.....	61
9.	Prilozi.....	61

1. PRIPREMA PLANIRANJA

Strategija upravljanja imovinom Grada Pula-Pola za razdoblje 2023. - 2028. godine (u daljnjem tekstu: Strategija) donosi se za potrebe Grada Pula-Pola (u daljnjem tekstu: Grada).

Strategija određuje dugoročne ciljeve i smjernice za upravljanje i raspolaganje imovinom u vlasništvu Grada za razdoblje od šest godina. Strategijom se želi osigurati svrhovito, učinkovito i transparentno upravljanje imovinom Grada, uz očuvanje i pronalaženje optimalnih rješenja za Grad pri upravljanju i raspolaganju imovinom.

Učinkovito upravljanje imovinom Grada treba pridonijeti što boljem korištenju imovine kao i kvalitetnijem upravljanju. Potrebno je provesti sveobuhvatnu analizu i procjenu tržišne vrijednosti svih nekretnina Grada, što predstavlja uvjet za izradu snimke i ocjene realnog stanja i vrijednosti tog dijela imovine Grada. Strategija je usklađena sa Zakonom o upravljanju državnom imovinom¹ i Uredbom o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave², a oslanja se na Strategiju upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2019. – 2025.³ te ostale odredbe i načela koja su propisana za upravljanje i raspolaganje državnom imovinom. Iako je Strategija usklađena s prednje navedenim propisima, ista se ne veže uz iste s obzirom na činjenicu da obveza lokalnih jedinica na donošenje strategije upravljanja imovinom proizlazi iz naloga i preporuka Državnog ureda za reviziju i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti.

Raspolaganje imovinom, u zakonskom smislu, podrazumijeva sklapanje pravnih poslova čija je posljedica prijenos, otuđenje ili ograničenje prava vlasništva u korist druge pravne ili fizičke osobe, kao što su prodaja, darovanje, osnivanje prava građenja, osnivanje prava služnosti, zakup, najam, razvrgnuće suvlasničkih zajednica, zamjena, koncesija, osnivanje prava zaloga na imovini ili na drugi način te davanje na uporabu imovine.

Misija ove Strategije je efikasno i održivo upravljanje gradskom imovinom kroz optimizaciju alokacije resursa, implementaciju inovativnih rješenja i poticanje suradnje kako bismo unaprijedili dobrobit stanovnika te podržali dugoročni rast i otpornost grada.

Vizija ove Strategije je postati model za efikasno i održivo upravljanje gradskom imovinom, gdje strateško donošenje odluka, odgovorno financijsko poslovanje i proaktivno upravljanje resursima doprinose stvaranju grada po mjeri čovjeka, inkluzivnog i ekološki osviještenog grada za sadašnje i buduće generacije.

Upravljanje i raspolaganje imovinom temelji se na načelima odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i predvidljivosti:

1. **Načelo odgovornosti** – osigurava se propisivanjem ovlasti i dužnosti pojedinih nositelja funkcija upravljanja i raspolaganja imovinom, nadzorom nad upravljanjem imovinom, izvješćivanjem o postignutim ciljevima i učincima upravljanja imovinom i poduzimanjem mjera protiv nositelja funkcija koji ne postupaju sukladno propisima
2. **Načelo javnosti** – osigurava se propisivanjem pravila i kriterija upravljanja imovinom u aktima Grada te njihovom javnom objavom, određivanjem ciljeva upravljanja imovinom u Strategiji, redovitim upoznavanjem javnosti s aktivnostima tijela koja upravljaju imovinom, javnom objavom odluka o upravljanju imovinom i uspostavljanju portala za javnu objavu popisa gradske imovine

¹ Narodne novine 52/18

² Narodne novine 89/18

³ Narodne novine 96/19

3. **Načelo ekonomičnosti** – imovinom se upravlja sukladno načelu ekonomičnosti radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih, socijalnih i drugih ciljeva
4. **Načelo predvidljivosti** - osigurava jednak i predvidljiv način raspolaganja imovinom u istim ili sličnim slučajevima.

Kako bi se osiguralo učinkovito upravljanje imovinom potrebno je izraditi sveobuhvatnu evidenciju svih nekretnina u vlasništvu Grada, utvrditi stanje u kojem se nekretnine nalaze i odrediti tržišne vrijednosti te utvrditi važnost određenih nekretnina za Grad, sagledati troškove i prihode od nekretnina. Nekretnine treba primarno klasificirati na aktivne i neaktivne, tj. na one s kojima će se Grad koristiti za vlastite potrebe ili davati na korištenje drugima, kao i na ostale nekretnine kojima će Grad raspolagati prema smjernicama iz Strategije.

Dana 16. ožujka 2022. godine Gradsko vijeće Grada Pula-Pola donosi Odluku o pokretanju postupka izrade Strategije upravljanja imovinom Grada Pula-Pola za razdoblje 2023. - 2028. godine. Kako bi se uspješno proveo postupak upravljanja i raspolaganja imovinom kroz izradu Strategije upravljanja imovinom Grada Pula-Pola, imenovan je projektni tim za izradu Strategije upravljanja imovinom sastavljen od 5 članova.

Po završetku izrade, Strategija upravljanja imovinom Grada Pula-Pola za razdoblje 2023. - 2028. godine donesena je od strane Gradskog vijeća Grada Pule -Pola dana 18. srpnja 2023. godine.

2. UVOD

Upravljanje imovinom je složena i multidisciplinarna tema, odnosno predstavlja proces održavanja i stvaranja vrijednosti kroz povećanje prihoda, kontrolu izdataka, upravljanje rizicima, udovoljavanje regulatornih zahtjeva i osiguranje prikladnog fizičkog održavanja imovine. Jedna od ključnih komponenti učinkovitog upravljanja imovinom odnosi se prije svega na pretvaranje krajnjih željenih ciljeva u konkretne i ostvarive aktivnosti koje su postavljene na način da budu provedive u praksi.

Svaka imovina ima potencijal za stvaranje gospodarskih koristi, a te su koristi raspodijeljene između tijela koja imaju prava korištenja ili upravljanja imovinom. Posao upravitelja imovinom je osigurati potpunu uporabu imovine unutar pravnih i gospodarskih ograničenja te osigurati da vlasnik ima onoliko koristi koliko to tržište omogućava. Upravitelj imovinom ispunjava svoju ključnu ulogu u ekonomskom sustavu na način da maksimalno povećava korist od imovine.

Nekretnina se definira kao posebna jedinica u Državnom katastru ili drugom sustavu koji bilježi stanje, koja je konačno priznata i odijeljena od susjednih nekretnina i ima konkretnog vlasnika. Nekretnina može sadržavati više od jedne zgrade ili konstrukcije, a često se nekretnina lokalne samouprave sastoji od dijela zgrade, npr. prizemlja ili podruma u zgradi s više katova (standardni je termin za ovu vrstu nekretnina prostor). Nekretnina također može biti i prazna zemljišna čestica, bez ikakvih građevina. S druge strane, nekretnina je generički termin kada se raspravlja o samom pojmu ili određenoj skupini jedinica nekretnina.

Kad se gradska nekretnina gleda s računovodstvene strane, ona je aktiva, i kao takva se vodi u bilanci nekog tijela te ima vlasnika, što može biti Grad ili neka gradska agencija (ili druga razina vlasti). Taj je vlasnik u konačnici odgovoran za imovinu. On može prenijeti neke oblike te odgovornosti za imovinu na nekog zastupnika, ali tog zastupnika mora držati odgovornim za rezultate te imovine.

U suvremenoj nekretnini, upravljanje imovinom definira se kao proces odlučivanja i provedbe odluka u vezi sa stjecanjem, korištenjem ili raspolaganjem nekretninama. Taj proces obično uključuje skupinu objekata (u ovom kontekstu nazvanu portfeljem imovine) i može uključivati redistribuciju namjene i zakupaca između objekata u portfelju.

Upravljanje nekretninama podrazumijeva svakodnevne poslove i održavanje određene nekretnine. Obično zadaci upravljanja nekretninama uključuju čišćenje, održavanje, male popravke, uređivanje okoliša i osiguranje. Važno je razlikovati upravljanje od održavanja i popravaka. Upravljanje imovinom proces je kojim se osigurava da imovina proizvodi optimalne kratkoročne i dugoročne rezultate.

2.1. Osnovna polazišta

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

U vezi s nekretninama u primjeni je više zakonskih i podzakonskih propisa. Grad je u poziciji imatelja vlastite imovine koja pritom ulazi i u sustav državne imovine, pa je bitno pri upravljanju nekretninama uzeti u obzir i propise koji se odnose na državnu imovinu.

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

2.1.1. 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:

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 pojavnih oblika imovine Grada, 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 te imovinska prava koja im pripadaju, odnosno sve pokretne stvari i prava koje Grad 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, poslovni prostor, parkiralište (s više parkirališnih mjesta), javna rasvjeta (s jednim mjernim mjestom i više stupova, kablova, svjetiljki), muzej, kazalište, dječji vrtić, fontana, 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. **Neperspektivna imovina** u ovoj Strategiji se odnosi na imovinu na kojoj nije moguće ostvariti prihod zbog stanja u kojem se nalazi i koja nije od interesa za Grad (npr. arondacijske površine⁴, ruševni objekti) jer ulaganje premašuje prihod koji je moguće ostvariti.

⁴ Arondacijske površine definirane su u čl. 22 Pravilnika o metodama procjene vrijednosti nekretnina (Narodne Novine 105/15)

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.
9. **Posebni ciljevi** u ovoj Strategiji čine skup ciljeva koji detaljnije razrađuju strateške ciljeve.
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 obveznopravnom 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 stvarnopravnom smislu, odnosno poslova evidentiranja stvarnopravnog statusa nekretnina.
12. **Raspolaganje imovinom** odnosi se na sve radnje kojima se odlučuje o stjecanju i otuđivanju gradske imovine (raspolaganje u stvarnopravnom smislu), odnosno na sve radnje kojima se gradska imovina daju na uporabu i/ili korištenje poslovnim partnerima u smislu ove Strategije (raspolaganje u obveznopravnom 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 u okviru kojih Grad posjeduje nekretnine kao samostalni posjednik (uslijed različitih okolnosti s osnova kojih nisu evidentirane nekretnine i stvarna prava na istima, a uvažavajući činjenicu kako Grad 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 imovinom Grada Pula-Pola za razdoblje 2023. – 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.
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 stvarnopravni status određene jedinice imovine, a takve radnje i postupci uključuju sve aktivnosti koje obuhvaćaju prikupljanje dokumentacije i provedbu istih akata u svim javnim upisnicima i registrima, a osobito u zemljišnim knjigama i katastru, uz napomenu kako isti pojam obuhvaća, osim ako nije što drugo određeno posebnim propisom, pojmome 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, a koje uključuje vlasništvo na nekretninama upisanim u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo na kojem Grad ima pravo raspolaganja ili korištenja, zatim na nekretnine koje su bile u društvenom vlasništvu s pravom korištenja Grada za koji se vodi postupak na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine⁵, do pravomoćnog okončanja tog postupka, kao i na vlasništvo svake nekretnine koju Grad posjeduje kao samostalni posjednik.

2.1.2. Zakoni

Normativni je okvir, bez obzira na područje koje uređuje te uvažavajući učestale izmjene i dopune istoga, po svojoj prirodi prilično statične naravi i nije za 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, ne predviđaju učinkovite mehanizme i procese koji bi obuhvatili sve dimenzije obuhvaćene pod sintagmom upravljanje imovinom.

2.1.2.1. 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)
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, 152/14, 81/15 i 94/17)
4. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22)
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, 110/19, 144/21 i 04/23)
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 i 144/21)
12. Zakon o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine 112/18)
13. Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine 63/19 i 128/22)
14. Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16 i 57/22)
15. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine 112/18 i 39/22)
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)

⁵ 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

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, 62/20, 117/21 i 114/22)
21. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine 74/14, 69/17 i 98/19)
22. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta (Narodne novine 46/22)
23. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17, 98/19 i 84/21)
24. Zakon o građevinskoj inspekciji (Narodne novine 153/13)
25. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12, 143/13, 65/17 i 14/19)
26. Zakon o proračunu (Narodne novine 144/21)
27. Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20, 39/22 i 113/22)
28. Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (Narodne novine 111/21)
29. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 75/15 i 102/19)
30. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19)
31. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, 85/15 i 69/22)
32. Zakon o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 111/12, 125/11, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22 i 114/22).

2.1.2.2. 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. 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)
3. Uredba o Središnjem registru državne imovine (Narodne Novine 3/20)
4. Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine (Narodne novine 40/97 i 117/05)
5. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (Narodne novine 36/04, 63/08, 133/13 i 63/14)
6. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20)
7. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 37/22)
8. Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i o upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (etažnog vlasništva) (Narodne novine 121/13 i 61/18)
9. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (Narodne novine 74/15)

2.1.2.3. Opći akti Grada Pula-Pola

1. Statut Grada Pula – Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 07/09, 16/09, 12/11, 01/13, 02/18, 02/20, 04/21 i 05/21)
2. Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Pula-Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 13/21 i 20/22)
3. Odluka o donošenju Plana upravljanja pomorskim dobrom na području Grada Pula-Pola za 2022. godinu (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 2/22, 12/22)
4. Odluka o komunalnim djelatnostima koje se obavljaju na području Grada Pula-Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 10/22)

5. Odluka o povjeravanju komunalnih djelatnosti trgovačkim društvima (Službene novine– Bolletino ufficiale Pula - Pola 21/18, 19/20 i 10/22)
6. Odluka o načinu ugovaranja uređenja građevinskog zemljišta gradnjom ili financiranjem troškova gradnje komunalne infrastrukture (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 13/22)
7. Odluka o davanju stanova u najam (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 23/21)
8. Odluka o uvjetima, mjerilima i postupku za kupnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje na području Grada Pula-Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 15/22)
9. Odluka o reguliranju statusa korištenja stanova bez valjane pravne osnove kojima raspolaže Grad Pula (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 15/19, 1/20 i 16/21)
10. Odluka o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora Grada Pule – Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 5/19, 12/19 i 19/20)
11. Odluka o kriterijima i postupku sufinanciranja kamate prilikom kupnje prve nekretnine na području Grada Pula-Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 1/20)
12. Odluka o utvrđivanju zakupnine, zona i djelatnosti u poslovnom prostoru Grada Pule - Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 12/19, 20/19, 4/20 i 19/20)
13. Odluka o uporabi poslovnih prostora mjesne samouprave (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 9/12, 03/17 i 10/20)
14. Zaključak o postupku dodjele prostora Grada Pula-Pola na korištenje (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 17/19)
15. Odluka o davanju skloništa na uporabu (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 1/20)
16. Odluka o komunalnom doprinosu (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 21/18 i 4/20)
17. Odluka o lokalnim porezima Grada Pula-Pola (Narodne novine 60/17, 126/17, 148/20)
18. Odluka o kriterijima za korištenje javnih površina namijenjenih organiziranju terasa ugostiteljskih objekata (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 20/21)
19. Odluka o kriterijima, mjerilima i postupku dodjele na uporabu poslovnih prostora Grada Pule (Službene Novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 7/16 , 1/17 i 17/19)
20. Odluka o nerazvrstanim cestama (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 11/13, 9/16, 8/19 i 20/19)
21. Plan postavljanja privremenih objekata, komunalnih objekata u općoj uporabi i bankomata u Gradu Pula-Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 20/21, 3/23)
22. Pravilnik o modelima za sufinanciranje Programa obnove građevina na području grada Pule (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 12/18 i 7/19)
23. Odluka o uvjetima, kriterijima i postupku za sufinanciranje Programa obnove pročelja građevina na području Grada Pule (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 23/21)
24. Odluka načinu i kriterijima za korištenje javnih površina (Službene novine– Bolletino ufficiale Pula - Pola3/14)
25. Odluka o postupku i visini naknade za osnivanje prava služnosti na nekretninama kojima upravlja Grad Pula-Pola (Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 2/17).

3. O OBVEZNIKU

Grad Pula-Pola je jedinica lokalne samouprave smještena na području južnog dijela poluotoka Istre, u Istarskoj županiji. Na sjeveru graniči s Gradom Vodnjanom - Dignano, na sjeverozapadu s Općinom Fažana, na istoku s Općinama Ližnjan - Lisignano i Marčana, a na jugu s Općinom Medulin. Zapadna strana Grada smještena je tik uz Jadransko more, a unutar administrativnog obuhvata nalazi se i Brijunsko otočje, kao i nekolicina otočića i hridi.

Prema indeksu razvijenosti Grad spada u VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

GRAD PULA-POLA	
Županija	Istarska županija
Broj stanovnika	52.220
Površina	51,65 km ²
Gradonačelnik	dr.sc. Filip Zoričić, prof.
Adresa	Forum 1, 52100 Pula - Pola
Matični broj	02539560
OIB	79517841355
Web stranica	https://www.pula.hr
E-mail	info@pula.hr
Telefon	052/371-700

Grad je samostalan u odlučivanju u poslovima iz samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom. Grad u 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 stanovanja,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- predškolski odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu, tehničku kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Imovinom Grada u skladu sa zakonom i statutom Grada upravljaju gradonačelnik i gradsko vijeće.

4. ANALIZA STANJA/OKRUŽENJA

4.1. SWOT analiza

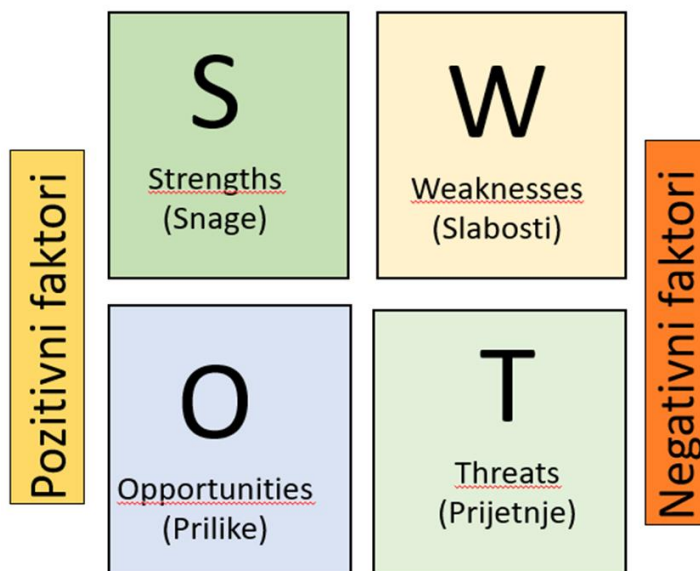
SWOT analiza je jedan od instrumenata koji se može koristiti u postupku kreiranja strategije.

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.

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

Slika 1. Prikaz koncepta SWOT analize



Iznimno je važno 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 suočava u okviru upravljanja gradskom imovinom.

Tablica 1. SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Pule-Pola

Snage (S)	Slabosti (W)
<ul style="list-style-type: none"> • Sinergija u radu gradske uprave • Znanje i iskustvo službenika • Velika vrijednost imovine • Velik broj imovine u vlasništvu Grada • Informiranost građana o radu gradske uprave • Transparentnost rada gradske uprave odnosno kontinuirano provođenje e-savjetovanja s građanima kod donošenja općih akata koji mogu utjecati na interese građana, svi akti gradonačelnika objavljuju se na web stranici grada i lako ih je pronaći, provođenje javnih tribina s građanima o aktualnim gradskim temama, obilaženje mjesnih odbora od strane čelnika tijela te nadležnih osoba gradske uprave i čelnika gradskih trgovačkih društava • Pozamašan broj objekata kulturne baštine koji je u funkciji • Bogata kulturna i povijesna baština • Dobra kvaliteta života • Kolektivna svijest i želja za unaprjeđenjem modela upravljanja imovinom 	<ul style="list-style-type: none"> • Disperzija upravljanja • Različita informatička rješenja koja nisu usklađena • Svi nadležni upravni odjeli ne koriste iste baze podataka • Pojedine jedinice i portfelji imovine u vlasništvu proračunskih korisnika • Neutvrđena vrijednost i stanje svih portfelja imovine • Nepotpuni podaci o imovini • Dugotrajnost rješavanja imovinskopravnih odnosa • Bespravno korištenje gradske imovine • Nekonzistentne plaće službenika • Odljev administrativnih kapaciteta • Dugotrajnost natječaja • Neriješene granice

<ul style="list-style-type: none"> ● Brojnost objekata javne namjene ● Velik broj evidencija ● Turistički potencijal ● Brownfield područja 	
Prilike (O)	Prijetnje (T)
<ul style="list-style-type: none"> ● Rastući trendovi potražnje za kulturnom baštinom kao novim kulturno-turističkim proizvodom ● ITU mehanizam ● Mogućnost financiranja ulaganja u brownfield područja ● Pravodobna reakcija na vanjske prilike i natječaje za nepovratna sredstva iz EU fondova ● Povezivanje i/ili objedinjavanje imovinskih evidencija sa Središnjim registrom državne imovine ● Suradnja i povezivanje s drugim JLS – ima, županijama i Republikom Hrvatskom u planiranju razvoja i realizaciji zajedničkih projekata ● Oživljavanje pojedinih gradskih cjelina ● Privlačenje investitora s obzirom na potencijal koji Grad nudi (kulturna baština, turistička destinacija, klima, sve bolja povezanost avio prometom s drugim EU gradovima) ● Razvijanje stambenih politika 	<ul style="list-style-type: none"> ● Viša sila ● Opstanak velikog broj nepovezanih IT sustava (eksterna i interna komponenta) ● Normativna aktivnost središnje države i nepredvidivost normativnih intervencija u različita područja rada ● Ograničenja suradnje i ovisnost o postupanju drugih javnopravnih tijela ● Zbog nesređenih imovinskopravnih odnosa moguće je propuštanje razvojnih projekata ili prijave za razne natječaje (npr. energetska obnovu) ● Otežana uspostava kvalitetne komunikacije sa središnjom državom ● Značajan broj objekata kulturne baštine u vlasništvu Republike Hrvatske ● Neizvjestan vlasnički status određenog broja nekretnina ● Neperspektivna imovina ● Dosjelost - potencijalni gubitak imovine ● Dugotrajnost sudskih postupaka

4.2. Analiza ljudskih resursa

Planiranje potrebe za ljudskim resursima je proces analize i identifikacije potreba i raspoloživosti zaposlenika kako bi Grad mogao postići svoje ciljeve. Radi se o aktivnosti koju provode rukovoditelji ljudskih resursa te prikupljaju podatke kako bi sastavili kadrovske projekcije za sam vrh upravljačke strukture, koje se posljedično mogu koristiti pri strateškom planiranju i postavljanju organizacijskih obrazaca.

Cilj efikasnog planiranja ljudskih resursa je:

- identificirati prave ljude (interno ili dodatnim zapošljavanjem)
- ti ljudi moraju imati sposobnosti potrebne organizaciji
- oni moraju biti angažirani u pravom trenutku te
- moraju biti raspoređeni na odgovarajuće mjesto/radnu poziciju.

Pravilno proveden i periodički osvježavan plan upravljanja ljudskim resursima ima cilj postići bolje shvaćanje kadrovskih promjena koje prate poslovne odluke, smanjenje troška upravljanja ljudskim resursima kroz poboljšanu kadrovsku funkciju, pravovremeno zapošljavanje novih zaposlenika, povećani stupanj usklađenosti sa zakonskim propisima (sindikarno udruživanje, grupno pregovaranje, zaštićene kategorije zaposlenika – invalidi, trudnice) te promoviranje napredovanja zaposlenika i razvoj rukovodećeg kadra unutar poduzeća.

Analizom internog i eksternog stanja tržišta radne snage priprema se za sagledavanje cjelokupnog stanja u području analize ljudskih resursa. Njome se dobivaju informacije o stanju strukture ljudskih resursa u samoj organizaciji, kao i na eksternom tržištu. Analizirajući kvalitetu ljudskih resursa izvan i unutar organizacijske strukture, dobiva se slika postojećeg stanja ljudskih resursa.

Putem interne analize dolazi se do sljedećih podataka:

- broj zaposlenih
- kvalifikacijska i dobna struktura
- dužina ukupnog radnog staža
- usavršavanje
- napredovanje
- ocjena uspješnosti.

Temeljem dobivenih informacija, Grad svoje aktivnosti usmjerava u cilju zadovoljenja potreba za ljudskim resursima u skladu sa svojim planovima aktivnosti.

Zbog konstantnih promjena u obujmu i načinu izvršavanja zadataka na radnom mjestu, mijenjaju se osobine i vještine koje se zahtijevaju od zaposlenika. Dinamika radnog mjesta ukazuje na potrebu primjene analiza radnog mjesta, kao osnove za uspješnost izvršavanja radnih zadataka.

4.2.1. Interna analiza ljudskih resursa

U trenutku izrade ove Strategije⁶ Grad Pula – Pola je imao 8 odjela u kojima je zaposleno ukupno 178 zaposlenih, od čega je njih 167 zaposleno na neodređeno, a 11 na određeno vrijeme. Pritom je Upravni odjel za komunalni sustav i upravljanje imovinom najveći odjel. U tablici u nastavku detaljno je prikazana raspodjela zaposlenika po odjelima.

Tablica 2. Prikaz broja zaposlenika po upravnim tijelima Grada Pula-Pola u 2023. godini

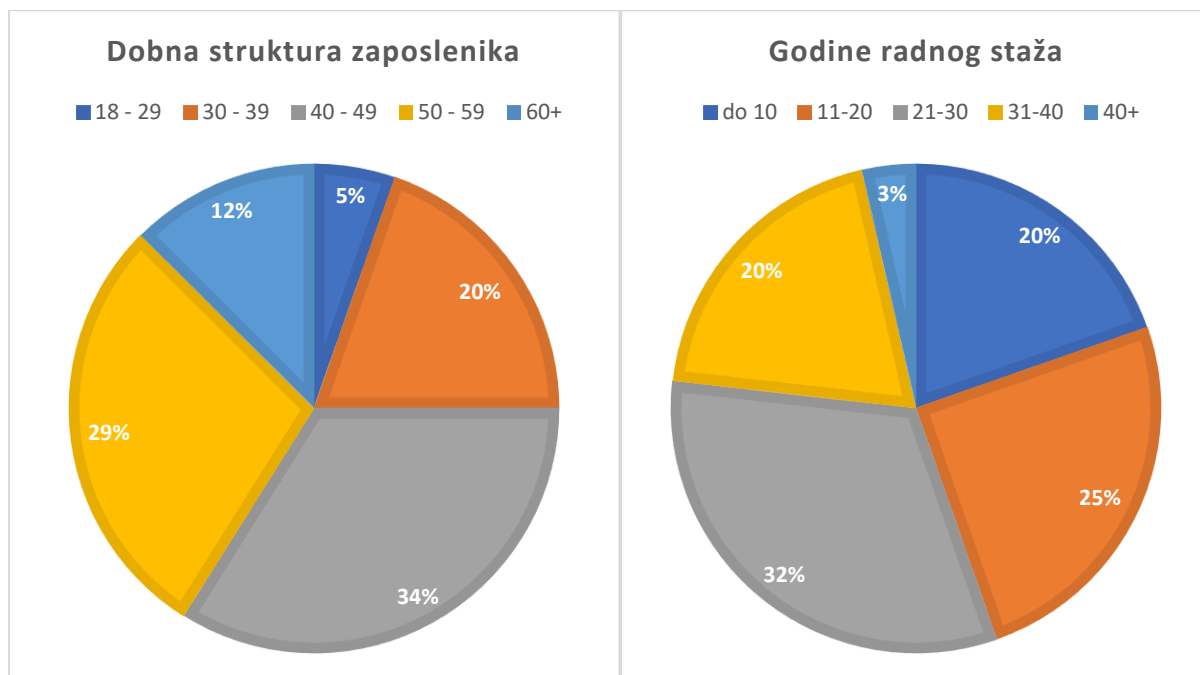
Upravno tijelo	Na neodređeno	Na određeno	Ukupno
Upravni odjel za lokalnu samoupravu	27	3	30
Upravni odjel za financije i gospodarstvo	40	2	42
Upravni odjel za prostorno planiranje i zaštitu okoliša	20	3	23
Upravni odjel za komunalni sustav i upravljanje imovinom	53	3	56
Upravni odjel za društvene djelatnosti i mlade	16	0	16
Upravni odjel za kulturu i razvoj civilnog društva	6	0	6
Služba za poslove zastupanja Grada	5	0	5
Služba za unutarnju reviziju	0	0	0
Sveukupno	167	11	178

Izvor: Grad Pula-Pola

Upravni odjel za komunalni sustav i upravljanje imovinom zapošljava ukupno 56 zaposlenika, a među zaposlenima prevladava nešto starija struktura zaposlenika (63% zaposlenika spada u dobnu skupinu 40 – 59 godina). Svega 5% zaposlenika je mlađe od 30 godina, odnosno njih 25% je mlađe od 40 godina. Pritom u prosjeku zaposlenici imaju 21,43 godina radnog staža. Najmanje je onih koji imaju više od 40 godina radnog staža, svega 3,5% zaposlenika, a najviše onih koji imaju 21 do 30 godina radnog staža među zaposlenima, i to njih 32,1%.

⁶ Podaci su iskazani na dan 19.04.2023.

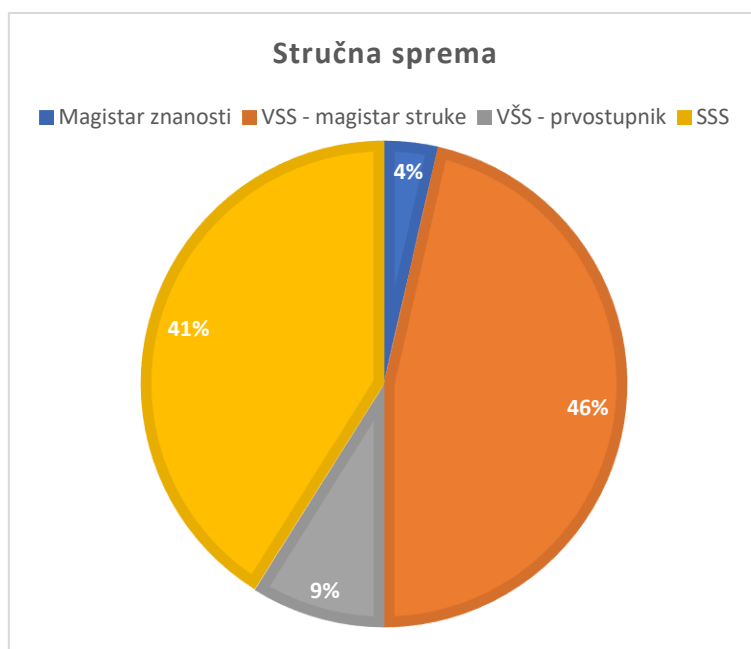
Grafikon 1. i 2. Dobna struktura i radni staž zaposlenika Upravnog odjela za komunalni sustav i upravljanje imovinom Grada Pule-Pola



Izvor: Grad Pula-Pola

Kada pogledamo obrazovnu strukturu zaposlenika Upravnog odjela za komunalni sustav i upravljanje imovinom, najveći broj njih ima visoku stručnu spremu, odnosno magistri su struke ili stručni specijalisti, i to njih 46,43%. Potom njih 41,1% ima srednju stručnu spremnu, a slijede prvostupnici, odnosno zaposlenici s višom stručnom spremom i to njih 8,9%. Ukupno gledano, čak 58,9% zaposlenika je visokoobrazovano. Grad ima izvrsne ljudske kapacitete sa značajno obrazovanim kadrom i velikom količinom radnog iskustva zaposlenika. Uz ovo, svi službenici imaju položen državni ispit, odnosno polažu ga u roku od godinu dana od prijma u službu, kao i ECDL Start certifikat. Nadalje, svi zaposlenici imaju mogućnost sudjelovanja na seminarima i stručnim usavršavanjima prema potrebi posla, a grad podupire svoje zaposlenika u dodatnom obrazovanju i usavršavanju.

Grafikon 3. Stručna sprema zaposlenika Upravnog odjela za komunalni sustav i upravljanje imovinom Grada Pule-Pola



Izvor: Grad Pula-Pola

4.3. Analiza dionika

Ključna svrha ove analize je identificirati interesne grupe koje mogu značajno utjecati na realizaciju nekog projekta, odnosno na provedbu ove Strategije i upravljanje imovinom Grada. Dionici su sve one osobe, grupe, lobiji, institucije, pa i pojedine organizacije koji imaju interes ili interese u nekom projektu. Nije nužno da su takve grupe, pojedinci ili lobiji direktno uključeni u sam projekt, no ukoliko oni mogu i žele pozitivno ili negativno utjecati na realizaciju nekog projekta, tada isti moraju biti identificirani, upoznati te mora biti poznata njihova strategija djelovanja.

Osim spomenute važnosti uključivanja analize dionika u strateško odlučivanje na razini Grada, potrebno je spomenuti da će provedba takvih analiza s druge strane polučiti i efekte u smislu pripreme za opravdanje pojedinih odluka, sustavno proširiti informaciju i konzultacije glede pojedinih projekata te uključiti širi spektar utjecajnih skupina u samo odlučivanje, što je svakako demokratski i pozitivno.

Tablica u nastavku daje prikaz identificiranih dionika koji mogu utjecati na realizaciju projekata i aktivnosti unutar procesa upravljanja imovinom Grada.

Tablica 3. Analiza dionika relevantnih za proces upravljanja imovinom Grada Pula-Pola

		Stupanj utjecaja	
		Jaki utjecaj	Slabi utjecaj
Stupanj važnosti	Jako važno	<ul style="list-style-type: none"> ● Vlada RH ● Ministarstvo pravosuđa RH ● Državna geodetska uprava ● Općinski sud/Zemljišnoknjižni odjel Pula - Pola ● Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja ● Ministarstvo poljoprivrede ● Ministarstvo turizma i sporta ● Ministarstvo financija ● Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU ● Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine ● Istarska županija 	<ul style="list-style-type: none"> ● Grad Vodnjan - Dignano ● Općina Fažana ● Općina Ližnjan - Lisignano ● Općina Marčana ● Općina Medulin ● Suradnja s medijima (TV, radio, Internet)
	Slabo važno	<ul style="list-style-type: none"> ● Gospodarski subjekti 	<ul style="list-style-type: none"> ● Suradnja s drugim institucijama (obrazovnim, kulturnim) u drugim jedinicama lokalne i regionalne samouprave ● Druge općine i gradovi Istarske županije

4.4. Analiza financijskih izvještaja

Analiza financijskih izvještaja proračunskih korisnika prvenstveno se ogleda s aspekta da je djelovanje korisnika usmjereno namjenskom trošenju proračunskih sredstava, koje mora biti zasnovano na konceptima učinkovitosti, ekonomičnost, djelotvornost i svrhovitost djelovanja. Računovodstvo i financijsko izvještavanje proračunskih korisnika temelji se na modificiranoj obračunskoj računovodstvenoj osnovi zbog čega će se koristiti financijski pokazatelji kojima se mogu ocjenjivati ključni aspekti djelovanja proračunskog korisnika. Na dan 31.12.2021. godine proračunski korisnici Grada jesu: Istarsko narodno kazalište - Gradsko kazalište Pula, Gradska knjižnica i čitaonica Pula, DV Pula, DV Mali Svijet, DV Rin Tin Tin Pula, Javna vatrogasna postrojba Pula, Dnevni centar za rehabilitaciju Veruda - Pula, Osnovne škole na području Grada, Mjesni odbori te Vijeća nacionalnih manjina na području Grada .

Analizom financijskih izvještaja Grada analizirat će se promjene u poslovanju u odnosu na prethodno razdoblje kao i udio pojedinih stavki kako bi se utvrdila najznačajnija imovina, obveze, prihodi i rashodi.

4.4.1. Horizontalna analiza financijskih izvještaja

Horizontalnom analizom financijskih izvještaja provest će se analiza apsolutnih i relativnih promjena u pozicijama financijskih izvještaja za razdoblje 2020. i 2021. godine.

Tablica 4. Prihodi poslovanja grada Pule 2020./2021. godina

Razred / Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Indeks	Povećanje / Smanjenje	Postotak promjene
61	Prihodi od poreza	2	141.550.126	155.561.649	109,9	14.011.523	10%
63	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	45	29.488.622	33.012.783	112	3.524.161	12%
64	Prihodi od imovine	77	26.642.139	27.175.886	102	533.747	2%
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	101	79.981.514	81.196.405	101,5	1.214.891	2%
66	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	119	1.920.801	1.851.843	96,4	-68.958	-4%
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	134	1.725.019	2.129.073	123,4	404.054	23%
6	PRIHODI POSLOVANJA	1	281.308.221	300.927.639	107	19.619.418	7%

Izvor: Financijski izvještaji 01.01.2021. – 31.12.2021.

Ukupni prihodi od poslovanja povećali su se za 7% a glavne promjene odnose se na:

- Prihod od poreza povećao se za 10%. Najveću stavku prihoda od poreza čine Porez i prirez na dohodak a iznose 134.678.333 kn i ostvareni su za 13,9% više u odnosu na isto razdoblje izvještavanja 2020. godine. Drugu veću stavku čine Porezi na imovinu (AOP018) - iznose 18.322.923 kn ili 14,3% manje u odnosu na ostvareno izvještajno razdoblje prethodne godine.
- Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna povećali su se za 12%. Glavni iznos promjene odnosi se na promjene u iznosu primljenih i danih pomoći a najveće promjene odnose se na: u 2020. godini uplaćeno je 5.827.147 kn na ime kompenzacijskih mjera zbog izmjene Zakona o porezu na dohodak, a kojih nije bilo u 2021. godini. Tekuće pomoći proračunu iz drugih proračuna i izvanproračunskim korisnicima (AOP055) - iznose 3.966.455 kn, a ostvareni su za

61,5% ili 6.329.089 kn manje nego u istom razdoblju izvještavanja 2020. godine. Iznos od 2.312.835 kn doznačen je na ime tekućih pomoći iz općinskih proračuna koji čini decentralizirana sredstava namijenjena vatrogastvu.

Detalnije pojašnjenje promjene u razdobljima vidljive su u javno objavljenim bilješkama uz financijske izvještaje.

Tablica 5. Rashodi poslovanja grada Pule 2020./2021. godina

Razred/ Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Indeks	Povećanje/ Smanjenje	Postotak promjene
31	Rashodi za zaposlene	147	26.377.144	27.795.539	105,4	1.418.395	5%
32	Materijalni rashodi	158	84.337.884	90.288.912	107,1	5.951.028	7%
34	Financijski rashodi	191	2.181.539	1.180.718	54,1	-1.000.821	-46%
35	Subvencije	210	18.355.349	11.332.697	61,7	-7.022.652	-38%
36	Pomoći dane u ino. i unutar općeg proračuna	219	74.371.747	81.860.207	110,1	7.488.460	10%
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	247	6.571.011	6.900.185	105	329.174	5%
38	Ostali rashodi	258	46.537.077	49.152.210	105,6	2.615.133	6%
3	RASHODI POSLOVANJA	146	258.731.751	268.510.468	103,8	9.778.717	4%

Izvor: Financijski izvještaji 01.01.2021. – 31.12.2021.

Ukupni rashodi poslovanja povećali su se za 4% odnosno za 9,8 milijuna kuna. Najveća promjena odnosi se na promjene u:

- Materijalnim rashodima (povećanje 7%). Najveće promjene odnose se na usluge telefona, pošte i prijevoza (AOP173) - iznose 8.591.140 kn i evidentiraju najveće povećanje materijalnih rashoda, zbog promjene iskazivanja naknade za obavljanje javnog gradskog prijevoza koji se u odnosu na 2020. godinu iskazali kao subvenciju trgovačkim društvima u javnom sektora.
- Subvencije su smanjene za 38% a najveća promjena odnosi se na sufinanciranje programa i projekata od interesa za opće dobro. Evidentirano je povećanje rashoda sufinanciranja redovitih programa za djecu smještenu u predškolske ustanove drugih osnivača te većeg broja subvencija kamata na kredite po kreditnim linijama.
- Pomoći dane unutar općeg proračuna i iz inozemstva. Promjena se najviše odnosi na razliku u prijenosu sredstava proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna.

Detalnije pojašnjene promjene u razdobljima vidljive su u javno objavljenim bilješkama uz financijske izvještaje.

Tablica 6. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine

Razred/ Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Indeks	Povećanje / Smanjenje	Postotak promjene
71	Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	293	9.255.459	15.112.165	163,3	5.856.706	63%
72	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	305	1.414.904	3.193.398	225,7	1.778.494	126%
7	PRIHODI OD PRODAJE NEFINANC. IMOVINE	292	10.670.363	18.305.563	171,6	7.635.200	72%

Izvor: Financijski izvještaji 01.01.2021. – 31.12.2021.

Glavne promjene odnose se na: zemljište (AOP295) - iznose 15.112.165 kn i za 63,3% je više ostvaren prihod od prodaje zemljišta u odnosu na isto razdoblje u 2020. godini zbog povećanog interesa za gradnjom kao i potrebe za osiguranjem financijskih sredstava radi realizacije kapitalnih projekata.

Stambeni objekti (AOP307) - prihodi su ostvareni u iznosu od 3.033.666 kn odnosno za 137,3% je više u odnosu na isto razdoblje 2020. godine. U 2021. godini Grad je prodao 13 stambenih jedinica od čega 10 putem licitacije, a 3 stana sudskim putem iz razloga što je određeno razvrgrnuće suvlasničke zajednice.

Tablica 7. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine

Razred/ Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Indeks	Povećanje / Smanjenje	Postotak promjene
41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	345	2.344.861	2.449.837	104,5	104.976	4%
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	357	30.968.620	51.551.147	166,5	20.582.527	66%
45	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijske imovini	396	7.556.992	2.737.479	36,2	-4.819.513	-64%
4	RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	344	40.870.473	56.738.463	138,8	15.867.990	39%

Izvor: Financijski izvještaji 01.01.2021. – 31.12.2021.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine povećali su se za 39% a najveće promjene odnose se na promjene u rashodima za nabavu dugotrajne imovine (66%). Najveće promjene u ovoj podskupini odnose se na :

- Poslovni objekti (AOP 360) - iznose 17.397.100 kn i povećanje je evidentirano zbog provođenja projekta pod nazivom „Pulski fortifikacijski sustav kao novi kulturno turistički proizvod“ kojim je uređena utvrda Kaštel, proveli su se radovi na realizaciji dizala koji povezuje tunele, uredilo se dvorište, sanirale postojeće podzemne i nadzemne građevine i dr., a sve u svrhu stavljanja u funkciju kulturnih i turističkih sadržaja.
- Ceste, željeznice i ostali prometni objekti (AOP361) - ostvareni su u iznosu od 20.144.520 kn odnosno za 17,2% više, zbog većeg broja pokrenutih investicija izgradnja prometnica u odnosu na isto razdoblje 2020. godine.
- Ostali građevinski objekti (AOP362) - iznose 9.882.738 kn odnosno za 92,4% više nego 2020. godine zbog sanacije odlagališta otpada Kaštijun te realizacije projekta izgradnje skloništa za životinje.

- Uređaji, strojevi i oprema za ostale namjene (AOP370) - iznose 1.170.880 kn i smanjeni su jer su u 2020. godini bila veća izdvajanja zbog kupnje posuda za selektivno prikupljanje otpada.

Tablica 8. Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova

Razred / Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Indeks	Povećanje / Smanjenje	Postotak promjene
53	Izdaci za dionice i udjele u glavnici	573	385.978	0	0	-385.978	-100%
54	Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	586	6.427.796	6.421.655	99,9	-6.141	0%
5	IZDACI ZA FIN. IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	521	6.813.774	6.421.655	94,2	-392.119	-6%

Izvor: Financijski izvještaji 01.01.2021. – 31.12.2021.

Izdaci za financijsku imovinu smanjeni su za 6 % i uglavnom se odnosi na otplatu glavnice dugoročnih kredita za izgradnju OŠ Veli Vrh.

Tablica 9. Rezultat poslovanja

Opis stavke	AOP oznaka	Ostvareno u prethodnoj godini	Ostvareno u tekućoj godini	Promjena	Postotna promjena
PRIHODI POSLOVANJA	001	281.308.221	300.927.639	19.619.418	7%
RASHODI POSLOVANJA	146	258.731.751	268.510.468	9.778.717	4%
Višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju	638	27.330.471	14.893.087	-12.437.384	-46%

Izvor: Financijski izvještaji 01.01.2021. – 31.12.2021.

Višak prihoda i primitaka raspoloživ u sljedećem razdoblju manji je za 12,4 milijuna kuna (46%) sukladno dinamici poslovanja.

4.4.2. Vertikalna analiza financijskih izvještaja

Vertikalnom analizom financijskih izvještaja analizirat će se struktura financijskih izvještaja.

Tablica 10. Vertikalna analiza financijskih izvještaja

Razred / Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Udio u ukupnom	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Udio u ukupnom
61	Prihodi od poreza	2	141.550.126	50%	155.561.649	52%
63	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	45	29.488.622	10%	33.012.783	11%
64	Prihodi od imovine	77	26.642.139	9%	27.175.886	9%
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	101	79.981.514	28%	81.196.405	27%
66	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	119	1.920.801	1%	1.851.843	1%
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	134	1.725.019	1%	2.129.073	1%
6	PRIHODI POSLOVANJA	1	281.308.221	100%	300.927.639	100%

Strategija upravljanja imovinom Grada Pula – Pola za razdoblje 2023. – 2028. godine

Razred/ Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Udio u ukupnom	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Udio u ukupnom
31	Rashodi za zaposlene	147	26.377.144	10%	27.795.539	10%
32	Materijalni rashodi	158	84.337.884	33%	90.288.912	34%
34	Financijski rashodi	191	2.181.539	1%	1.180.718	0%
35	Subvencije	210	18.355.349	7%	11.332.697	4%
36	Pomoći dane u ino. i unutar općeg proračuna	219	74.371.747	29%	81.860.207	30%
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	247	6.571.011	3%	6.900.185	3%
38	Ostali rashodi	258	46.537.077	18%	49.152.210	18%
3	RASHODI POSLOVANJA	146	258.731.751	100%	268.510.468	100%
Razred/ Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Udio u ukupnom	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Udio u ukupnom
71	Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	293	9.255.459	87%	15.112.165	83%
72	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	305	1.414.904	13%	3.193.398	17%
7	PRIHODI OD PRODAJE NEFINANC. IMOVINE	292	10.670.363	100%	18.305.563	100%
Razred/ Skupina	Naziv	AOP	Ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine	Udio u ukupnom	Ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine	Udio u ukupnom
41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	345	2.344.861	6%	2.449.837	4%
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	357	30.968.620	76%	51.551.147	91%
45	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijske imovini	396	7.556.992	18%	2.737.479	5%
4	RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	344	40.870.473	100%	56.738.463	100%

Izvor: *Financijski izvještaji 01.01.2021. – 31.12.2021.; obrada autora*

Iz prethodno prikazane tablice vidljivo je da u ukupnim prihodima poslovanja najveći udio imaju Prihodi od poreza (52%) potom Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada (27%), Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna (11%), Prihodi od imovine (9%) te ostali prihodi. Struktura udjela je u skladu sa 2020. godinom.

U strukturi rashoda najveći udio zauzimaju Materijalni rashodi (34%), potom Pomoći dane unutar općeg proračuna i iz inozemstva (30%), ostali rashodi 18%, rashodi za zaposlene 10% i ostali. Struktura rashoda je u skladu sa 2020. godinom.

U rashodima za nabavu nefinancijske imovine najznačajniji udio zauzimaju rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine (91%).

4.4.3. Pokazatelji analize financijskih izvještaja

Proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Financijska analiza je ključ u upravljanju proračunom, odnosno proračunskim sredstvima.

Tablica 11. Pokazatelji poslovanja

Ekonomičnost poslovanja	1,12073
ukupni prihodi i primici	300.927.639
ukupni rashodi i izdaci	268.510.468
Ekonomičnost financiranja	0,00
Primici od financijske imovine i zaduživanja	0
Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	6.421.655
Omjer poreznih prihoda	0,51694038
Prihodi od poreza i doprinosa	155.561.649
Ukupni prihodi i primici	300.927.639
Koeficijent tekuće likvidnosti	14,41
Financijska imovina	348.574.610
Obveze za rashode poslovanja	24.194.275
Koeficijent zaduženosti	0,010
Obveze	70.829.188
Ukupna imovina	6.801.605.106

Pokazatelj ekonomičnosti poslovanja izračunava se na temelju računa godišnjeg izvještaja o prihodima/primicima i rashodima/izdacima, a mjeri odnos prihoda/primitaka i rashoda/izdataka i pokazuje koliko se prihoda/primitaka ostvari po jedinici rashoda/izdataka. Ukoliko je vrijednost manja od 1, pokazatelj je poslovanja s gubitkom. Poslovanje je pozitivno i pokazatelj je veći od 1.

Ekonomičnost financiranja u skladu je sa općim stanjem. Češća je situacija u kojoj proračunski korisnici u većoj mjeri trebaju sredstva financiranja, nego što ih nude drugima, iako to u velikoj mjeri ovisi i o konkretnom proračunskom korisniku. Sukladno očekivano je da je vrijednost manja od 1.

Omjer poreznih prihoda - Ako je vrijednost ovog pokazatelja bliža jedan znači da se veći dio priljeva ostvaruje iz proračunskih sredstava. Ovdje vidimo da se u ukupnim prihodima 51% financira iz poreza. Koeficijent tekuće likvidnosti - radi održavanja normalne razine likvidnosti i smanjenja rizika likvidnosti poželjno je da vrijednost koeficijenta tekuće likvidnosti bude veća od dva. Na taj način minimiziran je rizik da dovoljan iznos financijske imovine neće biti pretvoren u novac za podmirenje obveza. Koeficijent tekuće likvidnosti je pozitivan i iznosi 14.

Koeficijentom zaduženosti ocjenjuje se koliki dio ukupne imovine proračunskog korisnika je financiran tuđim izvorima financiranja. Iz priloženog izračuna to je svega 0,010.

Primjenom različitih financijskih pokazatelja moguće je ocjenjivati ekonomičnost, djelotvornost, svrhovitost, financijski položaj i stanje proračunskog korisnika te donositi zaključke o ukupnoj učinkovitosti. Iz provedene analize financijskih izvještaja možemo zaključiti da su pokazatelji financijskog poslovanja pozitivni. Cilj djelovanja proračunskih korisnika je namjensko trošenje javnih sredstava na učinkovita, odgovoran i transparentan načina stoga se cjelokupna analiza poslovanja treba provoditi i u širem kontekstu a u skladu sa specifičnostima proračunskih korisnika.

5. Upravljanje imovinom

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁷, (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 uređenju⁸, koji propisuje kako su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne na zahtjev vlasnika zemljišta, odnosno građevine, odnosno investitora zgrade po tržišnoj cijeni prodati bez provedbe javnog natječaja dio neizgrađenog zemljišta potrebnog za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s urbanističkim planom uređenja ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 50% površine planirane građevne čestice, dio zemljišta potrebnog za formiranje izgrađene građevne čestice u skladu s urbanističkim planom uređenja ili detaljnim planom uređenja i zemljište koje čini građevnu česticu zgrade za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju na temelju posebnog zakona kojim se uređuje ozakonjenje nezakonitih zgrada. 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 odnosima⁹ (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 predstavljaju imovinu najveće vrijednosti u ukupnosti gradske imovine, ta ista imovina je u žarištu pozornosti javnosti. Opći propis obveznog prava, s obzirom na to da u svom općem dijelu sadrži opsežne odredbe kojima se općenito uređuju temeljni instituti obveznopravnih 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

⁷ 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, 81/15 i 94/17

⁸ Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19

⁹ Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22

prostora¹⁰ i Zakon o najmu stanova¹¹. 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 s višim propisima koji uređuju određena pravna područja, može smatrati jednim od nužnih preduvjeta za učinkovito upravljanje 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 svog 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.

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. U tom je smislu važno razlikovati raspolaganja u stvarnopravnom od raspolaganja u obveznopravnom smislu.

Raspolaganje imovinom u stvarnopravnom smislu

U kontekstu ove Strategije raspolaganje imovinom u stvarnopravnom smislu 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. 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. 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

¹⁰ Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18

¹¹ Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18 i 105/20

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 koji sadrže relevantne podatke o stvarnopravnom stanju nekretnina, odnosno podatke koji mogu biti od presudnog utjecaja na sređivanje imovinskopravnih odnosa između Grada 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 raspolaže 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 opravdano očekivati da se pravno i stvarno usklađeno stanje o nekretninama bilo kakvim automatizmom može evidentirati u zemljišnim knjigama, internim bazama podataka ili u drugim javnim upisnicima.

Međutim, bez obzira je li Grad knjižni ili predmnijevani 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, dok neke mogu biti orijentirane za stvaranje viška vrijednosti, povećanje gradskih prihoda i ostvarivanja drugih ciljeva određenih ovom Strategijom.

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 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 ili dječjih igrališta bilo koje jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, a tako i Grada, može se učiniti da navedena

imovina pripada nizu različitih pravnih i/ili fizičkih osoba od kojih su brojne prestale postojati ili predstavljaju relikv bivašeg 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.

5.1. Inventura imovine

Temeljem članka 14. stavka 1. i 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu¹² Proračun i proračunski korisnici, na početku poslovanja, moraju popisati imovinu i obveze te navesti njihove pojedinačne vrijednosti, a popis imovine i obveza mora se sastaviti i na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance.

Nastavno, čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna, čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čelnik jedinice lokalne samouprave i čelnik jedinice područne (regionalne) samouprave te predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave daje Izjavu o fiskalnoj odgovornosti¹³ na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti.

U navedenom upitniku se od čelnika, između ostalih, traže i odgovori na pitanja:

Pitanje	Referenca
51. Izvještaj o obavljenom popisu sadrži popis potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku	Preslika popisa vjerovnika i dužnika s iznosima potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku
74. Za nekretnine u vlasništvu upisane su vlasnička prava u zemljišnim knjigama	Preslika popisa imovine i obveza te preslike zemljišnoknjižnih izvadaka
77. Utvrđena je namjena nekretnina s kojima se upravlja i raspolaže	Popis nekretnina s utvrđenom namjenom ili drugi odgovarajući dokaz
78. Za nekretnine kojima je definirana namjena utvrđeno je jesu li u funkciji ili ne, odnosno koriste li se ili ne u skladu s namjenom	Popis nekretnina s utvrđenom namjenom i korištenjem (jesu li u funkciji ili ne) ili drugi odgovarajući dokaz
79. Za nekretnine koje nisu u funkciji poduzimane su aktivnosti za stavljanje istih u funkciju, odnosno korištenje prema utvrđenoj namjeni	Popis nekretnina za koje je utvrđena namjena, a nisu u funkciji i odgovarajući dokazi o poduzimanim aktivnostima (dopisi, zahtjevi...)
84. Postoji pisana procedura kojom su detaljno utvrđeni poslovi upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova	Preslika donesene procedure s popisanim aktivnostima, osobama i ovlaštenjima na temelju kojih se upravlja i raspolaže nekretninama i osigurana je koordinacija odjela u slučaju ako se poslovi u vezi s evidentiranjem, procjenom i praćenjem nekretnina obavljaju u više odjela

S ciljem unaprjeđenja evidencije imovine odnosno registra nekretnina kojeg Grad vodi, potrebno je provesti inventuru te izraditi detaljnu analizu i prijedloge ujednačavanja kriterija po kojima se određuje u čijoj bilanci se pojedina nekretnina vodi: Grada ili proračunskog korisnika.

Podatci o nekretninama se vode u aplikativnom rješenju registar nekretnina, ali sve nekretnine nisu do kraja unesene u navedeno aplikativno rješenje. Zadatak inventure je sve navedene odnosno neupisane

¹² Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19, 108/20

¹³ Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 95/19)

nekretnine evidentirati i nakon toga pristupiti prikupljanju vjerodostojne dokumentacije, potrebne za unos u analitičku evidenciju.

Ujedno je potrebno postojeće aplikativno rješenje odnosno registar nekretnina dopuniti s pojedinim atributima radi evidentiranja svih neophodnih podataka, potrebnih za unos u pomoćnu knjigu analitike tako da se svi osnovni podatci koji su jednom unijeti mogu povući iz registra nekretnina u pomoćnu knjigu analitike.

5.1.1. Pokretnine

Svaka jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave pa tako i Grad ima u vlasništvu imovinu koju čine i pokretnine.

Grad je upravljanje pokretninama normirao Pravilnikom o prijemu, rashodovanju i postupanju s kratkotrajnom i dugotrajnom imovinom, Pravilnikom o uvjetima i načinu korištenja službenih mobilnih telefona, tableta, prijenosnih računala i uređaja za mobilni prijenos podataka, Naputkom o postupanju s imovinom u pripremi i Uputom o obavljanju godišnjeg popisa imovine, potraživanja i obveza za Grad.

5.1.2. Upravljanje poslovnim udjelima Grada u trgovačkim društvima

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 pri sklapanju ugovora s trgovačkim društvima kojih je osnivač ili suosnivač treba ugovarati međusobnu suradnju s jasno definiranim pravima i obvezama obiju strana.

Pristup upravljanju imovinom, koji je definiran za Grad, na odgovarajući način se može i treba primijeniti na sva trgovačka društva kojih je osnivač odnosno suosnivač Grad 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.

Grad Pula - Pola na dan 31. prosinca 2022. ima poslovne udjele u trgovačkim društvima kako je prikazano:

Red. br.	Naziv trgovačkog društva	OIB	% udjela	Iznos (EUR)
1	Pulapromet d.o.o.	96328250067	86,00%	576.472,23
2	Pula Herculanea d.o.o.	11294943436	78,03%	3.536.801,98
3	Pragrande d.o.o.	05117157608	78,03%	3.596.642,11
4	Tržnica d.o.o.	37386287633	100,00%	18.718,56
5	Vodovod PULA d.o.o.	19798348108	72,00%	13.741.588,69

6	Monte Giro d.o.o.	68652112489	100,00%	174.678,08
7	IDA d.o.o.	90084809413	24,22%	547.879,75
8	Plinara d.o.o.	18436964560	41,00%	1.961.152,03
	Plinara d.o.o. neupisani kapital		/	837.683,83
9	Tekop nova	33876111143	33,33%	663,61
10	Zračna luka Pula d.o.o.	51946493681	8,00%	864.290,93
11	Istarska autocesta d.o.o.	50043252136	1,6955%	9.184,42
12	Kaštijun d.o.o.	72690321172	51,00%	1.892.667,06
13	Pula Parking d.o.o.	92332318203	100,00%	379.919,04
14	TV Nova d.o.o.	67336385733	8,05%	9.582,59
15	Castrum Pula 97 d.o.o.	62830233394	100,00%	2.389,01
16	IVS-Istarski vodozaštitni sustav	52879107301	15,90%	91.102,93
17	Pula Sport d.o.o.	24406172697	100,00%	1.114.871,59

Ujedno Grad ima dionice i poslovne udjela u glavnici trgovačkih društava izvan javnog sektora i to:

Red. br.	Naziv trgovačkog društva	OIB	% udjela	Iznos (EUR)
1	Luka Pula d.o.o.	92378435625	62,47%	4.469.652,93
2	Uljanik d.d.	56243843109	Dionica 22.296	88.775,63
3	NK Istra 1961 š.d.d.	39939521507	Dionica 14.320 (15,02%)	950.295,31
4	Fratarski d.o.o.	89399497099	100,00%	66.361,40
5	Magma d.d.	67215092378	Dionica 133.867 (0,4463%)	177.672,04
6	Institut IGH d.d.	79766124714	Dionica 1 (0,0002%)	25,22

5.1.3. Upravljanje ustanovama kojih je osnivač Grad Pula - Pola

Grad je osnivač 21 ustanove.

Podaci o ustanovama				
Red.br.	Naziv	Adresa	OIB	Funkcija osobe
1.	Dječji vrtić - Scuola dell'infanzia Rin Tin Tin Pula - Pola	Pula – Pola, Glavinićev uspon 4A	12999319462	osnivač
2.	Dječji vrtić Pula	Pula – Pola, Koparska ulica - Via Capodistria 31A	38819334994	osnivač

Strategija upravljanja imovinom Grada Pula – Pola za razdoblje 2023. – 2028. godine

3.	Istarsko narodno kazalište- Gradsko kazalište Pula	Pula – Pola, Laginjina ulica - Via Matko Laginja 5	84820955901	osnivač
4.	Osnovna škola Tone Peruška Pula	Pula – Pola, Poljana Sv. Martina 6	69131339398	osnivač
5.	Osnovna škola Veli Vrh Pula	Pula – Pola, Zahtilina ulica - Via Josip Zahtila 1	53984895022	osnivač
6.	Škola za odgoj i obrazovanje - Pula	Pula - Pola,Rovinjska ulica - Via Rovigno 6	95685921387	osnivač
7.	Osnovna škola Stoja	Pula – Pola, Brijunska 5	98035155454	osnivač
8.	Osnovna škola Šijana Pula	Pula – Pola, Ulica 43. istarske divizije - Via della XLIII divisione istriana 5	09289678022	osnivač
9.	Osnovna škola Monte Zaro	Pula – Pola, Ruđera Boškovića 24	14267928873	osnivač
10.	Osnovna škola Veruda Pula	Pula – Pola, Banovčeva ulica - Via Aldo Banovac 27	85575275026	osnivač
11.	Osnovna škola Centar	Pula – Pola, Danteov trg 2	88890785871	osnivač
12.	Osnovna škola Vidikovac	Pula – Pola, Nazorova ulica - Via Vladimir Nazor 49	25275875455	osnivač
13.	Osnovna škola Kaštanjer Pula	Pula - Pola), Ulica rimske centurijacije - Via della Centuriazione romana 29	69922596943	osnivač
14.	Osnovna škola-Scuola elementare Giuseppina Martinuzzi Pula-Pola	Pula – Pola, Santoriova ulica 1	09264142870	osnivač
15.	Pučko otvoreno učilište Pula	Pula – Pola, Benediktinske opatije 3	07999697395	osnivač
16.	Gradska knjižnica i čitaonica Pula	Pula – Pola, Ulica Sv. Ivana - Via San Giovanni 1A	28668912722	osnivač
17.	Javna vatrogasna postrojba Pula	Pula – Pola, Dobrilina ulica - Via Juraj Dobrila 16	48582664867	osnivač
18.	Dnevni centar za rehabilitaciju Veruda - Pula	Pula – Pola, Ulica Vidikovac - Via Vidikovac 7	65555762680	osnivač
19.	Pula Film Festival	Pula – Pola, Uspon na Kaštel 2	12904220272	osnivač
20.	Zaštitna radionica Tekop Nova, ustanova za zapošljavanje osoba s invaliditetom- Officina per la tutela Tekop Nova, Ente per il collocamento al lavoro dei disabili	Pula – Pola, Trg I. istarske brigade 2	33876111143	osnivač
21.	Dječji vrtić "Mali svijet"	Pula – Pola, Ulica Kamenjak 6	63345191815	osnivač

Ustanove kojima je osnivač Grad za obavljanje svoje stručne djelatnosti koriste nekretnine u svojem vlasništvu, ali dio njih za obavljanje istih djelatnosti koristi i nekretnine u vlasništvu Grada.

S obzirom da ustanove gotovo u potpunosti financijski ovise o proračunskim sredstvima svog osnivača odnosno Grada, osobito u kontekstu izdašnjih financijskih ulaganja u gradnju ili energetska učinkovitost, postavlja se pitanje je li razumno očekivati da one budu vlasnice nekretnina te da njima mogu (gotovo) samostalno raspologati kako u stvarnopravnom tako i u obveznopravnom smislu.

Ujedno je bitno naglasiti kako temeljem članka 59. stavka 2. Zakona o ustanovama, osnivač ustanove solidarno i neograničeno odgovara za njene obveze.

S obzirom na složeni proces rješavanja imovinskopravnih odnosa s proračunskim korisnicima predlaže se navedenom problemu pristupiti individualno ovisno o kojem korisniku se radi, na kojem području djeluje i kolika financijska sredstva iziskuje rješavanje imovinskopravnih odnosa.

U svjetlu odredbi Zakona o Središnjem registru državne imovine, uz uvažavanje mogućih iznimki, ustanova koja koristi gradski prostor za obavljanje svoje djelatnosti vrlo vjerojatno neće imati teškoća pri evidentiranju svoje imovine, i takav radni zadatak ne bi trebao zahtijevati dugoročni ili trajni angažman većeg broja različitih stručnjaka.

5.1.4. Stanovi

U trenutku nastanka ove Strategije, Grad aktivno upravlja s ukupno 508 jedinica imovine odnosno stanova. Portfelj stanovi je uglavnom usmjeren ka ostvarivanju prihoda te u manjem dijelu za korištenje u okviru diskrecijskih funkcija Grada.

Grad upravlja stanovima na temelju zakonskih propisa i općih akata Grada od kojih se u nastavku spominju samo najznačajniji.

Odlukom o davanju stanova u najam¹⁴ propisani su uvjeti i mjerila, postupak i tijela za davanje u najam stanova u vlasništvu Grada, najamnina te prava i obveze ugovornih strana u svezi s najmom cijelog ili dijela stana.

Nastavno, Odlukom o reguliranju statusa korištenja stanova bez valjane pravne osnove kojima raspolaže Grad Pula¹⁵ radi reguliranja statusa korištenja bez valjane pravne osnove utvrđeni su uvjeti i način rješavanja odnosa s osobama – korisnicima tih stanova.

Nadalje, Odlukom o uvjetima, mjerilima i postupku za kupnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje na području Grada Pula-Pola¹⁶ određeni su uvjeti, mjerila i postupak za kupnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje na području Grada.

Polovica stanova kojima upravlja Grad je u javnim očevidnicima upisana kao vlasništvo Grada, dok za polovicu isto tek treba provesti. Rješavanje imovinskopravnih odnosa je značajan i dugotrajan posao koji prethodno treba kvalitetno planirati. Zajedno s pitanjem vlasništva potrebno je procijeniti većinu stanova u portfelju kako bi se dobila preciznija ukupna vrijednost portfelja i omogućila financijska analiza učinkovitosti upravljanja.

5.1.5. Poslovni prostori

U trenutku nastanka ove Strategije Grad aktivno upravlja sa 686 poslovnih prostora. Poslovni prostori su najvećim dijelom pravno sljedništvo Grada. Isti predstavljaju vrijedan portfelj imovine koji je većim dijelom određen za ostvarivanje prihoda. Grad je u posjedu značajne dokumentacije o svakoj jedinici imovine poput fotografija, ugovora i zapisnika, a koja dokumentacija se kontinuirano prikuplja.

¹⁴ Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 23/21

¹⁵ Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 15/19, 1/20 i 16/21

¹⁶ Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 15/22

Grad upravlja poslovnim prostorima na temelju zakonskih propisa i općih akata Grada kao što su prethodno u tekstu navedena Odluka o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora Grada Pule – Pola, Odluka o utvrđivanju zakupnine, zona i djelatnosti u poslovnom prostoru Grada Pule – Pola, Odluka o uporabi poslovnih prostora mjesne samouprave, Zaključak o postupku dodjele prostora Grada Pula-Pola na korištenje, Odluka o davanju skloništa na uporabu i Odluka o kriterijima, mjerilima i postupku dodjele na uporabu poslovnih prostora Grada Pule.

Važno je naglasiti kako je Odlukom o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora Grada Pula-Pola uređeno zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora, uvjeti i postupak natječaja za davanje u zakup poslovnih prostora te međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika poslovnog prostora u vlasništvu Grada, odnosno poslovnim prostorima na kojima Grad ima pravo raspolaganja i korištenja, kao i uvjeti i način kupoprodaje poslovnog prostora u vlasništvu Grada.

Grad ujedno upravlja i skloništima te su Odlukom o davanju skloništa na uporabu¹⁷ uređeni uvjeti i način davanja na uporabu skloništa Grada i druga pitanja u svezi davanja skloništa na uporabu. U smislu navedene Odluke, skloništem se smatra sklonište osnovne zaštite i skloništa pojačane zaštite (skloništa) i skloništa dopunske zaštite (tunelska skloništa).

Stupanjem na snagu Zakona o sustavu civilne zaštite¹⁸ jedinice lokalne samouprave su preuzele poslove upravljanja i održavanja javnih skloništa na svojem području.

Međutim, prestali su važiti Pravilnik o održavanju skloništa i drugih zaštitnih objekata u miru¹⁹ i Pravilnik o uvjetima pod kojima se u miru skloništa mogu davati u zakup²⁰, a novi koji bi uređivao postupak davanja skloništa u zakup nije donesen.

5.1.6. Zemljišta

Unutar portfelja zemljišta, Grad aktivno upravlja s ukupno 8.038 jedinica imovine. Međutim, jedinice imovine koje se odnose na zemljišta su u aplikativno rješenje Grada upisane konverzijom podataka iz vanjskog izvora te službenici kontinuirano radi na identifikaciji, analizi i dopuni podataka svake pojedine jedinice imovine.

Nadalje, Grad ima u vlasništvu značajan broj katastarskih čestica koje nisu javne namjene, odnosno katastarskih čestica ili njihovih dijelova koje zbog svoje veličine, oblika, položaja i pogodnosti za gradnju ne mogu biti samostalne građevne čestice, katastarskih čestica spajanjem kojih se s drugim katastarskim česticama ili njihovim dijelovima ne može formirati nova građevna čestica minimalne površine određene prostornim planom odnosno koje se nalaze između već formiranih građevnih čestica, kao i onih katastarskih čestica koje se mogu stvarno koristiti i racionalno iskorištavati samo od strane vlasnika susjedne građevne čestice ili njihovim pripajanjem susjednoj građevnoj čestici.

5.1.7. Komunalna infrastruktura

Na temelju članka 61. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalna infrastruktura je 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

¹⁷ Službene novine – Bolletino ufficiale Pula - Pola 1/20

¹⁸ Na snazi od 1. kolovoza 2015. (Narodne novine 82/15, 118/18, 31/20, 20/21)

¹⁹ Narodne novine 45/84

²⁰ Narodne novine 98/01

- 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, 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.

5.1.8. Ostali oblici imovine

Grad upravlja pomorskim dobrom u skladu sa Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19), Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (Narodne novine 36/04, 63/08, 133/13 i 63/14) i Planom upravljanja pomorskim dobrom na području Grada koji se donosi krajem godine za sljedeću godinu na način da zaštićuje i održava pomorsko dobro u općoj upotrebi.

Komunalni redari Grada dužni su vršiti nadzor nad korištenjem pomorskog dobra. Ukoliko utvrde da se korištenje pomorskog dobra ne vrši na način propisan zakonom, odnosno da je ono u suprotnosti s koncesijskim odobrenjem izdanim od Vijeća za davanje koncesijskog odobrenja Grada, komunalni redari dužni su o tome izvijestiti Lučku kapetaniju Pula, druga nadležna tijela te Vijeće za davanje koncesijskog odobrenja Grada.

Za provedbu mjera redovnog upravljanja pomorskim dobrom u Proračunu Grada za 2022. godinu osigurana su u iznosu od 4.000.000,00 kuna.

5.2. Tranzicijska pitanja

Iako je Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine²¹, stupio na snagu još 1. siječnja 1997. godine, svi postupci povrata na području cijele Republike Hrvatske pa tako i Grada nisu pravomoćno okončani.

Pri tome veliki problem u redovnom funkcioniranju i radu gradske uprave pri rješavanju imovinskopravnih predmeta predstavlja pravni učinak članka 77. navedenog Zakona jer je nemoguće predvidjeti koliko će se po zahtjevu Republike Hrvatske pokrenuti novih postupaka i do kada će isti trajati.

²¹ 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

Nastavno, Grad je dužan temeljem odredbi navedenog Zakona do pravomoćnog okončanja upravnog postupka upravljati prostorima s kojima su raspolagale nekadašnje općine i SIZ-ovi čiji je pravni sljednik Grad. Svakako valja naglasiti kako Grad nema mehanizme kojima bi utvrdio na koje nekretnine bi se mogao primjenjivati navedeni članak 77., koliko ih ima niti koliko dugo bi se postupak mogao voditi. Ujedno je i recentna sudska praksa zauzela stav kako se pravo vlasništva Republike Hrvatske iz članka 77. navedenog Zakona temelji na samom Zakonu pa nije potrebno da isto bude utvrđeno deklaratornom odlukom upravnog tijela.

U okviru tranzicijskih pitanja predlaže se aktivnosti Grada usmjeriti na ažuriranje popisa nekretnina koje su obuhvaćene odredbama navedenog Zakona i temeljem pravomoćnih rješenja o naknadi, nekretnine koje su u postupku povrata vraćene bivšim vlasnicima izlučivati iz imovine Grada odnosno iz registra nekretnina i evidencije dugotrajne imovine ako su vraćene nekretnine upisane u istoj.

Ujedno, se postavlja pitanje želi li i može li Grad ulagati i koliko u održavanje nekretnina koje će vjerojatno biti vraćene prijašnjim vlasnicima, a uzimajući u obzir ograničena proračunska sredstva.

Smanjenje troškova upravljanja imovinom koja je predmet povrata kao i smanjenje sudskih troškova u postupcima radi naplate naknade za korištenje i postupcima iseljenja može se smanjiti rashodovna strana proračuna.

Slijedom navedenog, predlaže se provesti financijsku analizu prihoda i rashoda na nekretninama za koje se vode postupci povrata kao i izraditi popis imovine za koju se vodi postupak povrata, a kojom do pravomoćnog okončanja istog, Grad upravlja i potom odrediti one nekretnine kojima je nužno upravljati s obzirom na njihovu namjenu i svrhu u koju se koriste.

Ujedno, bilo bi nužno radi izvješćivanja kako Gradonačelnika i Gradskog vijeća tako i radi redovnog obavljanja radnih zadataka službenika gradske uprave u registar nekretnina uključiti i označiti imovinu za koju se vodi postupak povrata.

Nastavno, veliki broj nekretnina koje su trenutno u vlasništvu Grada po određenim tumačenjima Vrhovnog suda Republike Hrvatske predstavlja izvanknjižno vlasništvo Republike Hrvatske (primjerice temeljem Zakona o šumama). Stoga je nužno detaljno urediti način na koji će se pristupiti uređenju takvih imovinskopravnih pitanja jer isto može predstavljati prepreku za prijavu na određene fondove kojima se projekti (su)financiraju.

U kontekstu prava vlasništva, potrebno je također propisati i urediti način postupanja s društvenim vlasništvom na području Grada jer će u narednom razdoblju veliku poteškoću predstavljati primjena instituta dosjelogosti. Naime, rok za stjecanje dosjelošću nekretnine teče od 8. listopada 1991. godine (društveno vlasništvo), a kada je riječ o posjedniku nekretnina koje su vlasništvu Grada, isti ima pravo utvrđivati pravo vlasništva u svoju korist ako mu je posjed trajao 40 godina. Taj rok ističe 8. listopada 2031. godine. Iz tog razloga važno je identificirati na terenu sve te nekretnine, utvrditi tko je posjednik, kao i obavijestiti sve posjednike o pravu vlasništva kako bi se spriječilo potencijalne sudske postupke, a samim time zadržalo u vlasništvu veliki broj nekretnina i spriječili veliki sudski troškovi.

Nadalje, poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske raspolaže se na temelju Programa raspolaganja koji se donosi za područje jedinice lokalne samouprave. S obzirom na iskustva u vezi prodaje nekretnina u Istri stranim državljanima, za koje zabrana kupnje poljoprivrednih zemljišta istječe 1. srpnja 2023. godine, pojavit će se potreba evidencije i takve vrste imovine. Navedena činjenica upućuje na zaključak kako bi se otvaranjem mogućnosti kupoprodaje poljoprivrednih zemljišta mogao povećati broj nezakonito sagrađenih objekata. Stoga je potrebno definirati način evidentiranja takvih vrsta nekretnina, osobito onih na kojima su nezakonito sagrađeni objekti, kako bi se potom navedenom

evidencijom Grad služio ne samo radi prijave nezakonitih radnji već i radi obavještanja komunalnih trgovačkih društava o potrebi poduzimanja određenih radnji. Naime, svi „stanari“ takvih vrsta objekata koriste usluge komunalnih društava što direktno što indirektno, a u pravilu za to ne plaćaju nikakvu naknadu pa se time gubi novac i mogućnost daljnjih ulaganja.

Sve navedeno bit će potrebno normativno regulirati općim aktima i uskladiti sa zakonskim propisima što će iziskivati potrebu koordinacije više upravnih tijela Grada.

5.3. Klasifikacija imovine

Koncept funkcionalne klasifikacije nekretnina, temeljen na pozitivnim međunarodnim i domaćim iskustvima u procesima unapređenja modela upravljanja imovinom JLS-ova²², predstavlja bitnu smjernicu za definiranje politike ulaganja, korištenja i naplate prihoda od imovine.

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

Klasifikacijska funkcija skupine A – OBVEZNA

Kako je već prethodno navedeno, Grad u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko 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 OBVEZNOG 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

²² 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

- Grad mora biti siguran da su plaćeni porezi i troškovi osiguranja, te da je imovina dobro održavana (nenajavljeni pregledi i kontrole).

Klasifikacijska funkcija skupine C – PRIHODOVNA

U ovu klasifikacijsku skupinu ulazi imovina koja ima prvenstveno ulogu ostvarivanja prihoda i predstavlja sve one nekretnine koje Gradu 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.

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.

Tablica 12. Klasifikacijske skupine prema vrsti nekretnina i financijskim ciljevima

Klasifikacijska funkcija imovine	Vrsta nekretnina	Financijski ciljevi (učinci)
A – Obvezna imovina	Objekti i prostori gradske uprave, komunalna infrastruktura	Maksimiziranje efekata korištenja, minimiziranje troškova
B – Diskrecijska imovina	Igrališta, dvorane, šetnice, zelene površine, poslovni prostori za udruge civilnog društva i slično	Minimiziranje subvencija
C – Prihodovna imovina	Poslovni prostori za zakup, stanovi za tržišni najam, terase, parkirališta i slično	Maksimiziranje financijskog povrata

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.

Grad u aplikativnom rješenju koje koristi za evidenciju imovine ima ugrađenu i klasifikacijsku skupinu imovine tako da su upisane nekretnine ujedno i klasificirane. Preporuka je za sve nekretnine koje će se upisivati u aplikativno rješenje i nadalje određivati i unositi klasifikacijsku funkciju imovine.

5.4. Procjena imovine

Procjena vrijednosti 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 Hrvatske²³ iz 2018. godine kojoj je cilj konsolidirana bilanca i izvještavanje o financijskom položaju Republike Hrvatske. U trenutku izrade ovog dokumenta nadležno Ministarstvo financija nije donijelo novu Uputu.

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:

- 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 novčane jedinice - 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 provedenim internom procjenom i u iznosu od jedne kune relevantne su isključivo za svrhu iskazivanja u bilanci Grada 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

²³ Link <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-ostalo/Uputa%20o%20priznavanju,%20mjerenju%20i%20evidentiranju%20imovine%20u%20vlasni%C5%A1tvu%20RH%20-%202018.pdf>

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 nekretnina²⁴.

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

5.5. Operativni izvještaji

Operativni izvještaj predstavlja računovodstveni izvještaj u koji je nužno uključiti sve prihode i izdatke za svaku jedinicu imovine te staviti poseban naglasak na vrlo važnu stavku troškova upravljanja. Operativni izvještaj prikazuje neto operativni приход.

Svrha operativnih izvješća je ocijeniti financijske rezultate pojedine vrste imovine i odrediti neperspektivne jedinice imovine radi korektivnih mjera.

Za svaku jedinicu imovine potrebno je pripremiti godišnji proračun odnosno financijski plan, te provoditi vezane aktivnosti poput analize stvarnih i planiranih učinaka imovine te se na taj način može identificirati neperspektivna jedinica imovine.

Za potrebe upravljanja imovinom, operativni izvještaj se može sastojati od sažetog pregleda prihoda i izdataka. Korisno je napraviti izvještaj tako da se stvarni rezultati mogu usporediti stavku po stavku s proračunom i s rezultatima iz prethodne godine. Tipičan izvještaj sadrži najmanje dva stupca s podacima:

- rezultate tekućega mjeseca i
- kumulativne rezultate za godinu na dan.

Operativni izvještaj može biti sastavni dio godišnjeg izvješća o provedbi godišnjeg plana upravljanja imovinom. Unutar Grada uspostavljen je sustav izrade i predaje operativnih izvještaja. Operativni izvještaji vode se jednim dijelom računovodstveno, a drugim dijelom kroz registar nekretnina.

²⁴ Narodne novine 78/15

5.6. Financijska analiza portfelja

Raznolikost portfelja imovine i projekata u vezi s imovinom zahtjeva pažljivo praćenje i nadzor, a što osigurava izbjegavanje financijskih gubitaka i propadanje imovine. Osnovno sredstvo za ostvarenje ciljeva upravljanja je studija izvedivosti koja uključuje analizu očekivanih financijskih posljedica prije započinjanja bilo kojeg kapitalnog projekta. Oblici i forma takvih studija su različiti, ovisno o projektu.

Tablica 13. Prikaz podjele imovine Grada Pule-Pola prema portfeljima, brojnosti i vrijednosti na dan 6. prosinca 2022. godine

PORTFELJI	BROJNOST	PROJICIRANA VRIJEDNOST	UDIO BROJNOST	UDIO VRIJEDNOST
STANOVI	508	173.087.866,28 kn	4,4%	1,9%
POSLOVNI PROSTORI	686	686.278.537,82 kn	5,9%	7,6%
ZEMLIŠTA	8038	5.418.788.736,62 kn	69,1%	59,9%
ZGRADE	11	238.748.155,02 kn	0,1%	2,6%
SPORTSKI OBJEKTI	6	219.017.314,82 kn	0,1%	2,4%
OBRAZOVNI OBJEKTI	35	616.122.718,15 kn	0,3%	6,8%
KULTURNI OBJEKTI I SPOMENICI KULTURE	69	312.684.716,10 kn	0,6%	3,5%
JAVNE PROMETNE POVRŠINE	800	1.298.074.892,58 kn	6,9%	14,4%
JAVNE POVRŠINE	719	57.712.062,83 kn	6,2%	0,6%
TRŽNICE	3	10.892.607,42 kn	0,0%	0,1%
GROBLJA	3	10.575.274,43 kn	0,0%	0,1%
KOMUNALNA INFRASTRUKTURA	91	497.225,75 kn	0,8%	0,0%
POMORSKO DOBRO	505	0,00 kn	4,3%	0,0%
POLJOPRIVREDNO ZEMLIŠTE U VLASNIŠTVU RH	154	0,00 kn	1,3%	0,0%
	11.628	9.042.480.107,82 kn	100%	100%

Preporuke za primjenu financijske analize portfelja, imovine i projekata su sljedeće:

- osposobiti službenike koji se bave upravljanjem imovinom za korištenje analize diskontiranoga novčanog tijeka
- prije nego što financijski podaci o pojedinačnim jedinicama imovine postanu dostupni, potrebno je provesti analizu godišnjih rezultata u vezi s prihodima, izdacima i neto prihodom (gubicima) na temelju skupnih podataka (na razini portfelja)
- u najvećoj mogućoj mjeri razmotriti portfelje homogenih imovina (odvojiti subvencioniranu i nesubvencioniranu imovinu) te
- u analizirane podatke uključiti sve relevantne prihode i izdatke za svaki portfelj imovine (posebno troškove upravljanja).

Alati za analizu imovine koja stvara prihode (višak imovine)

Imovina koja stvara prihode (višak) trebala bi se tretirati kao investicijska imovina i kao takva analizirati u odnosu na ostale izvedive investicije. Ako imovina ne ostvaruje dovoljan povrat, njezine financijske rezultate treba temeljito ispitati da bi se vidjelo kako bi se oni mogli poboljšati. Ako poboljšanje ne rezultira u većim povratima, vlasnik bi trebao razmotriti prodaju imovine i reinvestiranje prihoda u drugu vrstu investicije. Postoje dva osnovna alata za analizu imovine koja stvara prihod i to:

1. **ALAT** (stopa kapitalizacije) - najjednostavniji, zasnovan na „formuli trokuta“ za jednogodišnju analizu

$$R = I/V$$

R = stopa kapitalizacije
I = prihod
V = vrijednost

Svaka od navedenih značajki može biti izračunata ako su ostale dvije poznate. Ključ za ispravno korištenje te grube procjene je da bi I (prihod) trebao biti neto operativni prihod. Neto operativni prihod ili neto tijek novca je osnovna karakteristika za bilo koju imovinu koja stvara prihod jer stavlja zajedno prihode i

troškove te pokazuje ostvaruje li imovina neto prihod ili neto gubitak. U trenutku kada se uoče pokazatelji iz kojih je razvidno kako imovina ne ostvaruje zadovoljavajuće povrate, nužno je preispitati čitav lanac upravljanja imovinom. Kako bi se utvrdilo postoje li prilike za poboljšanje financijskih rezultata potrebno je djelovati u smjeru povećanja prihoda te smanjenja izdataka.

2. ALAT (indikator operativnog troška)

Operativni izvještaji za svaku imovinu omogućavaju korištenje jednostavnim indikatorima za usporedbu jedne imovine s drugom unutar iste kategorije i da identificiranje imovine koja daje bolje ili lošije financijske rezultate od druge.

Vrlo su korisne usporedbe linijskih stavki prihoda i troška “po kvadratnom metru”. Omjeri mogu biti unutar različitih opsega za različite vrste imovine (npr. stambeni najam i poslovni zakup).

Često se koristi indikator:

Indikator operativnog troška = ukupni operativni troškovi/efektivni bruto prihod

ili

Indikator neto prihoda = neto operativni prihod/efektivni bruto prihod

ANALIZA DISKONTIRANOGA NOVČANOG TIJEKA

Sveobuhvatnija tehnika za analiziranje prihoda nekretnine ili investicijskih projekata je analiza diskontiranoga novčanog tijeka. U osnovnome, ova tehnika omogućava procjenu tržišne vrijednosti imovine ili projekta zasnovanog na dohocima i troškovima koji nastaju u određenom vremenskom razdoblju. Ovo je osobito korisno kada postoji potreba za odlukama o financijski smislenom izboru između dviju ili više mogućih upotreba iste imovine ili između alternativnih investicijskih projekata. Diskontirani novčani tijek zasnovan je na premisi da novac više vrijedi danas nego sutra. Tako budući dohodak vrijedi manje nego sadašnji dohodak.

5.7. Deregulacija iznajmljivanja

Zakonom o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora²⁵ uređeno je zasnivanje i prestanak zakupa poslovnih prostora koji su, između ostalog, u vlasništvu gradova. Člankom 3. navedenog gradsko vijeće može svojom odlukom propisati da se poslovni prostor u zgradama u vlasništvu grada koje se nalaze u određenim ulicama, dijelovima ulica ili na određenim trgovima može koristiti za obavljanje samo određenih djelatnosti.

Ujedno, ako se radi o tradicijskim ili deficitarnim zanimanjima, gradsko vijeće će, prije donošenja odluke, pribaviti mišljenje udruženja obrtnika ili područne obrtničke komore.

Nastavno, ako zakupnik, s kojim je sklopljen ugovor o zakupu poslovnoga prostora, promijeni namjenu poslovnog prostora utvrđenu odlukom, ugovor o zakupu raskida se po sili zakona, a ako dođe do raskida ugovora o zakupu, zakupodavac raspisuje novi javni natječaj za davanje u zakup poslovnoga prostora. Raniji zakupnik, koji sudjeluje na novom javnom natječaju, nema prvenstveno pravo na sklapanje ugovora o zakupu.

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

Međutim, prekomjerna se regulacija događa na nekoliko načina. Lokalne samouprave definiraju vrstu uporabe imovine u previše detalja. Stoga, kad je imovina ponuđena na natječaj, ona ima svoju dopuštenu uporabu propisanu preusko. Dodatna ograničenja nametnuta na korištenje imovine smanjuju potencijalni prihod a s time i vrijednost imovine, do čega vlasnik može doći kroz zakup ili prodaju imovine. Kritična područja poboljšanja rezultata upravljanja imovinom od strane lokalnih samouprava u Hrvatskoj uključuju poboljšanje postupaka davanja u zakup i ugovora, povećanje stope ubiranja zakupnine i smanjenje operativnih troškova i troškova upravljanja. Kapitalni izdaci za poboljšanje energetske efikasnosti, na primjer, mogu smanjiti operativne izdatke ili povećati zakupninu koju su zakupnici voljni platiti, ili oboje. S obzirom na navedeno, ključna je uloga i odluka lokalne samouprave u odnosu na određene cilja i smjera u kojem se želi razvijati.

5.8. Praćenje subvencija

Imovina koja se daje u zakup stvara najviši dohodak i vrijednost za vlasnika. Najbolja namjena imovine će osigurati najviši zakup i vrijednost za vlasnika odnosno osigurati najbolji omjer cijene i potreba. Ovaj proces dugoročno vodi do najboljega osiguravanja dobara i usluga za zajednicu i najboljih financijskih rezultata.

Naravno, uvijek je nužno uzeti u obzir ograničenja uređenja prostora. Ako zakupodavac zaista uspješno odredi potražnju za dobrima i uslugama koje pruža na konkretnoj lokaciji to dovodi do većeg prometa i dobiti za zakupnika iz čega se mogu pokrivati troškovi veće zakupnine.

U slučajevima u kojima jedinica lokalne samouprave iz strateških razloga, propušta ostvariti veći dohodak za proračun iznajmljivanjem imovine ispod tržišne cijene, ta razlika realno predstavlja indirektnu subvenciju u vezi s imovinom.

Ako ne postoji sustav preciznog praćenja i izvještavanja nemoguće je procijeniti ukupan iznos propuštenoga dohotka. Na primjerima neprofitnih organizacija vidljiv je primjer indirektnih subvencija. Neprofitnim organizacijama se u zakup daju prostori po simboličnoj zakupnini, vrlo često smješteni u najatraktivnijim i najskupljim zonama, povijesnim ili poslovnim središtima. Takva simbolična zakupnina koja se plaća može biti desetak puta niža od tržišne. Donositelji odluka bi trebali biti dobro informirani o troškovima takvih indirektnih subvencija. Ako se za svaku jedinicu imovine zasebno zna kolika je procijenjena tržišna cijena zakupa, iznos subvencije može se procijeniti kroz formulu:

$$\text{Indirektna subvencija zakupa} = \text{Tržišna zakupnina} - \text{Stvarni najam}$$

5.9. Izvještavanje o imovini

Temeljem članka 63. Statuta Grada Pula-Pola (Službene novine 07/09, 16/09, 12/11, 1/13, 2/18-pročišćeni tekst, 2/20 i 4/21) Gradonačelnik dva puta godišnje podnosi izvješće o svom radu Gradskom vijeću i to do 31. ožujka tekuće godine za razdoblje srpanj-prosinac prethodne godine i do 15. rujna za razdoblje siječanj-lipanj tekuće godine.

Ujedno, temeljem članka 106. navedenog Statuta, skupštine trgovačkih društava odnosno uprave trgovačkih društava te upravna vijeća odnosno ravnatelji ustanova kojih je osnivač Grad dužni su najmanje jednom godišnje podnijeti Gradskom vijeću izvješće o radu pravne osobe kao i izvještaje nadzornih tijela za proteklu poslovnu godinu Gradonačelniku koji ih razmatra i upućuje Gradskom vijeću.

Navedeno izvješće podnosi se najkasnije do 30. lipnja tekuće godine za proteklu poslovnu godinu.

Za uspješno, transparentno, efikasno i djelotvorno upravljanje imovinom i Gradonačelniku i Gradskom vijeću potrebne su potpune i jezgrovite informacije o imovini u vlasništvu kako samog Grada tako i imovinu u vlasništvu trgovačkih društava i ustanova kojih je osnivač Grad.

Osim navedenih izvješća preporuka je jednom godišnje izraditi i izvješće o stanju imovine koje ne mora sadržavati detaljne informacije o svakoj jedinici imovine, ali bi isto imalo jasan i sažet pregled glavnih portfelja imovine kao i podatke o prihodima i rashodima koje pojedini portfelji imovine generiraju.

U smislu ove Strategije, dokumenti upravljanja nekretninama u vlasništvu Grada su:

- Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Pula-Pola
- Godišnji plan upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Pula-Pola i
- Godišnje izvješće o provedbi godišnjeg plana.

Predlaže se da Gradonačelnik za svaku godinu predloži Gradskom vijeću donošenje godišnjeg plana upravljanja imovinom u vlasništvu Grada. Godišnjim planom određuju se kratkoročni ciljevi i smjernice upravljanja i raspolaganja imovinom aktivnosti u svrhu provođenja Strategije.

Na temelju godišnjeg plana potrebno je podnijeti Godišnje izvješće o provedbi godišnjeg plana Gradskom vijeću, do 30. rujna tekuće godine za prethodnu godinu, kao jedan od oblika izvještavanja o imovini.

5.10. Konsolidirano upravljanje

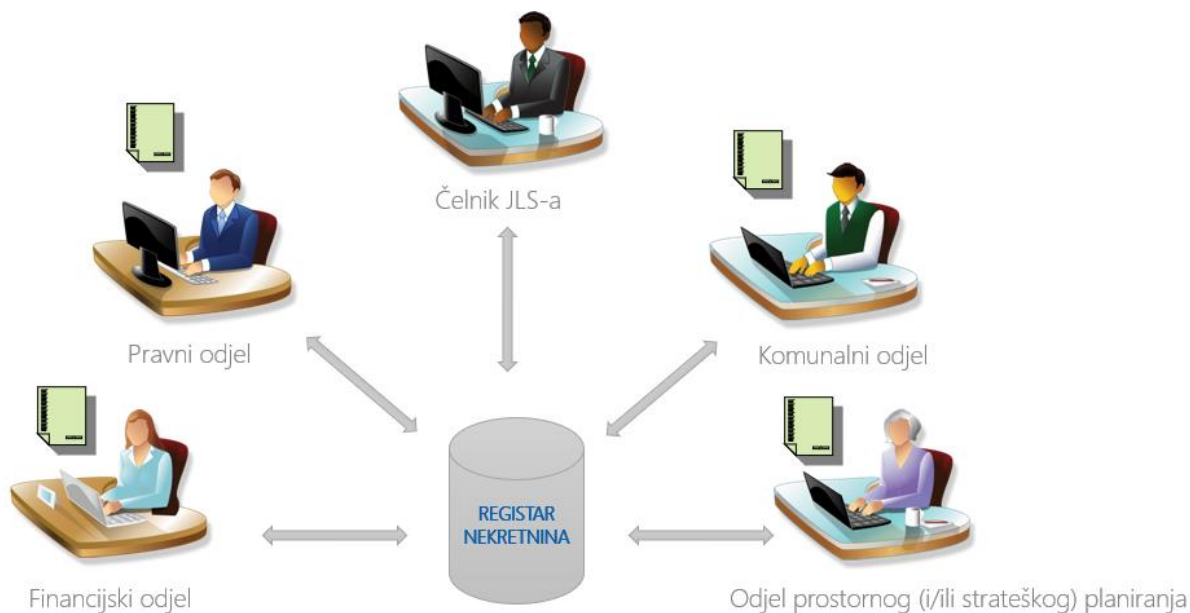
Grad je jedinica lokalne samouprave koja ima status velikog grada. Za obavljanje povjerenih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada, utvrđenih zakonom i Statutom Grada Pula-Pola, te obavljanje poslova državne uprave koji su zakonom prenijeti na Grad ustrojena su upravna tijela Grada, koja u okviru prava i dužnosti Grada, izvršavaju zakonske i druge propise, odluke i druge opće akte Gradskog vijeća i Gradonačelnika, prate stanje u upravnim područjima za koja su osnovana, rješavaju u upravnim stvarima, provode nadzor, poduzimaju mjere na koje su zakonom ili drugim propisom ovlaštena, pripremaju odluke i druge opće akte te obavljaju i druge poslove.

U Gradu je od 1. siječnja 2023. godine ustrojeno osam upravnih tijela i to Upravni odjel za lokalnu samoupravu, Upravni odjel za financije i gospodarstvo, Upravni odjel za prostorno planiranje i zaštitu okoliša, Upravni odjel za komunalni sustav i upravljanje imovinom, Upravni odjel za društvene djelatnosti i mlade, Upravni odjel za kulturu i razvoj civilnog društva, Služba za poslove zastupanja Grada i Služba za unutarnju reviziju.

S obzirom na kompleksnost poslova iz samoupravnog djelokruga Grada i organizacijsku podjelu gradske uprave, imovinom u vlasništvu Grada osim Upravnog odjela za komunalni sustav i upravljanje imovinom, upravljaju i drugi upravni odjeli ovisno o njihovom samoupravnom djelokrugu. Iz tog razloga, nijedan upravni odjel nema cjelovite i sveobuhvatne podatke o sveukupnoj imovini u vlasništvu Grada.

Iz sljedeće slike je razvidan postupak konsolidiranog upravljanja u jednoj jedinici lokalne samouprave.

Slika 2. Prikaz konsolidiranog upravljanja



Nužni preduvjeti za uspostavljanje konsolidiranog upravljanja su:

- izrada popisa imovine i razvijanje svijesti o svim oblicima imovine
- sustavno evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi iste
- nadilaženje organizacijskih prepreka kao što je npr. intervencija u normativni okvir u kontekstu ustrojstva i djelokruga grada (opći i interni opći akti) ili formiranje jedinstvene baze podataka kojom raspoložu sve organizacijske jedinice uz jasno definiranje nadležnosti.

5.11. Sveobuhvatni/cjeloviti plan

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 prema kojem svega 32 od ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave na području Republike Hrvatske učinkovito upravlja i raspolaže nekretninama u svom vlasništvu. Takva prilično općenita i neodređena ocjena stanja proizlazi iz Izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i 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 ostalog, navodi kako lokalne jedinice ne raspolažu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspolažu, zatim kako nisu ustrojile i ne vode registre imovine, kako nisu utvrdile namjenu nekretnina s kojima upravljaju te kako u poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama. Međutim, da bi se pristupilo otklanjanju prethodno navedenih slabosti i nepravilnosti, osobito se valja osvrnuti na utvrđenje Državnog ureda za reviziju prema kojem lokalne jedinice nisu donijele strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama.

U tom smislu je Državni ured za reviziju dao preporuku, odnosno naložio jedinicama lokalne samouprave koje to nisu učinile, donijeti strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama, kojom je potrebno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja, uvažavajući gospodarske i razvojne interese lokale jedinice te donijeti godišnji plan, kojim je potrebno odrediti kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja i raspolaganja nekretninama i mjere u svrhu provedbe strategije kao i propisati način izvještavanja o upravljanju i raspolaganju nekretninama, odnosno o ostvarenju strategije i plana upravljanja i raspolaganja.

Sveobuhvatni/cjeloviti plan upravljanja imovinom zapravo predstavlja dokument ove Strategije koji će kroz ciljeve i mjere omogućiti postizanje kontinuiranog, transparentnog i ekonomičnog upravljanja imovinom Grada.

Za uspješnu provedbu ove Strategije nužno je istu kontinuirano pratiti i ažurirati sve nastale promjene, a po potrebi i revidirati uvažavajući novonastale okolnosti.

Svakako je nužno redovito pratiti kako slijedi:

- ostvaruje li se godišnji plan
- je li došlo do promjene normativnog okvira u vezi upravljanja imovinom
- prilagoditi opće akte i samu provedbu ove Strategije eventualnim novonastalim normativnim promjenama.

6. CILJEVI I SMJERNICE ZA RASPOLAGANJE I UPRAVLJANJE IMOVINOM U RAZDOBLJU OD 2023. DO 2028. GODINE

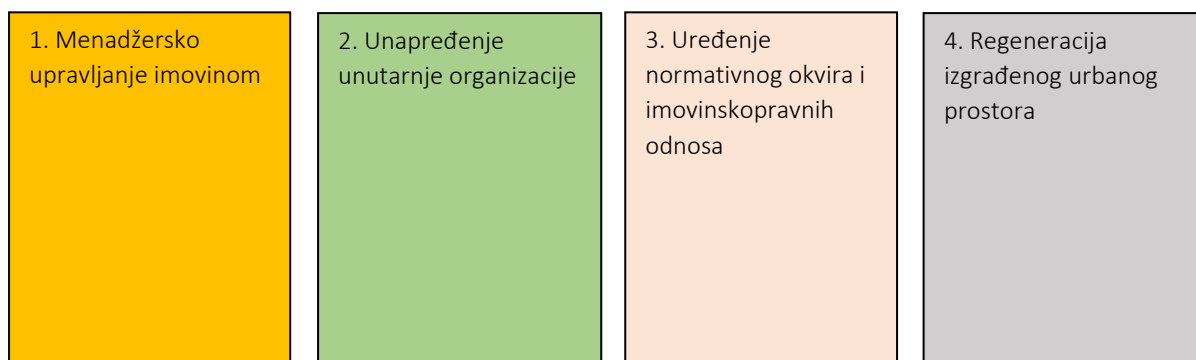
Definiranjem strateških ciljeva nastoji se ostvariti svrhovito, učinkovito, djelotvorno i transparentno upravljanje gradskom imovinom.

Iz strateških ciljeva se daljnjom razradom deriviraju posebni ciljevi. U okviru posebnih ciljeva utvrđuju se 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.

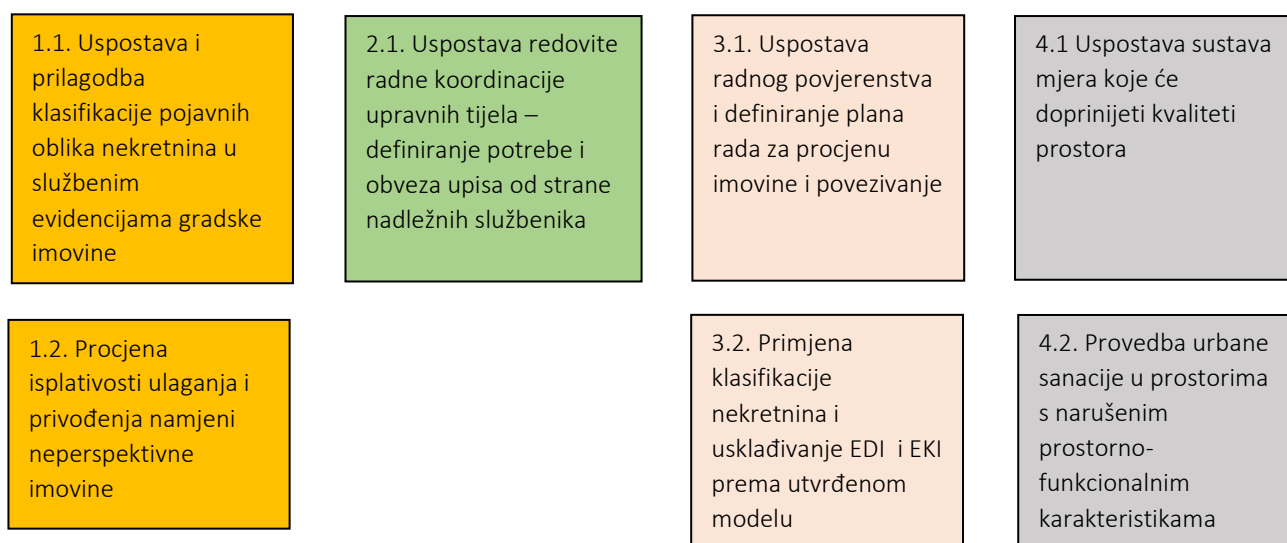
6.1. Dugoročni strateški ciljevi

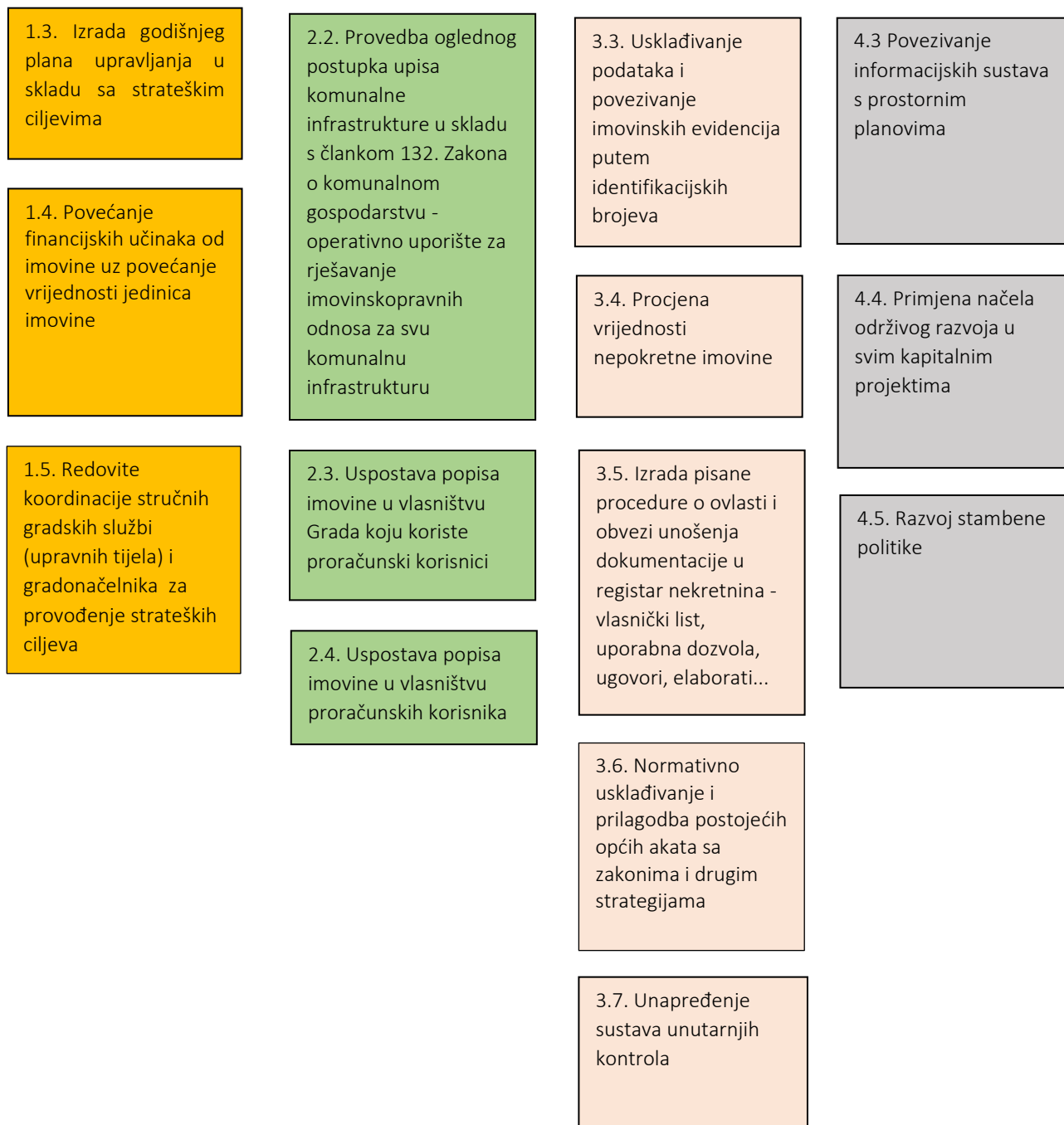
Strateški ciljevi – vezani za upravljanje imovinom Grada



6.2. Posebni ciljevi

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





6.2.1. Strateški cilj 1 - Menadžersko upravljanje imovinom

Strateški cilj menadžersko upravljanje predstavlja metodološku novinu u odnosu na dosadašnji pristup upravljanju imovinom Grada. Navedeno ne znači da se i do sada menadžersko upravljanje Gradom nije primjenjivalo, samo što se u ovom dokumentu ističe obvezna primjena istog. Sva pozitivna iskustva koja se primjenjuju u privatnom sektoru moguće je primijeniti i kod upravljanja dijelom javne imovine. Kako bi se jasno razgraničilo na koji se dio javne imovine primjenjuju jedne smjernice a na koji dio druge, neophodno je primijeniti koncept funkcionalne klasifikacije nekretnina, tj. definirati skupine za koje će vrijediti isti principi upravljanja.

Ujedno, 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 procjenu isplativosti ulaganja i privođenja namjeni neperspektivne imovine putem redovnih koordinacija stručnih gradskih službi i gradonačelnika.

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

- uspostava i prilagodba klasifikacije pojavnih oblika nekretnina u službenim evidencijama gradske imovine
- procjena isplativosti ulaganja i privođenja namjeni neperspektivne imovine
- izrada godišnjeg plana upravljanja u skladu sa strateškim ciljevima
- povećanje financijskih učinaka od imovine uz povećanje vrijednosti jedinica imovine
- redovite koordinacije stručnih službi (upravnih tijela) i gradonačelnika za provođenje strateških ciljeva.

6.2.1.1. Uspostava i prilagodba klasifikacije pojavnih oblika nekretnina u službenim evidencijama gradske imovine

Evidentiranje imovine predstavlja obvezu Grada i svih pravnih subjekata kojima je Grad osnivač, utemeljenu na izričitoj zakonskoj odredbi. Kako bi se mogla evidentirati sva nefinancijska imovina Grada, a uvažavajući ustrojstvenu upravnu strukturu istog, kao i brojnost te raznolikost vrsta i pojavnih oblika gradske imovine, evidentiranje imovine podrazumijeva obavljanje radnih aktivnosti koje nadilaze strogo strukturirane i taksativno navedene nadležnosti različitih upravnih tijela Grada.

Kako bi se sve navedeno moglo ažurno pratiti i prikazivati u okviru središnjeg registra ili registra gradske imovine, potrebno je utvrditi i implementirati jedinstven, cjelovit i sveobuhvatan sustav identificiranja, klasificiranja i označavanja svih pojavnih oblika imovine, odnosno svih jedinica imovine unutar pojedinog pojavnog oblika.

Stoga, provedbu ovog strateškog cilja ne treba promatrati kao strogo strukturiranu samostalnu cjelinu, već kao dio ukupnosti mjera i aktivnosti određenih ovim, ali i drugim strateškim ciljevima kojima se definiraju mehanizmi međusobne suradnje gradskih upravnih tijela.

6.2.1.2. Procjena isplativosti ulaganja i privođenja namjeni neperspektivne imovine

Procjena isplativosti važan je postupak koji bi Grad trebao primjenjivati prije donošenja odluke o daljnjim realnim investicijama i financijskoj opravdanosti privođenja namjeni neperspektivne imovine. Pri tome je ključna analiza strukture troškova i definiranje uzroka odstupanja od očekivanih (planiranih) rashoda kao i analiza troškova (režije, osiguranje, utrošak energenata, troškovi zaštite objekata, održavanje). Ujedno, potrebno je izvršiti analizu stanja i definirati prioriteta tri portfelja imovine za cjelovito uređivanje imovinskopravnih odnosa, izvršiti prodaju zemljišta manjih površina uz postojeće

izgrađene objekte u vlasništvu trećih osoba, utvrditi listu revitalizacije zapuštenih nekretnina i njihovo stavljanje u funkciju ostvarivanja prihoda bilo jednokratno prodajom ili stavljanjem u investicijski ciklus.

Grad kroz izradu godišnjih planova upravljanja može utvrditi koje nekretnine ne predstavljaju nikakav razvojni potencijal i definirati model kontinuirane prodaje neperspektivnih nekretnina.

6.2.1.3. Izrada godišnjeg plana upravljanja u skladu sa strateškim ciljevima

Godišnji plan upravljanja je temeljna okosnica provedbe ove Strategije jer detaljnim i pažljivim planiranjem i analiziranjem mjera će se precizno razraditi elemente budućeg provođenja iste.

Sve okolnosti je nemoguće unaprijed predvidjeti, ali godišnji plan se izrađuje kako bi se predvidjela buduća događanja i način prilagodbe poslovanja uvjetima u okruženju te kako bi se smanjio stupanj rizika, vremena i sredstava. Što se bolje predvidi buduće događaje i rješenja budućih problema, to su šanse za postizanje zadanih ciljeva veće.

Godišnji plan se mora temeljiti na nekoliko načela:

- mora biti lako čitljiv i razumljiv
- mora biti orijentiran učinkovitom upravljanju imovinom i
- mora imati uvjerljivu i realnu razvojnu viziju.

Nastavno, za dugoročno rješavanje pitanja vlasništva nad imovinom koja je trenutno upisana (ili bez valjanog upisa, ili je upisana na ustanovu ili Republiku Hrvatsku) bitno je razraditi i primijeniti model izrade godišnjih planova s ciljem rješavanja imovinskopravnih odnosa odnosno uređivanja vlasništva na gradskim nekretninama u zemljišnim knjigama.

Također, na sličan način može se razraditi i primijeniti model preuzimanja vlasništva na komunalnu infrastrukturu i to od popisa komunalne infrastrukture do strateške odluke o prioritetu uređivanja zemljišnoknjižnog stanja.

6.2.1.4. Povećanje financijskih učinaka od imovine uz povećanje vrijednosti jedinica imovine

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:

- revidiranje cijene zakupa javnih površina u odnosu na atraktivnost zone
- 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“)
- revitalizacija zapuštenih nekretnina i njihovo stavljanje u funkciju ostvarivanja prihoda (jednokratno prodajom ili kroz investicijski ciklus)
- održavanje i primjena efikasnog sustava naplate (pravodobnom aktivacijom instrumenata osiguranja naplate)
- 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
- povećanje cijene prostora za plakate i slične oblike oglašavanja, najam za bankomate i instalaciju KT opreme i sl.

- povećanje prihoda od telekomunikacijskih, prometnih i drugih vodova
- povećanje prihoda od naknada za koncesije i slično.

6.2.1.5. Redovite koordinacije stručnih gradskih službi (upravnih tijela) i Gradonačelnika za provođenje strateških ciljeva

Realizacijom ove Strategije gradska uprava usmjereno djeluje na ciljeve kojima se zadovoljavaju javne potrebe građana. 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 stavljani u nadležnost. Međutim, realizacija ove Strategije zahtijeva organizaciju koja nadilazi upravnu organizacijsku strukturu pojedinih upravnih tijela.

Kako bi se realiziralo izvršenje ovog dokumenta mora se planirati i obaviti niz aktivnosti za što je potrebno uspostaviti projektni pristup, odnosno uspostaviti redovitu koordinaciju stručnih gradskih službi i Gradonačelnika, koji će koordinirati cjelokupnim sustavom planiranja i realizacije ciljeva postavljenih u ovom dokumentu.

6.2.2. Strateški cilj 2 - Unapređenje unutarnje organizacije

S obzirom na multidisciplinarnu slojevitost, brojnost i složenost poslova obuhvaćenih u okviru pojma upravljanja imovinom, unapređenje unutarnje organizacije rada i nadležnosti upravnih tijela vezano za upravljanje imovinom Grada nameće se i postavlja kao drugi strateški cilj.

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

U okviru strateškog cilja 2. – Unapređenje unutarnje organizacije, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- uspostava redovite radne koordinacije upravnih tijela – definiranje potrebe i obveza upisa od strane nadležnih službenika
- provedba ogleđnog postupka upisa komunalne infrastrukture u skladu s člankom 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu – operativno uporište za rješavanje imovinskopravnih odnosa za svu komunalnu infrastrukturu
- uspostava popisa imovine u vlasništvu Grada koju koriste proračunski korisnici
- uspostava popisa imovine u vlasništvu proračunskih korisnika.

6.2.2.1. Uspostava redovite radne koordinacije upravnih tijela – definiranje potrebe i obveza upisa od strane nadležnih službenika

Bez obzira je li riječ o poslovima naplate prihoda s osnova uporabe ili korištenja gradske imovine, odnosno evidentiranju troškova nastalih s osnova održavanja iste, sve poslovne događaje i promjene u tom smislu je potrebno potpuno, zakonito, pravilno i ažurno evidentirati u poslovnim knjigama.

Određeni poslovni procesi i radne aktivnosti obuhvaćene unutar pojma upravljanja imovinom u pravilu nadilaze postojeće ustrojstvo i djelokrug rada službenika gradske uprave, kao i postojeće opise radnih mjesta službenika u upravnim tijelima Grada. Kao otegotnu okolnost navedenome valja istaknuti i činjenicu kako pravilnici o unutarnjem redu, odnosno sistematizacije radnih mjesta uz iste, 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 adekvatno ne prilagođavaju novonastalim uvjetima i potrebama.

S obzirom na okolnost kako je poduzimanje određenih aktivnosti u obuhvatu upravljanja imovinom u značajnoj mjeri trajne i dinamične naravi, potrebno je definirati oblik suradnje koji se ne oslanja na nadležnosti utvrđene normativnim okvirom.

6.2.2.2. Provedba oglednog postupka upisa komunalne infrastrukture u skladu s člankom 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu – operativno uporište za rješavanje imovinskopravnih odnosa za svu komunalnu infrastrukturu

Člankom 62. stavkom 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je kako odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i odluku o ukidanju statusa javnog dobra u općoj uporabi komunalne infrastrukture donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a u stavku 5. istog članka se navodi kako se navedena odluka dostavlja nadležnom sudu radi provedbe upisa statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišnim knjigama odnosno radi brisanja tog statusa.

Ujedno, člankom 132. stavkom 1. istog Zakona je propisano kako se komunalna infrastruktura izgrađena do dana stupanja na snagu predmetnog Zakona koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje evidentira u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, a koje pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu. Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi izrađen u skladu s pregledanim i potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture i potvrdu jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar.

Međutim, s obzirom na uputu²⁶ Državne geodetske uprave KLASA: 011-1/1-01/3 od 2. travnja 2019. godine prema kojoj nadležni ured za katastar dostavlja zemljišnoj knjizi, pored prijavnog lista i potvrde iz navedenog članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odluku o proglašenju komunalne infrastrukture iz članka 62. istog Zakona, smatra se nužnim provesti ogledni postupak upisa komunalne infrastrukture u skladu s člankom 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu kako bi se stvorilo uporište za rješavanje imovinskopravnih odnosa na svim građevinama koje predstavljaju komunalnu infrastrukturu.

6.2.2.3. Uspostava popisa imovine u vlasništvu Grada koju koriste proračunski korisnici

Nesporna činjenica je kako Grad financira rad ustanova kojih je osnivač. Imovina koja se koristi za obavljanje djelatnosti ustanove vremenom se troši te zahtjeva moguće popravke kao i zamjenu opreme. U troškove održavanja uključeni su i troškovi redovnog održavanja građevinskih objekata kao što su npr. mijenjanje stolarije, instalacija, krovništva i slično.

²⁶<https://dgu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/Upute/Geodetski%20elaborat%20izvedenog%20stanja%20komunalne%20infrastrukture,%20obja%C5%A1njenje%20daje%20se.pdf>

Nadalje, u troškove odnosno rashode koje osnivač ima ubrajaju se i troškovi investicijskog ulaganja kao što su kapitalna ulaganja u građevinske objekte (npr. zamjena fasade).

Slijedom navedenog preporuka je donijeti odluku o izradi popisa imovine u vlasništvu Grada koju koriste proračunski korisnici kao i imenovati koordinatora za suradnju s proračunskim korisnicima.

6.2.2.4. Uspostava popisa imovine u vlasništvu proračunskih korisnika

Kada osnivač ustanove, u konkretnom slučaju Grad, ulaže u tuđi prostor, odnosno financira veću adaptaciju i rekonstrukciju cjelokupnog prostora kojeg koristi proračunski korisnik odnosno ustanova kojoj je osnivač Grad, isto predstavlja ulaganje u tuđu imovinu.

Kako bi Gradonačelnik i Gradsko vijeće mogli donijeti kvalitetnu i informiranu odluku nužno je znati koliko imovine imaju proračunski korisnici, koliko ta imovina vrijedi, kako se ista koristi i koliki su prihodi i rashodi po jedinici imovine te je u tu svrhu potrebno utvrditi koju imovinu koriste proračunski korisnici, a u vlasništvu je samih proračunskih korisnika. U tu svrhu preporuka je zatražiti popis imovine u vlasništvu od svakog proračunskog korisnika, izraditi analizu popisa imovine u vlasništvu proračunskih korisnika i unijeti imovinu u vlasništvu proračunskih korisnika u registar nekretnina.

6.2.3. Strateški cilj 3 - Uređenje normativnog okvira i imovinskopravnih odnosa

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

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

U okviru strateškog cilja 3. – Uređenje normativnog okvira i imovinskopravnih odnosa, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- uspostava radnog povjerenstva i definiranje plana rada za procjenu imovine i povezivanje
- primjena klasifikacije nekretnina i usklađivanje EDI i EKI prema utvrđenom modelu
- usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskih brojeva
- procjena vrijednosti nepokretne imovine
- izrada pisane procedure o ovlasti i obvezi unošenja dokumentacije u registar nekretnina – vlasnički list, uporabna dozvola, ugovori, elaborati...
- normativno usklađivanje i prilagodba postojećih općih akata sa zakonima i drugim strategijama
- unapređenje sustava unutarnjih kontrola.

6.2.3.1. Uspostava radnog povjerenstva i definiranje plana rada za procjenu imovine i povezivanje

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

Kako je u poglavlju 5.4. ovog dokumenta navedeno obvezujuća Uputa Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2018. godine dala je jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave mogućnost interne procjene - po internom povjerenstvu proračunskog i izvanproračunskog korisnika na temelju aproksimativne usporedne metode (koristeći dostupne informacije s tržišta, Porezne uprave, katastra i dr.)

U cilju ispunjenja predmetnog cilja preporuča se osnivanje internog procjeniteljskog povjerenstva za knjigovodstveno usklađivanje vrijednosti imovine i povezivanje imovinskih evidencija kao i definiranje zadataka članova navedenog radnog povjerenstva.

6.2.3.2. Primjena klasifikacije nekretnina i usklađivanje EDI i EKI prema utvrđenom modelu

Grad je dužan voditi evidencije i registre (npr. analitička knjigovodstvena evidencija i evidencija komunalne infrastrukture) u skladu s posebnim propisima, uglavnom u području proračunskog računovodstva i komunalnog gospodarstva.

Tako su, između ostaloga, u skladu s odredbama članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, obveznici njegove primjene dužni voditi analitička knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine.

S obzirom na to da pojam „nefinancijska imovina“ obuhvaća svu pokretnu i nepokretnu imovinu u vlasništvu Grada, riječ je o strukturiranom skupu podataka koji se može smatrati evidencijom imovinske naravi.

S druge strane, kao što je već navedeno, obveza je Grada ustrojiti i voditi vlastitu evidencije komunalne infrastrukture koja sadrži devet kategorija uglavnom nepokretne imovine, kao i zadane attribute koje je potrebno navesti uz svaku pojedinu jedinicu unosa.

Obje navedene evidencije bi se trebale preklapati. Međutim, takvo preklapanje nije sadržajno podudarno u odnosu na podatke koji se prikupljaju za svaku jedinicu imovine, a to u bitnoj mjeri isključuje njihovu međusobnu operativnu iskoristivost. Navedena okolnost istovremeno implicira nužnost i potrebu višestrukog evidentiranja istih jedinica imovine, ali u okviru različitih područja rada i nadležnosti, kao i neizostavnu suradnju i uspostavljene hodograme dostave podataka između više nadležnih ustrojstvenih jedinica. Dakle, kako bi se mogao provesti ovaj posebni cilj, Grad mora napraviti analizu i usporedbu poslovnih procesa i podataka, uskladiti poslovne procese unutar svojih organizacijskih jedinica, uskladiti podatke iz postojećih aplikativnih rješenja u kojima se vode evidencije imovine, kao i implementirati tako usklađene procese i podatke u svojoj svakodnevni rad. .

6.2.3.3. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskih brojeva

Državni ured za reviziju je, u Izvješću o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Istarske županije, KLASA: 041-01/20-10/15, URBROJ: 613-20-21-128 od 5. studenog 2021. godine, Gradu dao preporuku analitičku

knjigovodstvenu evidenciju dugotrajne nefinancijske imovine putem identifikacijskih brojeva pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture i druge imovine povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Navedeno implicira nužnost definiranja jasnih obveza odnosno nadležnosti između ustrojstvenih jedinica i službenika nadležnih za poslove računovodstva i financija s ustrojstvenim jedinicama i službenicima u čijoj je nadležnosti obavljanje poslova u području kako komunalnog gospodarstva, točnije poslova u vezi evidentiranja komunalne infrastrukture tako i poslova upravljanja ostalom dugotrajnom imovinom.

Dakle, povezivanje se odnosi i na dugotrajnu imovinu u vlasništvu Grada što također podrazumijeva uspostavu daljnje suradnje između svih ustrojstvenih jedinica i službenika koji se u okviru svojih nadležnosti, izravno ili neizravno, bave poslovima upravljanja imovinom u najširem smislu.

6.2.3.4. Procjena vrijednosti nepokretne imovine

O procjeni vrijednosti imovine je više rečeno u poglavlju 5.4. ove Strategije. Međutim, smatra se važnim naglasiti kako bi se ponovna procjena vrijednosti nekretnina trebala provoditi svakih pet godina, a u međurazdoblju bi se trebale provoditi godišnje masovne procjene vrijednosti nekretnina na način da se evidentirane vrijednosti prilagođavaju zbog promjene općih vrijednosnih odnosa na tržištu nekretnina u prethodnoj kalendarskoj godini za pojedinu skupinu istovrsnih nekretnina. Iznimno, procjena vrijednosti zemljišta provodi se sukladno objavljenim približnim vrijednostima zemljišta u prethodnog kalendarskoj godini ako obilježja procjenjivane katastarske čestice pokazuju dovoljnu podudarnost s obilježjima procjenjivanog zemljišta.

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).

Pristup i metodologija vrednovanja ovisi o tome može li se imovina vrednovati prema tržišnom principu ili ne. Ako ne može, tada se vrijednost imovine utvrđuje na osnovu procijenjenih troškova zamjene uvažavajući i stupanj otpisanosti (amortiziranosti), na osnovu troškova alternativne uporabe.

6.2.3.5. Izrada pisane procedure o ovlasti i obvezi unošenja dokumentacije u registar nekretnina – vlasnički list, uporabna dozvola, ugovori, elaborati

Jasno utvrđene nadležnosti i ovlasti u smislu pristupa evidencijama podataka, svakako predstavljaju nužan preduvjet uspostavi zakonitog i učinkovitog pristupa upravljanju gradskom imovinom. Naravno, općim aktima nije moguće propisati sve situacije i hodograme postupanja u procesu upravljanja imovinom, ali je u bitnome moguće izraditi pisane procedure o ovlastima i obvezi unošenja određenog seta podataka i dokumentacije u registar nekretnina.

U tu svrhu se predlaže donijeti odgovarajuću proceduru (pravilnik) kojom će se propisati oblik, sadržaj i način vođenja aplikativnog rješenja registra nekretnina kao imovinskopravne evidencije koja sadrži osnovne indikatore (npr. vlasnički list, ugovor, dozvola iz područja gradnje, geodetski i drugi elaborati) koji će omogućiti povezivanje s analitičkom knjigovodstvenom evidencijom dugotrajne imovine.

Pravilnikom je moguće odrediti da podatke koji nastaju u svezi s korištenjem nekretnina u vlasništvu Grada odnosno nekretnina pod upravljanjem Grada, u bazu podataka upisuju i ažuriraju gradska upravna tijela koja u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti stvaraju poslovne podatke koji se evidentiraju.

6.2.3.6. Normativno usklađivanje i prilagodba postojećih općih akata sa zakonima i drugim strategijama

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 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, u obuhvatu ovog strateškog cilja su samo oni opći akti kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada kao jedinice lokalne samouprave.

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.

Osobitu pozornost potrebno je posvetiti 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 druga upravna tijela, odnosno iz razloga jer su druga upravna tijela eventualno propustila izvršiti određene radnje i aktivnosti.

6.2.3.7. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru²⁷ 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.

Prednje navedeni Zakon obvezuje čelnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na uspostavu sustava unutarnjih kontrola. Iako nema izravnih prekršajnih odredbi u tom smislu, neučinkoviti i nedjelotvorni sustavi unutarnjih kontrola mogu imati za posljedicu nezakonitu i neučinkovitu potrošnju proračunskih sredstava, a samim time i povredu odredbi Zakona o proračunu²⁸.

Nastavno, navedeni Zakon o proračunu propisuje odgovornost čelnika lokalnih jedinica, proračunskih i izvanproračunskih korisnika za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje financijskih planova, odnosno proračuna.

Ujedno, Izjavom o fiskalnoj odgovornosti²⁹ čelnici korisnika proračuna potvrđuju da su u radu osigurali ono što od njih zahtijeva Zakon o proračunu (zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava) i ono što od njih zahtijeva Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola).

²⁷ Narodne novine 78/15 i 102/19

²⁸ Narodne novine 144/21

²⁹ Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 11/18)

Za razvoj sustava unutarnjih kontrola važno je da odgovorne osobe razumiju značenje komponenti sustava unutarnjih kontrola kao i da shvate međusobnu povezanost komponenti i njihov sinergijski učinak na kvalitetu sustava unutarnjih kontrola i načela, metode i postupke komponenti sustava unutarnjih kontrola prepoznaju kao svoje svakodnevne aktivnosti, a ne kao dodatni posao ili nametnutu obvezu.

6.2.4. Strateški cilj 4 - Regeneracija izgrađenog urbanog prostora

Velik izazov u upravljanju imovinom predstavlja upravljanje odnosno revitalizacija i regeneracija napuštenih i zapuštenih nekretnina koje su se prestale koristiti u svojoj izvornoj namjeni.

Značajan broj napuštenih nekretnina obilježava atraktivnost položaja u urbanom prostoru, veličina zemljišta na kojem se nalaze, prometna dostupnost i visok stupanj zatečene uređenosti zemljišta. Međutim, neriješeni imovinskopravni odnosi i nedostupnost informacija važnih za donošenje odluke o ulaganju čine ih nezanimljivima potencijalnim ulagačima.

Ujedno, veliki problem predstavlja i saniranje bespravno izgrađenih područja nakon provedenog postupka legalizacije. Nužno je odabrati odgovarajući model obnove prostora te jasno odrediti ciljeve i očekivane rezultate, poštujući prostorne specifičnosti Grada uz adekvatnu politiku financiranja.

U okviru strateškog cilja 4. – Regeneracija izgrađenog urbanog prostora, definirani su i sljedeći posebni ciljevi:

- Uspostava sustava mjera koje će doprinijeti kvaliteti prostora
- Provedba urbane sanacije u prostorima s narušenim prostorno – funkcionalnim karakteristikama
- Povezivanje informacijskih sustava s prostornim planovima
- Primjena načela održivog razvoja u svim kapitalnim projektima
- Razvoj stambene politike

6.2.4.1. Uspostava sustava mjera koja će doprinijeti kvaliteti prostora

Kako bi se odredili prioriteta očuvanja javnog prostora, nužno je kontinuirano provoditi istraživanja o percepcijama i potrebama lokalne zajednice o kvaliteti života, te dobivene rezultate primjenjivati u prostorno planske dokumente i nove odluke gradske uprave.

Ujedno se smatra izuzetno važnim očuvati kvalitetu ukupnoga urbanog područja, postići uravnoteženi i održivi odnos između urbanog i prirodnog okoliša kao i jačati produktivno korištenje te promicanje socijalne i funkcionalne raznolikosti.

Važan aspekt uspostave sustava mjera je i poticanje i kontinuirano uključivanje lokalnog stanovništva i lokalne zajednice u planiranje razvoja, donošenje svih odluka koje utječu na kvalitetu života stanovnika, planiranje održivog upravljanja i razvoja, ali i zaštitu i očuvanje okoliša te materijalne i nematerijalne baštine.

Uspostavom sustava mjera koje će doprinijeti kvaliteti prostora posljedično će se povećati i vrijednost nekretnina u okruženju kroz:

- učinkovitiju uporabu već korištenog urbano opremljenog prostora
- revitalizaciju gradskog središta i
- odmjereno korištenju prostora i

- razvoj zelene infrastrukture.

6.2.4.2. Provedba urbane sanacije u prostorima s narušenim prostorno-funkcionalnim karakteristikama

Pristup urbanoj sanaciji treba biti sveobuhvatan i osim infrastrukturno-oblikovne sanacije, sagledavati i društveno-ekonomska pitanja i pitanja zaštite okoliša odgovarajući na različite suvremenog društva – od revitalizacije područja do energetski učinkovitog stanovanja.

Nastavno, urbana sanacija područja nezakonite gradnje podrazumijeva izradu planova sanacije i utvrđivanje detaljnih mjera sanacije ozakonjene gradnje radi postizanja zadovoljavajućeg standarda infrastrukture, društvenog standarda i kvalitetnijeg doprinosa doživljaju urbanog krajobraza. Svi postupci izrade planova sanacije moraju biti otvoreni prema lokalnom stanovništvu čije će sudjelovanje i suradnja u provedbi sanacije biti ključni za uspješnost procesa, a posebnu pozornost treba posvetiti vrednovanju i unapređivanju lokalnih identiteta.

6.2.4.3. Povezivanje informacijskih sustava s prostornim planovima

Kod razvoja novih i unapređenja postojećih informacijskih usluga zahtjeve treba vezati uz interoperabilnost, odnosno sposobnost da nove usluge i aplikacije međusobno i usklađeno djeluju s postojećim aplikacijama i sustavima bez ograničenja pristupa i implementacije.

Kreiranjem referentne informacijske tehnologije (IT) ubrzava se uspostava novih usluga, postiže se tehnološka konzistentnost i standardizacija što donosi sljedeće prednosti: povećanje interoperabilnosti među heterogenim IT sustavima uspostavom standardnih rješenja i zajedničkih mehanizama za razmjenu podataka, smanjenje troškova razvojnih IT projekata omogućavanjem ponovne uporabe postojećih komponenti sustava i unapređenje kvalitete komunikacije, kako interno tako i prema vanjskim dobavljačima.

Grad mora kontinuirano raditi na povezivanju informacijskih sustava posebice uzimajući u obzir postojanje već izgrađenog informacijskog sustava za pojedine portfelje imovine.

6.2.4.4. Primjena načela održivog razvoja u svim kapitalnim projektima

Realizacijom kapitalnih projekata javna politika usmjereno djeluje na ciljeve kojima se zadovoljavaju javne potrebe građana, odnosno rješavaju nastali problemi unutar zajednice.

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 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
- ishođenje dozvola za gradnju
- javna nabava za izbor izvođača građevinskih radova
- građenje objekta
- uporabna dozvola
- 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.

6.2.4.5. Razvoj stambene politike

Zbog važnosti stana i stanovanja u gospodarskom i socijalnom razvoju Grada smatra se važnim istaknuti kao poseban strateški cilj razvoj stambene politike, koja je ovisna o općim gospodarskim, političkim i socijalnim prilikama. Stambena politika obuhvaća gradnju novih stanova, uređenje stambenih naselja, obnovu stambenog fonda te održavanje i opremanje stanova.

Visoka cijena stanova i najamnina, predstavlja ozbiljnu prepreku za ostanak mladih osoba na području Grada. Kroz donošenje programa subvencioniranja i pružanja poticaja u sferi stambene politike, doprinijet će se lakšem rješavanju stambenog pitanja za mlade osobe koje prvi put rješavaju svoje stambeno pitanje.

Inicijalni model razvoja stambene politike pretpostavlja u suradnji s Republikom Hrvatskom izgradnju neprofitnih stambenih jedinica na javnom zemljištu uz mogućnost da u cijenu izgradnje ne ulazi i cijena zemljišta odnosno izgradnju novih stanova po programu društveno poticane stanogradnje, a čime bi se postiglo stambeno zbrinjavanje mladih osoba, zadovoljavanje potreba građana stambenim jedinicama koje su u funkcionalnom stanju i u koja nisu potrebna ulaganja i stambeno zbrinjavanje osoba s Liste prvenstva.

Ujedno je nužno iskoristiti vanjske izvore financiranja za uređenje i energetska obnovu stambenih jedinica u vlasništvu Grada.

6.3. Smjernice za ostvarivanje posebnih ciljeva

Smjernice za ostvarivanje navedenih posebnih ciljeva za razdoblje od 2023. do 2028. godine su:

- redovito i ažurno voditi evidenciju imovine sukladno uspostavljenoj klasifikaciji
- voditi računa o interesima Grada kao vlasnika nekretnina prilikom izrade/izmjena prostorno-planske dokumentacije
- strateški i planski upravljati ljudskim potencijalima te jasno dodijeliti odgovornosti
- kvalitetnije i brže donositi odluke o upravljanju imovinom
- procjenu potencijala imovine zasnivati na snimanju, popisu i ocjeni realnog stanja
- provoditi redovite preglede imovine radi nadgledanja i planiranja održavanja te provoditi redovito održavanje
- kontinuirano pratiti zakonske i podzakonske akte koji se odnose na raspolaganje i upravljanje imovinom
- provoditi financijske analize kroz stopu kapitalizacije imovine
- ažurirati financijske podatke ukupnih troškova po svakoj jedinici imovine kako bi se mogla provesti financijska analiza učinkovitog upravljanja imovinom
- uspostaviti jedinstveni sustav i kriterije u procjeni vrijednosti pojedinog oblika imovine, kako bi se što transparentnije odredila njezina vrijednost
- rješavati imovinsko-pravne odnose na nekretninama, kao osnovni preduvjet realizacije investicijskih projekata, s naglaskom na komunalnu infrastrukturu
- reorganizirati portfelj Komunalna infrastruktura na način da odgovaraju zakonom propisanoj strukturi komunalne infrastrukture pod upravljanjem lokalne samouprave
- provoditi interni nadzor
- pratiti koristi i učinke od upravljanja imovinom
- uspostaviti popis manje atraktivnih poslovnih prostora koji se eventualno mogu davati neprofitnim udrugama za 1,00 kn po m² kako bi se dobio jasno uspostavljen sustav oko toga (prostori na rubnim dijelovima grada, prostori za koje duže vrijeme nitko nije iskazao interes za zakup i sl.)
- poboljšati normativni okvir raspolaganja javnim površinama, ali i ostalim nekretninama od kojih Grad najviše prihoduje
- revitalizirati zapuštene nekretnine i staviti ih u funkciju ili ih prodati u viđenom stanju
- evidentirati sve nekretnine koje se koriste bez valjane pravne osnove i riješiti takve odnose (poslovni prostori, stanovi, zemljišta)
- ostvariti prihode od podzakup u prostorima gradske uprave (npr. bankomati)
- skratiti vremenski period u kojem su poslovni prostori prazni
- izraditi analizu koji prostori su pogodni za koju namjenu
- analizirati i po potrebi revidirati ranije utvrđene vrijednosti jedinica imovine
- razmotriti mogućnost kupovine imovine u svrhu realizacije javnih i društvenih sadržaja.

7. Popis tablica

Tablica 1. SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Pule-Pola	13
Tablica 2. Prikaz broja zaposlenika po upravnim tijelima Grada Pula-Pula u 2023. godini	15
Tablica 3. Analiza dionika relevantnih za proces upravljanja imovinom Grada Pula-Pola	17
Tablica 4. Prihodi poslovanja grada Pule 2020./2021. godina	18
Tablica 5. Rashodi poslovanja grada Pule 2020./2021. godina	19
Tablica 6. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	20
Tablica 7. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	20
Tablica 8. Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	21
Tablica 9. Rezultat poslovanja	21
Tablica 10. Vertikalna analiza financijskih izvještaja	21
Tablica 11. Pokazatelji poslovanja	23
Tablica 12. Klasifikacijske skupine prema vrsti nekretnina i financijskim ciljevima	36
Tablica 13. Prikaz podjele imovine Grada Pule-Pola prema portfeljima, brojnosti i vrijednosti na dan 6. prosinca 2022. godine	39

8. Popis slika

Slika 1. Prikaz koncepta SWOT analize	13
Slika 2. Prikaz konsolidiranog upravljanja	43

9. Prilozi

Prilog 1. Analiza stanja podataka o imovini s preporukama unaprjeđenja	
--	--