



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU**



**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI**

**UPRAVLJANJE POSLOVNIM PROSTORIMA
U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE**

Zagreb, listopad 2011.

S A D R Ž A J

stranica

PREDMET, CILJEVI I METODE REVIZIJE	1
ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	2
- Zakonodavni okvir	2
- Institucionalni okvir	4
UPRAVLJANJE POSLOVNIM PROSTORIMA	7
- Dodjela na korištenje	9
- Stjecanje (kupnja)	10
- Raspolaganje poslovnim prostorima	14
a) Prodaja poslovnih prostora	14
b) Davanje u zakup	16
c) Uzimanje u zakup	18
EVIDENTIRANJE U POSLOVNIM KNJIGAMA I ISKAZIVANJE U FINANCIJSKIM IZVJEŠTAJIMA	24
OČEVIDNIK IMOVINE	27
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA POSLOVNIM PROSTORIMA	30
OČITOVANJE AGENCIJE ZA UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM	31
SAŽETAK	33



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/10-03/17
URBROJ: 613-01-01-11-4

Zagreb, 20. listopada 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
UPRAVLJANJA POSLOVNIM PROSTORIMA U VLASNIŠTVU
REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti upravljanja poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije

vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 1. rujna 2010. do 20. listopada 2011.

PREDMET, CILJEVI I METODE REVIZIJE

Predmet, ciljevi i metode revizije učinkovitosti određeni su na temelju prethodne ocjene sustava upravljanja poslovnim prostorima.

Na temelju prikupljenih podataka predviđeno je da se revizijski postupci usmjere na aktivnosti koje korisnici državnog proračuna provode u svrhu povećanja učinkovitosti upravljanja nekretninama, s naglaskom na poslovne prostore koje koriste i kojima upravljaju ministarstva. Takav izbor je učinjen na temelju ocjene da u tom području postoji mogućnost za ostvarivanje ušteda i povećanje prihoda, odnosno smanjenje rashoda.

U skladu s navedenim, kao predmet revizije je određen sustav upravljanja poslovnim

prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske. Osim toga, određena su dva glavna cilja revizije i to:

- ocijeniti učinkovitost upravljanja poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske, te
- ocijeniti primjerenost razvoja institucionalnog i zakonodavnog okvira, što uključuje i očevidnik imovine.

U reviziji su korištene različite metode kako bi se odgovorilo na revizijska pitanja. Okosnicu revizije činila su sljedeća pitanja:

- Je li zakonodavni i institucionalni okvir upravljanja poslovnim prostorima djelotvoran?
- Je li upravljanje poslovnim prostorima u vlasništvu države učinkovito?

- Jesu li podaci o evidentiranim poslovnim prostorima u poslovnim knjigama i u očevidniku imovine točni i omogućuju li učinkovito raspolaganje poslovnim prostorima?

U fazi planiranja i obavljanja pripremnih radnji za reviziju učinkovitosti analizirana je zakonska regulativa, izvješća o obavljenim financijskim revizijama proračunskih korisnika u kojima su opisane nepravilnosti i

nedostaci uočeni u tijeku obavljanja revizije, te određeni podaci i dokumentacija o upravljanju poslovnim prostorima prikupljeni u postupku financijskih revizija ministarstava koje su obavljene za 2009. Osim navedenog, korišteno je i Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom.

U nastavku se navode metode koje su korištene u reviziji za pojedino područje rada.

Korištene metode revizije

Područje rada	Metode
Upravljanje poslovnim prostorima u tijelima nadležnim za upravljanje imovinom	- analiza očevidnika, - analiza evidencija i raspoloživih podataka, - analiza kriterija i modela raspolaganja imovinom, - analiza donesenih odluka,
Upravljanje poslovnim prostorima	- analiza raspolaganja poslovnim prostorima, - analiza knjigovodstvenih podataka i analitičkih evidencija, te zemljišno knjižnih izvadaka, - analiza podataka pripremljenih i dostavljenih u očevidnik, - analiza postupaka davanja i uzimanja poslovnih prostora u zakup, - analiza ostvarenja prihoda od nekretnina danih u zakup, - analiza ostvarenih rashoda od nekretnina uzetih u zakup,
Područja mogućih ušteda	- usporedba prikupljenih podataka u ministarstvima, - izračun pokazatelja koji se odnosi na površinu poslovnog prostora po zaposlenom, - usporedba postignutih cijena za poslovne prostore dane u zakup i uzete u zakup,
Druga područja	- pregled i analiza dokumentacije, - analiza zakonske regulative.

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

- Zakonodavni okvir

Zakonodavni okvir kojim je regulirano upravljanje nekretninama čine Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08 i 38/09), Zakon o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine 101/98, 15/00, 117/01, 199/03 i 30/04), Zakon o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine 145/10) i drugi podzakonski akti. Državna imovina obuhvaća dionice, poslovne udjele i nekretnine u vlasništvu Republike

Hrvatske, osim onih nekretnina čije je upravljanje i raspolaganje određeno posebnim zakonom, te nekretnine čiji su imatelji odnosno vlasnici zavodi i druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, a koji s Agencijom za upravljanje državnom imovinom zaključuje ugovor o upravljanju tom imovinom.

Do donošenja Zakona o upravljanju državnom imovinom (u prosincu 2010.), zakonodavni okvir za upravljanje državnom imovinom je bio nedostatan, nije postojala obveza

donošenja i izrade dokumenata o upravljanju državnom imovinom, niti su bili propisani načini raspolaganja nekretninama. Zakonodavni okvir je značajno promijenjen i poboljšan donošenjem Zakona, s obzirom da sadrži osnovne pretpostavke za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja državnom imovinom koje uključuju donošenje strategije upravljanja imovinom kojom bi se kroz višegodišnje razdoblje odredile smjernice i ciljevi upravljanja imovinom i izradu godišnjeg plana upravljanja. Također, navedenim Zakonom je predviđeno donošenje više podzakonskih akata kojima se trebaju pobliže urediti pojedina pitanja.

Prema odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom, pojam upravljanja nekretninama obuhvaća stjecanje nekretnina, raspolaganje nekretninama i ostvarivanje svih drugih vlasničkih prava u skladu s propisima koji uređuju vlasništvo i druga stvarna prava. Upravljanje nekretninama može se definirati i kao proces odlučivanja i provedbe odluka u vezi sa stjecanjem, korištenjem ili raspolaganjem nekretninama. Zakonom je određeno da se njegova primjena odnosi na nekretnine čiji je imatelj odnosno vlasnik Republika Hrvatska. Također, određena su načela i način upravljanja imovinom (načela javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti), dokumenti vezani uz upravljanje imovinom, uspostava registra državne imovine, te način raspolaganja i nadležnost za donošenje odluka. Nadalje, Zakonom su utvrđeni dokumenti upravljanja državnom imovinom, a odnose se na strategiju, plan upravljanja i izvješće o provedbi plana upravljanja. Strategijom se određuju srednjoročni ciljevi i smjernice upravljanja državnom imovinom, uvažavajući gospodarske i razvojne interese Republike Hrvatske. Strategiju donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske za razdoblje od četiri godine, a nacrt prijedloga strategije utvrđuje Agencija u suradnji s nadležnim ministarstvima.

Plan upravljanja određuje kratkoročne ciljeve i smjernice upravljanja državnom imovinom, te mjere vezane uz provedbu strategije. Plan upravljanja donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Agencije za razdoblje od godine

dana, najkasnije do 31. listopada tekuće godine za sljedeću godinu. Agencija je dužna do 31. ožujka tekuće godine dostaviti Vladi Republike Hrvatske izvješće o provedbi plana upravljanja za prethodnu godinu. Izvješće o provedbi plana upravljanja Vlada Republike Hrvatske dostavlja Hrvatskom saboru na usvajanje.

Odredbom članka 2. točka 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, propisano je da su nekretnine čestice zemljišne površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, ako zakonom nije drugačije određeno. Tijela koja raspolažu nekretninama Republike Hrvatske dužna su to činiti pažnjom dobrog domaćina i to je obveza koja proizlazi iz odredbe članka 35. točke 7. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Za razliku od države, lokalne jedinice su ograničene u vezi raspolaganja nekretninama, odnosno prema odredbama članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, lokalne jedinice prodaju nekretnine putem javnog natječaja i po tržišnoj cijeni.

Odredbama članka 10. Zakona o Vladi Republike Hrvatske, propisano je da Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo upravlja, raspolaže i koristi se imovinom Republike Hrvatske, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Posebnim zakonima propisani su načini raspolaganja nekretninama u vlasništvu države zavisno o njihovoj vrsti i namjeni (za poslovne prostore, šume, poljoprivredna zemljišta i dijelom stanove). Također, odredbama članaka 69. i 70. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08) je propisano da se nefinancijska dugotrajna imovina može stjecati kupnjom samo u opsegu potrebnom za ispunjavanje zadaća proračunskih korisnika, a sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske dugotrajne imovine države i od nadoknade štete s osnove osiguranja koriste se samo za kapitalne rashode države.

Modele i kriterije za raspolaganje imovinom koji se primjenjuju kod donošenja odluka o upravljanju imovinom je utvrdilo Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske.

Modeli i kriteriji za raspolaganje imovinom
u vlasništvu Republike Hrvatske

Modeli za raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske	Kriteriji za raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske
Prodaja nekretnina	- u pravilu putem javnog natječaja uz početnu cijenu utvrđenu od Porezne uprave i provjeru usporedbom s tržišnim cijenama putem agencija za promet nekretnina, putem vještaka i slično, - izuzeci od javnog natječaja u slučaju nastavka ili proširenja postojećeg poslovnog prostora,
Kupnja nekretnina	- opravdani interes i prema procijenjenoj vrijednosti Porezne uprave koja je provjerena usporedbom s tržišnim cijenama putem agencija za promet nekretnina, putem vještaka i slično,
Darovanje nekretnina	- lokalnim jedinicama za poduzetničke zone, za rješavanje socijalnih i drugih pitanja od općeg interesa, - udrugama i raznim humanitarnim organizacijama za obavljanje registrirane djelatnosti, uz obvezni program rada, te zabranu otuđenja i opterećenja nekretnina,
Zamjena nekretnina	- opravdani interes i prema procijenjenoj vrijednosti Porezne uprave za obje nekretnine koja je provjerena usporedbom s tržišnim cijenama nekretnina na lokacijama na kojima su smještene nekretnine koje su predmet zamjene putem agencija za promet nekretninama, putem vještaka i slično,
Dodjela na korištenje poslovnih prostora i ostalih nekretnina tijelima državne vlasti, udrugama i drugima	- tijelima državne vlasti – dodjela na korištenje poslovnih prostora je u nadležnosti Ureda - lokalnim jedinicama – na određeni rok, za točno utvrđenu namjenu, uz kompenzaciju naknade za korištenje s mogućim potraživanjem prema Republici Hrvatskoj, odnosno uz otpis potraživanja od Republike Hrvatske u iznosu utvrđenom ugovorom - udrugama – putem javnog natječaja, na određeni rok, prema ponudi najboljeg Programa rada udruge,
Zakup nekretnina	- prema Zakonu o zakupu i prodaji poslovnog prostora i Odluci Vlade Republike Hrvatske o davanju ovlaštenja Uredu,
Drugo	- prema potrebi, u skladu s propisima i odlukama Vlade Republike Hrvatske i Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske.

- Institucionalni okvir

Institucionalni okvir upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske do konca 2010. činili su Vlada Republike Hrvatske, Povjerenstvo za upravljanje imovinom Vlade Republike Hrvatske, Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, tijela državne vlasti Republike Hrvatske, te pravne i druge osobe koje posjeduju, koriste ili upravljaju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

Državna imovina je u obliku prava vlasništva na nekretninama upisana u zemljišnim knjigama većinom u korist Republike Hrvatske i Hrvatskog fonda za privatizaciju, te dijelom u korist institucija i agencija koje je osnovala Republika Hrvatska, kao što su

Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama i druge. Postojeći model upravljanja državnom imovinom je omogućio da pravo vlasništva na nekretninama ima više nositelja koji na različite načine i prema različitim pravilima upravljaju državnom imovinom.

U skladu s odredbom članka 35. točka 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske raspolaže, upravlja i koristi se Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Vlada Republike Hrvatske odlučuje o stjecanju, otuđenju, davanju u zakup ili na korištenje, odnosno privremenu uporabu, određuje namjenu državne imovine, te obavlja druge vlasničke ovlasti na imovini Republike

Hrvatske pojedinačne vrijednosti iznad 10.000.000,00 kn.

Također, Vlada Republike Hrvatske može poslove upravljanja i raspolaganja državnom imovinom Republike Hrvatske povjeriti Povjerenstvu za imovinom Vlade Republike Hrvatske koje može odlučivati o upravljanju, raspolaganju i određivanju namjene državne imovine i u tom smislu davati napatke, odnosno smjernice posebnom tijelu, odnosno službi Vlade Republike Hrvatske ustrojenoj za obavljanje poslova evidencije i održavanja državne imovine. Za obavljanje poslova evidencije i održavanja imovine Republike Hrvatske kojom upravlja i raspolaže Vlada Republike Hrvatske, te provedbu odluka povjerenstva, ustrojen je Ured za državnu imovinu.

a) Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske

Odlukom Vlade Republike Hrvatske iz veljače 2004., osnovano je Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Povjerenstvo). Povjerenstvo ima predsjednika, zamjenika predsjednika i osam članova. Predsjednik Vlade Republike Hrvatske je ujedno i predsjednik Povjerenstva, a njegovi članovi su članovi Vlade Republike Hrvatske. Vlada Republike Hrvatske je povjerila Povjerenstvu određene poslove upravljanja i raspolaganja državnom imovinom i ovlastila Povjerenstvo da upravlja i raspolaže državnom imovinom kod stjecanja i otuđenja imovine u slučajevima kad pojedinačna vrijednost raspolaganja ne prelazi 10.000.000,00 kn. Povjerenstvo je donijelo Poslovnik kojim je utvrđen način njegovog rada te utvrdilo kriterije za raspolaganje državnom imovinom, prema kojima se nekretnine dodjeljuju na privremeno korištenje, u trajno vlasništvo, te prodaju, daju u zakup ili daruju, putem javnog natječaja. Također, Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske je utvrdilo Modele i kriterije za raspolaganje imovinom koji se primjenjuju kod donošenja odluka o upravljanju imovinom. Revizijom je utvrđeno da su modeli raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske nedostatni, ne predstavljaju zakonsku obvezu, te ne

zadovoljavaju zahtjeve za učinkovitim upravljanjem nekretninama.

Također, subjekti obuhvaćeni postupcima revizije nisu u pojedinim slučajevima primjenjivali utvrđene modele. Odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom propisana je obveza raspolaganja nekretninama u skladu sa Strategijom i Planom upravljanja, te su određeni načini raspolaganja imovinom. Materijale za sjednice Povjerenstva priprema Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom u pisanom obliku, s kratkim opisom predmeta i prijedlogom za rješavanje pojedinih pitanja.

b) Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom

Djelokrug rada Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (dalje u tekstu: Ured) je određen Zakonom o Izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine 101/98, 15/00, 117/01, 199/03 i 77/09), Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (Narodne novine 199/03, 30/04 i 136/04), Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (Narodne novine 11/04, 121/04 i 27/08), Odlukom Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske i povjeravanja tom povjerenstvu poslova upravljanja i raspolaganja imovinom Republike Hrvatske (Narodne novine 21/04, 30/05, 21/06, 13/08, 27/08, 121/08, 102/09, 133/09 i 98/10) i Odlukom Vlade Republike Hrvatske o davanju ovlaštenja Uredu za raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske do određenog iznosa odnosno za obavljanje određenih poslova vezanih uz imovinu u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 21/04). Prema odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom, Ured prestaje s radom 31. ožujka 2011., a njegove poslove preuzima Agencija za upravljanje državnom imovinom. Djelatnost Agencije je upravljanje državnom imovinom (nekretninama čiji je vlasnik Republika Hrvatska, osim onih nekretnina

čije upravljanje i raspolaganje je uređeno posebnim propisom) i restrukturiranje trgovačkih društava u poteškoćama, koja su u većinskom državnom vlasništvu. Tijela državne uprave, kao i drugi korisnici državnog proračuna, dužni su u roku tri mjeseca od dana stupanja na snagu navedenog Zakona dostaviti Agenciji podatke o nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske koje koriste, kao i o svim drugim nekretninama koje koriste na temelju ugovora o zakupu, ugovora o najmu ili ugovora o korištenju.

c) Tijela državne uprave

Tijela državne uprave koriste nekretnine u državnom vlasništvu, odnosno ukoliko nisu raspoložive nekretnine u državnom vlasništvu zaključuju ugovore o zakupu poslovnih prostora. Također, tijela državne uprave provode tekuće i investicijsko održavanje

poslovnog prostora i opreme koja se nalazi u poslovnom prostoru. Imovinu u državnom vlasništvu koju koriste tijela državne uprave evidentiraju u svojim poslovnim knjigama i dostavljaju podatke u Očevidnik imovine. U slučajevima kada navedena tijela imaju višak poslovnog prostora, daju ga u zakup.

Obavljanje poslova u vezi upravljanja nekretninama u tijelima državne uprave je organizirano ovisno o broju i vrijednosnoj značajnosti nekretnina kojima raspolažu. Tako su pojedina tijela osnovala odjel za upravljanje nekretninama, a u drugim tijelima nisu ustrojene posebne organizacijske jedinice.

Revizijom je ocijenjeno da je potrebno unaprijediti način organizacije poslova upravljanja nekretninama, na način da proračunski korisnici odrede zaposlenike koji će imati ovlasti i odgovornosti za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu.

**Ovlasti Vlade Republike Hrvatske
i tijela na koje je Vlada prenijela ovlasti za upravljanje državnom imovinom,
te ovlasti proračunskih korisnika u upravljanju državnom imovinom**

Ovlasti Vlade Republike Hrvatske i tijela na koje je Vlada Republike Hrvatske prenijela ovlasti za upravljanje državnom imovinom	Ovlasti proračunskih korisnika u upravljanju državnom imovinom
<ul style="list-style-type: none"> - Vlada Republike Hrvatske odlučuje o stjecanju, otuđenju imovine, uzimanju i davanju u zakup, davanju na korištenje, odnosno privremenu uporabu, određuje namjenu te imovine i obavlja druge vlasničke ovlasti na državnoj imovini kad pojedinačna vrijednost prelazi 10.000.000,00 kn. - Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske odlučuje o stjecanju, otuđenju imovine, uzimanju i davanju u zakup, davanju na korištenje, odnosno privremenu uporabu, određuje namjenu te imovine i obavlja druge vlasničke ovlasti na državnoj imovini kad pojedinačna vrijednost ne prelazi 10.000.000,00 kn. Povjerenstvo daje odobrenje za uzimanje u zakup nekretnina. 	<ul style="list-style-type: none"> - koriste nekretnine za obavljanje djelatnosti, - daju nekretnine u zakup nakon provedenog javnog nadmetanja i odobrenja Ureda, - uzimaju nekretnine u zakup bez obveze provođenja javnog nadmetanja i izvršavaju rashode za zakup, - vode popis imovine, računovodstveno evidentiraju nekretnine i ostvaruju prihode od davanja u zakup nekretnina, te - dostavljaju podatke u Očevidnik imovine.
<ul style="list-style-type: none"> - Ured odlučuje o stjecanju, otuđenju imovine, uzimanju i davanju u zakup, davanju na korištenje, odnosno privremenu uporabu, određuje namjenu imovine i obavlja druge vlasničke ovlasti na državnoj imovini kad pojedinačna vrijednost ne prelazi iznos 100.000,00 kn, - odlučuje o dodjeli na korištenje poslovnih prostora tijelima države vlasti i dodjeli na korištenje stanova za službene potrebe, - vodi Očevidnik imovine, te - obavlja upravne i stručne poslove pripreme i provođenja odluka Povjerenstva za imovinu. 	

UPRAVLJANJE POSLOVNIM PROSTORIMA

Prema odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom, pojam upravljanja nekretninama obuhvaća stjecanje nekretnina, raspolaganje nekretninama i ostvarivanje svih drugih vlasničkih prava u skladu s propisima koji uređuju vlasništvo i druga stvarna prava. Upravljanje imovinom je proces održavanja i stvaranja vrijednosti kroz najveće moguće povećanje prihoda, kontrolu rashoda, upravljanje rizicima, provođenje zakonskih obveza, te osiguranje i održavanje imovine.

Također, podrazumijeva i davanje u zakup viška nekretnina, poslove koji uključuju čišćenje, popravke, uređivanje okoliša i osiguranje, a u slučaju davanja u zakup nekretnina, pronalaženje zakupaca, zaključivanje ugovora o zakupu, pružanje ugovorenih usluga i naplaćivanje zakupnine. U procesu upravljanja imovinom se ostvaruju određene vrste prihoda i rashoda. U tablici broj 1 se daju podaci o ostvarenim prihodima od prodaje i zakupa poslovnih objekata, te izvršenim rashodima za nabavu i zakup poslovnih objekata za 2007., 2008., 2009. i 2010.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi od prodaje i zakupa, te izvršeni rashodi
za nabavu i zakup poslovnih objekata*

u kn

Redni broj	Opis	Ostvareno/izvršeno			
		2007.	2008.	2009.	2010.
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi od prodaje poslovnih objekata	30.857.245,44	11.245.184,20	9.088.219,91	15.056.471,00
2.	Prihodi od zakupa	72.417.324,39	87.670.364,28	78.802.467,48	97.508.587,00
Ukupno prihodi		103.274.569,83	98.915.548,48	87.890.687,39	112.565.058,00
3.	Rashodi za nabavu poslovnih objekata	639.504.401,53	674.949.666,01	632.596.295,66	491.435.588,00
4.	Rashodi za zakupnine	361.025.891,50	435.602.046,82	469.824.479,35	536.553.164,00
Ukupno rashodi		1.000.530.293,03	1.110.551.712,83	1.102.420.775,01	1.027.988.752,00

* U financijskim izvještajima poslovni prostori evidentirani su u okviru prihoda od prodaje poslovnih objekata i rashoda za nabavu poslovnih objekata.

Ukupni prihodi ostvareni u 2009. iznose 87.890.687,39 kn i u odnosu na prihode ostvarene u 2008. i 2007. manji su za 11,2% odnosno 14,9%, što pokazuje značajno smanjenje prihoda. U 2010. prihodi su povećani i iznose 112.565.058,00 kn. U istom razdoblju rashodi pokazuju drugačiji trend odnosno u 2010. izvršeni rashodi iznose 1.027.988,00 kn i u odnosu na 2009. manji su za 6,8%, a u odnosu na 2007. veći su za 2,7%. Navedeni podaci pokazuju da su izvršeni rashodi značajno veći od prihoda iako Republika Hrvatska ima veliki broj nekretnina u vlasništvu, od kojih se značajan broj ne koristi za obavljanje djelatnosti državnih institucija.

U ukupnim prihodima vrijednosno značajnije učešće imaju prihodi od zakupa, a vrijednosno značajnije učešće u ukupnim rashodima imaju rashodi za nabavu nekretnina odnosno poslovnih objekata. Iz navedenih podataka je vidljivo da su rashodi za nabavu poslovnih objekata značajno veći od prihoda od prodaje poslovnih prostora. Vrlo slični su pokazatelji koji se odnose na rashode od zakupnine i prihode od zakupnine. Odredbama članka 70. Zakona o proračunu je propisano da se sredstva od prodaje nefinancijske dugotrajne imovine u državnom vlasništvu, koriste samo za kapitalne rashode države.

Prihodi od prodaje poslovnih objekata su značajno manji od rashoda za nabavu poslovnih objekata koji su u 2009. izvršeni u iznosu 632.596.295,66 kn i manji su za 42.353.370,35 kn u odnosu na 2008. Navedeni rashodi se odnose na izgradnju poslovnih objekata za potrebe zdravstvenog i obrazovnog sustava, te djelom na nabavu poslovnih objekata za druge potrebe. Stjecanje poslovnih prostora putem financijskog najma je evidentirano na rashodima za zakupnine.

Prihodi od zakupa ostvareni u 2009. iznose 78.802.467,48 kn, a rashodi za zakupnine su izvršeni u iznosu 469.824.479,35 kn. Prihodi od zakupa ostvareni u 2010. iznose 97.508.587,00 kn, a rashodi za zakupnine su izvršeni u iznosu 536.553.164,00 kn. Prihodi od zakupa ostvareni u 2010. veći su za 34,7% u odnosu na prihode od zakupa ostvarene u 2007., a prihodi od prodaje poslovnih objekata su u 2010. manji za 51,2% u odnosu na prihode od prodaje ostvarene u 2007. Rashodi za zakupnine su značajno porasli tijekom četiri godine. Tako su rashodi za zakupnine izvršeni u 2010. za 175.527.272,50 kn ili 48,6% veći u odnosu na rashode za zakupnine izvršene u 2007.

Na temelju navedenih podataka i pokazatelja je vidljivo da se značajna financijska sredstva izdvajaju iz državnog proračuna za financiranje rashoda i nabavu i izgradnju

novih poslovnih prostora i za zakupnine jer su prihodi od korištenja, odnosno davanja u zakup ili prodaje poslovnih objekata značajno manji, odnosno nedostatni.

Državni ured za reviziju je mišljenja da se racionalnim korištenjem i upravljanjem poslovnim prostorima u državnom vlasništvu mogu postići značajne uštede odnosno smanjiti rashodi i izdvajanja iz državnog proračuna i povećati prihodi, te predlaže ministarstvima da preispitaju opravdanost rashoda vezanih uz zakup, ali i za nabavu i izgradnju novih poslovnih prostora.

Tablica broj 2

Poslovni prostori dodijeljeni na korištenje
i broj zaposlenih u pojedinom ministarstvu

Redni broj	Ministarstvo	Broj poslovnih prostora	Poslovni prostori dodijeljeni na korištenje u m ²	Broj zaposlenih
1	2	3	4	5
1.	Ministarstvo financija (uži dio)	2	7 711,50	399
2.	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (uži dio)	5	6 836,57	588
3.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	6	12 286,14	426
4.	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	6	2 105,00	568
5.	Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja	8	1.063,72	712
6.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	56	32 198,93	679
7.	Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	1	1 351,81	239
8.	Ministarstvo pravosuđa (uži dio)	8	2 373,14	535
9.	Ministarstvo vanjskih poslova (uži dio)	3	13 497,72	1 381
10.	Ministarstvo turizma	1	1 296,00	86
11.	Ministarstvo kulture	21	18 322,62	492
12.	Ministarstvo uprave	1	2 500,00	122
13.	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	1	37 607,00	303
Ukupno		119	139 150,15	6 530

Iz podataka navedenih u prethodnoj tablici vidljivo je da većina ministarstava obavlja djelatnost u poslovnim prostorima koji su im dodijeljeni na korištenje. Dva ministarstva nisu dostavljeni podaci iz kojih bi se vidjelo koliko im je poslovnih prostora dodijeljeno na korištenje odnosno Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo obrane ne

- Dodjela na korištenje

Ured je dodjeljivao na korištenje poslovne prostore na temelju odluka donesenih na temelju točke III. Odluke o davanju ovlaštenja Središnjem uredu za upravljanje državnom imovinom za raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske do određenog iznosa. Prema navedenoj Odluci, Uredu je povjereno obavljanje poslova, te donošenje odluka vezanih uz dodjelu na korištenje poslovnih prostora tijelima državne vlasti i dodjelu na korištenje stanova za službene potrebe. U tablici broj 2 se daju podaci o poslovnim prostorima dodijeljenim na korištenje (prema dokumentaciji koju su dostavila ministarstva) i broju zaposlenih u pojedinom ministarstvu.

evidentiraju poslovne prostore na način koji bi osigurao dobivanje navedenih podataka. Poslovni prostori koje koristi Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva u vlasništvu su Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, a dodijeljeni su mu na temelju ugovora o zakupu poslovnog prostora.

U navedenom proslavnom prostoru je smješteno i Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva je u razdoblju obuhvaćenom revizijom koristilo poslovne prostore u zakupu.

Revizijom je utvrđeno da je pojedinim ministarstvima dodijeljeno na korištenje više poslovnog prostora od potrebnog, jer daju poslovni prostor u zakup drugim tijelima državne uprave ili drugim pravnim i fizičkim osobama sa ili bez naknade, dok istodobno neka tijela imaju sav ili veći dio prostora u zakupu. Iz navedenog je vidljivo da kriteriji za dodjelu na korištenje poslovnim prostorima nisu bili ujednačeni.

Donošenjem Zakona o upravljanju državnom imovinom, odnosno od početka 2011. poboljšana je način dodjele poslovnog prostora na korištenje, kupnje ili uzimanja u zakup poslovnih prostora za potrebe tijela državne uprave. Odredbama članka 46. Zakona o upravljanju državnom imovinom, propisano je da Agencija za upravljanje državnom imovinom daje na korištenje nekretnine tijelima državne uprave ili drugim tijelima korisnicima državnog proračuna na njihov obrazloženi zahtjev, o čemu zaključuje ugovor o korištenju.

Također je propisano da ukoliko nema na raspolaganju nekretninu za ostvarivanje potreba korisnika, Agencija će kupiti ili uzeti u zakup nekretnine u skladu sa potrebama podnositelja zahtjeva. Mjerila i kriterije, naknadu za korištenje, podmirivanje troškova tekućeg i investicijskog održavanja nekretnina, podmirivanje troškova stjecanja, zakupa nekretnina koje se daju na korištenje tijelima državne uprave i drugim osobama, kao i objekte posebne namjene propisat će uredbom Vlada Republike Hrvatske.

- **Stjecanje (kupnja)**

Prema modelu raspolaganja imovinom kriterij za stjecanje nekretnine je opravdani interes i procjena Porezne uprave provjerena usporedbom s tržišnim cijenama nekretnina

putem agencije za promet nekretnina, vještaka i slično. Tijekom 2009. i ranijih godina, Republika Hrvatska je stekla kupnjom određene nekretnine. S obzirom da se stjecanje kupnjom obavlja uglavnom kroz više godina (bilo da se radi o kupnji na rate ili financijskom višegodišnjem leasingu), proračunski korisnici trebaju u skladu s odredbama članka 44. Zakona o proračunu, pribaviti suglasnost Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje na teret državnog proračuna u slijedećim godinama. Odredbama članka 45. navedenog Zakona propisano je da, proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze po investicijskim projektima tek nakon provedbe stručnog vrednovanja te ocjene opravdanosti i učinkovitosti investicijskog projekta. Također je propisano da će Vlada Republike Hrvatske uredbom propisati metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata, u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu Zakona o proračunu.

S obzirom da je Zakon stupio na snagu 1. siječnja 2009., te da je rok od 120 dana prošao, Vlada Republike Hrvatske je trebala uredbom propisati metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata. Revizijskim postupcima je utvrđeno da način utvrđivanja opravdanog interesa i postupak procjene nije propisan i u većini slučajeva nadležna tijela nisu ga provodila kod stjecanja pojedinih poslovnih prostora.

U nastavku su opisani primjeri postupaka stjecanja odnosno kupnje nekih vrijednosno značajnijih nekretnina u 2009.

- U studenome 2008. Vlada Republike Hrvatske je donijela Odluku o korištenju prava prvokupa nekretnine u Zagrebu, ukupne površine 2 260 m². Cijena za pola nekretnine, koju kupuje Republika Hrvatska, određena je u iznosu 2.500.000 EUR u kunsnoj protuvrijednosti, od čega je predviđeno 10,0% sredstava osigurati u 2008., a preostali iznos u 2009. Drugi dio nekretnine je kupio Grad Zagreb.

Početak lipnja 2009. Republika Hrvatska i Stambena zadruga su zaključile ugovor prema kojem Republika Hrvatska kupuje na temelju prava prvokupa prema Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara neposrednom pogodbom u viđenom stanju, pola spomenute nekretnine za 2.500.000 EUR. Za prodaju drugog dijela nekretnine stambena zadruga je zaključila ugovor s Gradom Zagrebom. Na ugovor koji je zaključen s Republikom Hrvatskom Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu je dalo mišljenje da je ugovor sastavljen u skladu s propisima Republike Hrvatske i nema pravne zapreke za njegovo zaključivanje.

U listopadu 2009., Vlada Republike Hrvatske je donijela Rješenje o odobrenju sredstava na teret proračunske zalihe Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. u iznosu 2.500.000 EUR za kupnju pola nekretnine u Zagrebu. U studenome 2009. je izvršena uplata u ukupnom iznosu 18.081.042,50 kn, nakon čega su poduzete radnje upisa vlasništva na Republiku Hrvatsku.

Prema nalazu sudskog vještaka iz rujna 2008., procijenjena vrijednost nekretnine iznosila je 4.274.482 EUR, što znači da je u odnosu na procijenjenu vrijednost nekretnina plaćena više za 725.518 EUR, odnosno Republika Hrvatska je platila više 362.759 EUR. Osim navedenog, utvrđeno je da za stjecanje navedene nekretnine nije dokazan opravdani interes države ni utvrđena namjena objekta. S obzirom da se radi o objektu koji nije u upotrebnom stanju i koji zahtijeva značajna ulaganja radi uređenja, trebalo je izraditi ocjenu opravdanosti investicije te sastaviti procjenu rashoda do dovođenja objekta u funkciju. Na temelju tako prikupljenih podataka trebalo je donijeti odluku o preuzimanju obveza na teret državnog proračuna za buduća razdoblja.

- Druga nekretnina se odnosi na poslovni prostor kupljen putem financijskog najma nakon dobivanja suglasnosti Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza na teret sredstava državnog proračuna za razdoblje od 2010. do 2019. Ugovor o financijskom najmu je zaključilo Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva

i vodnog gospodarstva (primatelj financijskog najma) 3. travnja 2009. s davateljem financijskog najma. Prema odredbama ugovora, predmet najma je nekretnina ukupne površine 2 700 m² u Zagrebu. Ukupna naknada s porezom na dodanu vrijednost ugovorena je u iznosu 11.516.510,38 EUR. Mjesečni obrok najma bez poreza na dodanu vrijednost iznosi 90.281,45 EUR, a s porezom na promet iznosi 110.143,37 EUR. Prvi obrok je dospio 1. svibnja 2009. Ugovoreno je trajanje najma 120 mjeseci, odnosno deset godina te plaćanje troškova obrade zahtjeva. Primatelj financijskog najma se potpisom ugovora odrekao prava na jednostrani prijevremeni raskid ugovora tijekom ugovorenog razdoblja. Poslovni prostor nije u uporabi i potrebno ga je obnoviti. Revizijom je utvrđeno da za nabavu financijskih usluga povezanih sa zaključivanjem ugovora o stjecanju nije provedeno javno nadmetanje. Prema odredbi članka 5. točka 6. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da se Zakon o javnoj nabavi ne primjenjuje između ostalog na ugovore o stjecanju, zakupu ili najmu postojećih zgrada, druge nepokretne imovine, zemljišta ili prava koja se njih tiču, bez obzira na način financiranja. Nabava financijskih usluga povezanih s prethodno navedenom nabavom istodobno, prije ili nakon ugovora o stjecanju, zakupu ili najmu, u bilo kojem obliku podliježe navedenom Zakonu.

Prema odredbama ugovora, primatelj najma može izvršiti upis prava vlasništva na svoje ime nakon što podmiri sve obroke za najam, ostatak vrijednosti i druge troškove. S obzirom da je primatelj najma Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, upis vlasništva se neće moći izvršiti, jer ovo Ministarstvo nema pravnu osobnost temeljem koje bi bio nositelj prava vlasništva. Nositelj prava vlasništva može biti jedino Republika Hrvatska.

Revizijom je utvrđeno da prije zaključivanja ugovora, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva nije od nadležnog državnog odvjetništva pribavilo mišljenje o pravnoj valjanosti tog posla, što

nije u skladu s odredbom članka 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine 16/07). Također je utvrđeno da je navedeno Ministarstvo platilo najam za svibanj i lipanj 2009., te troškove obrade zahtjeva u ukupnom iznosu 1.844.488,00 kn, a druge dospjele obveze za 2009. u ukupnom iznosu 660.860,22 EUR, odnosno 4.830.888,21 kn prema srednjem tečaju za EUR koncem 2009., (za šest mjeseci prema planu otplate), nisu podmirene ni iskazane u poslovnim knjigama Ministarstva. Osim navedenog, utvrđeno je da kod stjecanja nekretnine nije dokazan interes države.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je prije stjecanja navedene nekretnine trebalo dokazati interes Republike Hrvatske, a zbog racionalnog korištenja proračunskih sredstava, prije zaključivanja ugovora o financijskom najmu, trebalo je provjeriti i mogućnost dobivanja na korištenje poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, s obzirom da Republika Hrvatska ima u vlasništvu slobodne poslovne prostore odnosno da je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva dobilo odgovarajući prostor na korištenje samo nekoliko mjeseci nakon što je zaključilo ugovor o financijskom najmu na deset godina. Također, s obzirom da se radi o objektima koji nisu u upotrebnom stanju i da su potrebna značajna ulaganja radi uređenja, navedeno Ministarstvo je trebalo izraditi ocjenu opravdanosti investicije, sastaviti procjenu rashoda do dovođenja navedenog poslovnog prostora u funkciju, te na temelju tako utvrđenih rashoda donijeti odluku o preuzimanju obveza na teret državnih proračuna za buduća razdoblja.

Tijekom revizije obavljena je provjera i usporedba cijene po kojoj je nekretnina uzeta u najam s cijenom prema procjeni Ministarstva financija odnosno Porezne uprave. Utvrđeno je da prema ugovoru o najmu, prodajna cijena iznosi 4.265,38 EUR/m², jer ukupno ugovorena naknada za najam nekretnine površine 2 700 m² iznosi 11.516.510,38 EUR. Navedena naknada ne uključuje dodatna sredstva koja treba uložiti kako bi objekt bio u funkciji. Prema dopisu

Ministarstva financija, Porezne uprave iz siječnja 2010. (dostavljen Uredu) procijenjena vrijednost nekretnine površine 773,92 m² u centru Zagreba iznosi 1.168.820,42 EUR, odnosno 1.510,26 EUR/m². Navedeni primjer ukazuje da je postignuta cijena višestruko veća od procijenjene vrijednosti u vrijeme zaključivanja ugovora o najmu. Prema odredbi članka 35. točke 7. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, tijela koja raspolažu nekretninama Republike Hrvatske dužna su to činiti pažnjom dobrog domaćina, što u slučaju zaključivanja ugovora o financijskom najmu nije učinjeno.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva uz zaduženje u iznosu 11.516.510,38 EUR moglo kupiti useljiv poslovni prostor u Zagrebu po cijeni manjoj od 4.265,38 EUR/m².

Odlukama Vlade Republike Hrvatske iz listopada i prosinca 2009. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva je dobilo na korištenje dio zgrada Ministarstva obrane koji su dovoljni za smještaj svih uprava Ministarstva, a preseljenje je planirano tijekom 2010. S obzirom da je Ministarstvo dobilo na korištenje prostor koji zadovoljava sve potrebe, početkom rujna 2010. Vlada Republike Hrvatske je donijela odluku o prijenosu prava i obveza vezanih uz financijski najam nekretnine s Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva na Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

Prema odredbama točke II. Odluke Vlade Republike Hrvatske, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, obvezalo se ugovoriti s davateljem financijskog najma izmjene uvjeta financijskog najma koje se odnose na plaćanje dospjelih obveza, te ponovno zatražiti suglasnost Vlade Republike Hrvatske o višegodišnjem zaduživanju za kupnju prostora putem financijskog najma.

- Sljedeći primjer načina stjecanja poslovnog prostora odnosi se na kupnju zgrade za smještaj Hrvatskog povijesnog muzeja. Odluku za navedenu kupnju donijela je Vlada Republike Hrvatske u srpnju 2007., a za provedbu te odluke i potpisivanje kupoprodajnog ugovora ovlastila je Ministarstvo kulture.



Ugovor o kupnji je zaključen s prodavateljem u srpnju 2007. Ugovorena je kupoprodajna cijena u iznosu 9.800.000 EUR, te plaćanje u šest jednakih obroka u iznosu 1.633.333 EUR u kunsnoj protuvrijednosti prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan plaćanja. Prvi obrok dospijeva 31. svibnja 2008., a zadnji u studenome 2010. Prema odredbama ugovora, kupac, odnosno Ministarstvo kulture, nakon obavljene uplate prvog obroka ima pravo upisa navedene nekretnine u zemljišne knjige. Prvi obrok je plaćen koncem svibnja 2008.

Odredbama članka 22. Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, propisano je da je korisnik koji stekne nekretninu obavezan u roku 30 dana od dana stjecanja, dostaviti zahtjev Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske da podnese prijedlog s potrebnom dokumentacijom, za upis nekretnine u zemljišne knjige, a Državno odvjetništvo na temelju zahtjeva sastavlja zemljišnoknjižni prijedlog, koji podnosi nadležnom sudu radi upisa nekretnine u zemljišne knjige.

Revizijom je utvrđeno da je Ured koncem siječnja 2009. uputio zahtjev Ministarstvu kulture da dostavi potvrdu o izvršenoj uplati prve rate radi upisa navedene nekretnine u zemljišne knjige. U listopadu 2009. Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu je dostavilo

Uredu i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske rješenje Općinskog građanskog suda u Zagrebu iz rujna 2009., kojim je upisano pravo vlasništva na nekretnini u korist Republike Hrvatske.

Do konca 2009. prodavatelju je plaćeno 47.395.968,00 kn. U tijeku financijske revizije u srpnju 2010. evidentirana je vrijednost nabavljene zgrade za smještaj Hrvatskog povijesnog muzeja u poslovnim knjigama Ministarstva kulture na odgovarajućem računu nefinancijske imovine i računu vlastitih izvora.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je s obzirom na to da navedeni objekt nije u upotrebnom stanju i da su potrebna značajna ulaganja radi uređenja, prije donošenja odluke o kupnji, trebalo izraditi ocjenu opravdanosti investicije, obaviti procjenu rashoda do dovođenja objekata u funkciju, te na temelju tako utvrđenih rashoda donijeti odluku o preuzimanju obveza na teret državnih proračuna za buduća razdoblja.

- Osim kupnjom, nekretnine se mogu steći i izgradnjom. Primjer je izgradnja Muzeja suvremene umjetnosti u Zagrebu.

U svibnju 2001. Ministarstvo kulture i Grad Zagreb zaključili su sporazum o izgradnji zgrade Muzeja suvremene umjetnosti u Zagrebu, a u studenome 2003. dodatak sporazumu o izgradnji. Prema ugovoru, određeno je da ugovorne strane preuzimaju obvezu financiranja navedenog Muzeja u jednakim dijelovima u skladu s dinamikom izgradnje odnosno realizacije projekta. Postupak javne nabave građevinskih radova, nabavu roba i usluga opremanja i uređenja Muzeja, te ugovaranja s odabranim ponuditeljima, proveo je Grad Zagreb u svojstvu investitora. Izvoditeljima radova i isporučiteljima usluga obavljena su plaćanja na temelju ispostavljenih privremenih situacija. Za građevinske i građevinsko obrtničke radove zaključena su dva ugovora i jedan dodatak ugovora.

Ugovori su zaključeni u razdoblju od 2003. do konca 2008., a vrijednost ugovorenih radova je iznosila 317.669.013,00 kn. Od početka izgradnje do lipnja 2009. (kada je ispostavljena posljednja privremena situacija

za građevinske i obrtničke radove), ispostavljene su privremene situacije prema zaključenim ugovorima i dodatku ugovora za obavljene radove u iznosu 307.714.628,00 kn, što je za 9.954.385,00 kn manje od ugovorene vrijednosti. Od ukupne vrijednosti obavljenih radova, u 2009. su obavljeni radovi u vrijednosti 54.687.886,00 kn, od čega je obveza Ministarstva kulture iznosila 27.343.943,00 kn ili 50,0%.

U skladu s odredbama sporazuma o izgradnji, Muzej suvremene umjetnosti je u 100,0% vlasništvu Grada Zagreba, iako je iz državnog proračuna sufinancirano 50,0% vrijednosti izgradnje.

Provjerom i analizom različitih postupaka nabave te propisa koji uređuju navedeno područje, Državni ured za reviziju je ocijenio da se pojavljuju značajni propusti te da je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo učinkovitije upravljanje proračunskim sredstvima i državnom imovinom u cjelini.

Iz navedenih razloga, Državni ured za reviziju predlaže proračunskim korisnicima odnosno ministarstvima pri stjecanju (kupnji ili izgradnji) nekretnina:

- nedvojbeno utvrditi i dokazati opravdani interes države za stjecanje nekretnine,
- osigurati racionalno i učinkovito korištenje sredstava državnog proračuna,
- donijeti odluku o stjecanju nakon što je utvrđena namjena nekretnine,
- za objekte koji nisu u upotrebnom stanju i zahtijevaju značajna ulaganja radi uređenja, sastaviti procjenu rashoda do dovođenja objekta u funkciju, te na temelju tako utvrđenih rashoda donijeti odluku o preuzimanju obveza na teret državnih proračuna za buduća razdoblja,
- postupati u skladu s odredbom Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, prema kojoj su tijela koja raspolažu nekretninama, dužna to činiti s pažnjom dobrog domaćina,
- pri zaključivanju ugovora o stjecanju ugovoriti da je nositelj prava vlasništva Republika Hrvatska,

- pribaviti od nadležnog državnog odvjetništva mišljenje o pravnoj valjanosti ugovora,
- za ulaganja vezana uz zajedničku izgradnju nekretnina, za dio koji se financira iz državnog proračuna, sporazumom odrediti razmjerni udjel Republike Hrvatske u vlasništvu i vrijednost tako stečene imovine evidentirati u poslovnim knjigama, te
- kod nabave postupati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Osim navedenog, Državni ured za reviziju predlaže Vladi Republike Hrvatske, propisati metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata u skladu s odredbom članka 45. točka 3. Zakona o proračunu, kako bi korisnici državnog proračuna mogli preuzimati obveze po investicijskim projektima tek po provedenom stručnom vrednovanju i ocijenjenoj opravdanosti i učinkovitosti investicijskog projekta.

- Raspolaganje poslovnim prostorima

Raspolaganje poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske je propisano odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora. Navedenim Zakonom je uređeno zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora, te međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, te način prodaje poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske.

Prema odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora, poslovnim prostorom smatraju se poslovna zgrada, poslovna prostorija, garaža i garažno mjesto. Dva načina raspolaganja poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske su prodaja i davanje u zakup poslovnog prostora.

a) Prodaja poslovnih prostora

Prema odredbama članka 33.a Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora, poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske može se prodati zakupniku koji je prema odredbama Zakona o poticanju razvoja malog gospodarstva (Narodne novine 29/02) mikro ili mali subjekt maloga

gospodarstva, ako podnese zahtjev za kupnju, a uredno izvršava sve obveze iz ugovora, pod uvjetima i prema postupku koje će uredbom propisati Vlada Republike Hrvatske. Prema navedenim propisima, poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske može se prodati određenim mikro i malim subjektima, onima koji prosječno godišnje imaju zaposleno manje od 50 radnika i ostvaruju ukupni godišnji promet do 16.000.000,00 kn, ili imaju zbroj bilance ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na dohodak u vrijednosti do 8.000.000,00 kn.

Vlada Republike Hrvatske odlučuje o prodaji imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, a dio ovlasti prenijela je na Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske, odnosno na Ured. Vlada Republike Hrvatske je u listopadu 2007. donijela Uredbu o prodaji poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, kojom su propisani uvjeti i postupak za prodaju poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, koji koristi zakupnik koji ima status mikro ili malog subjekta maloga gospodarstva.

Prema modelu raspolaganja imovinom prodaja nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske se provodi putem javnog nadmetanja uz početnu cijenu utvrđenu od Porezne uprave i provjerenu usporedbom s tržišnim cijenama. Iznimka je u slučaju nastavka ili proširenja postojećeg prostora. Odredbe vezane uz uvjete i postupak prodaje poslovnog prostora iz Uredbe o prodaji poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, trebaju postati obavezan sadržaj zakonske regulative, te je u tijeku procedura donošenja novog Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora, kojim će se omogućiti prodaja poslovnih prostora u vlasništvu Republike Hrvatske i drugim korisnicima prostora, a ne samo subjektima maloga gospodarstva, ujedno će se omogućiti prodaja poslovnog prostora u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pod jednakim uvjetima i prema jednakom postupku kao i za zakupnike u poslovnom prostoru Republike Hrvatske. Navedenim Zakonom je predviđena prodaja poslovnog

prostora u vlasništvu Republike Hrvatske sadašnjem zakupniku koji uredno izvršava obveze iz ugovora o zakupu, i u skladu s Uredbom koju će donijeti Vlada Republike Hrvatske na temelju popisa poslovnih prostora koji su predmet prodaje.

Tijekom 2009. prodani su određeni poslovni prostori u vlasništvu Republike Hrvatske koji su evidentirani u poslovnim knjigama Ureda.

Vrijednost poslovnih prostora iskazana u poslovnim knjigama Ureda na dan 31. prosinca 2009. je iznosila 751.714.865,00 kn. Odnosi se na 1 608 poslovnih prostora, od kojih je 980 u vlasništvu Republike Hrvatske, a 628 u suvlasništvu. U gradu Zagrebu se nalazi 1 025 poslovnih prostora, a 583 poslovna prostora se nalazi u drugim područjima Republike Hrvatske.

Prema podacima Ureda, odnosno evidencije Odjela za evidenciju imovine i pravne poslove prodano je šest poslovnih prostora za što su zaključeni kupoprodajni ugovori u vrijednosti 1.704.647,00 kn. Za sve ugovore Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je dalo mišljenje da su ugovori pravno valjani i da nema zapreka za njihovo zaključivanje.

Tijekom 2009. Ured je prodavao imovinu neposrednom pogodbom na temelju zahtjeva kupaca, a za pojedine prodaje objavljeno je javno nadmetanje. Pribavljene su procjene vrijednosti nekretnine koju je dostavila Porezna uprava nadležna za područje na kojem se nalazi nekretnina.

Odluke o utvrđivanju početne cijene i prodaji donijelo je Povjerenstvo za imovinu Republike Hrvatske, a Ured je obavljao tehnički dio poslova na realizaciji odluka i pripremi ugovora o prodaji.

Provjerom i analizom postupaka prodaje ocjenjeno je da je prije donošenja odluka o prodaji državne imovine, trebalo provjeriti postoji li potreba tijela državne uprave za tom imovinom te pripremiti i provesti postupke koji će osigurati prodaju po tržišnim cijenama te optimalnim, odnosno najpovoljnijim uvjetima.

Državni ured za reviziju predlaže, prije prodaje utvrditi je li poslovni prostor potreban za tijelima državne uprave. Odluke o prodaji trebaju se temeljiti na dokumentima upravljanja imovinom čije donošenje je propisano Zakonom o upravljanju državnim imovinom.

Također, predlaže se prodaju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske obavljati na temelju prethodno provedenog postupka javnog nadmetanja, a ne neposrednom pogodbom na temelju zahtjeva kupca.

b) Davanje u zakup

Zakonom o zakupu i prodaji poslovnog prostora uređuje se zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora, međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, te prodaja poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske. Zakup poslovnog prostora se zasniva ugovorom o zakupu koji mora biti sastavljen u pisanom obliku. Prema odredbama članka 6. navedenog Zakona, poslovni prostor se daje u zakup u pravilu putem javnog natječaja. Uvjeti i postupak natječaja određuju se u skladu s odlukom Vlade Republike Hrvatske. Postupak natječaja provodi i odluku o najpovoljnijoj ponudi donosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno od nje ovlašteno tijelo. Iznimno, poslovni prostor se može dati u zakup i neposrednom pogodbom zatečenom zakupcu. Odredbama članka 6.a Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora propisano je da će zakupodavac sadašnjem zakupniku poslovnog prostora koji u potpunosti izvršava obveze iz ugovora o zakupa, najkasnije 60 dana prije isteka roka na koji je ugovor zaključen, ponuditi zaključivanje novog ugovora o zakupu. Ako sadašnji zakupnik ne prihvati ponudu u roku 30 dana, zakupodavac će raspisati javni natječaj za davanje u zakup poslovnog prostora u kojem će početni iznos zakupnine biti onaj koji je ponuđen zatečenom zakupniku. Prvenstveno pravo na zakup imaju osobe iz Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji. U tijeku je postupak donošenja novog Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora.

Uvjeti i postupak nadmetanja se određuju u skladu s odlukom Vlade Republike Hrvatske. Postupak natječaja provodi i odluku o najpovoljnijoj ponudi donosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno od nje ovlašteno tijelo.

Analizom i provjerom uvjeta prema kojima su pojedina ministarstva dala poslovne prostore u zakup drugim subjektima, utvrđeno je da se poslovni prostori u vlasništvu Republike Hrvatske daju u zakup po nižim cijenama od cijena poslovnih prostora koje u zakup uzimaju pojedine državne institucije. Tako je Ministarstvo gospodarstva zaključilo ugovor o zakupu poslovnog prostora za obavljanje ugostiteljske djelatnosti s trgovačkim društvom početkom svibnja 2007. Ugovor je zaključen na temelju suglasnosti Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske. Ugovorena je cijena zakupa za prostor površine 1 480,40 m² u iznosu 22.300,00 kn mjesečno, odnosno 15,06 kn/m². Ugovorena cijena zakupa je niža od tržišne.

Prema popisu poslovnih prostora kojima gospodari Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, a koji su dani u zakup ili na korištenje trećim osobama, navedeno Ministarstvo je zakupodavac za 22 poslovna prostora (na raznim lokacijama) ukupne površine 1 485,76 m². Pojedinačni poslovni prostori su površine od 14,00 m² do 210,00 m². Za tri prostora ukupne površine 289,37 m² je navedeno da su prazni.

Prostori su dani u zakup po cijenama za pravne osobe od 9 EUR/m² do 13 EUR/m², a za fizičke osobe od 2,71 EUR/m² do 7,87 EUR/m².

Za poslovni prostor površine 44 m², Ministarstvo unutarnjih poslova kao zakupnik, plaća na temelju ugovora o zakupu iz 2003., Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture zakupninu u mjesečnom iznosu 396 EUR, odnosno 9 EUR/m². Korisnici državnog proračuna ne bi trebali jedni drugima davati u zakup poslovni prostor i plaćati zakupninu, nego bi tijelo zaduženo za upravljanje nekretninama trebalo poslovni prostor u državnom vlasništvu ustupiti na

korištenje onim proračunskim korisnicima koji će ih koristiti i kojima su potrebni.

Osim navedenog, utvrđeno je da Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture prema ugovoru o zakupu iz 2003. za poslovni prostor u Zagrebu površine 64,00 m² ne naplaćuje zakupninu društvu u državnom vlasništvu. Istodobno, isto društvo kao zakupodavac, na temelju ugovora o zakupu iz 2008., daje u zakup Ministarstvu, Lučkoj ispostavi Rab (kao zakupniku), prostor površine 177,07 m² uz mjesečnu zakupninu u iznosu 1.593,63 EUR, odnosno 9 EUR/m². Iz navedenog proizlazi da navedeno ministarstvo istodobno jednoj pravnoj osobi iznajmljuje nekretninu bez naknade i od iste pravne osobe uzima nekretninu u zakup po tržišnim uvjetima.

Ministarstvo obrane dostavilo je popis poslovnih prostora sa stanjem na dan 31. prosinca 2009. U popisu su navedena 342 poslovna prostora ukupne površine 36 183,13 m², namjena prostora, te podaci o korištenju prostora (je li prostor prazan ili se koristi). Najveći broj i površina prostora nalazi se u Splitu (110 prostora površine 19 369,73 m²), Zagrebu (73 prostora površine 5 378,83 m²), Zadru (39 prostora površine 1 901 m²), Puli (33 prostora površine 2 340,64 m²), Šibeniku (20 prostora površine 2 139,64 m²) i Pločama (20 prostora površine 1 001,93 m²).

Od ukupnog poslovnog prostora kojima raspolaže, 212 poslovnih prostora površine 25 010,03 m² je dano u zakup, Ministarstvo obrane koristi 20 poslovnih prostora površine 3 031,78 m², a ne koristi se 110 poslovnih prostora površine 8 141,32 m².

Najviše prostora koji se ne koriste je u Splitu (30 prostora površine 4 507,38 m²) i u Zagrebu (23 prostora površine 1 425,39 m²). Od ukupnih poslovnih prostora koristi se 232 prostora površine 28 041,81 m² (77,5% površine ukupnog prostora), a ne koristi se 110 prostora površine 8 141,32 m² (22,5% površine ukupnog prostora).

Revizijom je utvrđeno da su poslovni prostori dani na korištenje fizičkim i pravnim

osobama za različite namjene kao što su: uredi, trgovine, skladišta, pošta, mjenjačnice, domovi zdravlja, ljekarne, dječji vrtić, škole, sveučilište, razne udruge, galerije, slikarski ateljei, političke stranke, ugostiteljski objekti, frizerski saloni i sportska društva, te da se iznajmljuju bez određenih kriterija i prema različitim cijenama koje su uglavnom značajno niže od tržišnih i od cijena po kojima druga ministarstva uzimaju poslovni prostor u zakup.

U slučajevima kada se prostor u vlasništvu države daje u zakup po uvjetima koji su povoljniji od tržišnih, svrha prostora bi trebala biti opće društvena, a ne privatna, jer se time poduzetnici dovode u neravnopravni položaj na tržištu, a država ne ostvaruje prihode koje bi mogla ostvariti da iznajmljuje prostor po tržišnim uvjetima.

Dio stambenog i poslovnog prostora, te garaža je prazan ili bespravno useljen, odnosno nisu poduzete učinkovite mjere za korištenje navedenog prostora ili njegovu prodaju. Za prostor koji je dan u zakup nisu redovito plaćane zakupnine, te navedeno Ministarstvo ima vrijednosno značajna potraživanja od zakupnika.

Ministarstvo nije pravodobno poduzimalo učinkovite mjere za naplatu navedenih potraživanja, te je najveći dio potraživanja zastario i ne može se naplatiti. Također, podaci o potraživanjima iskazani u raznim evidencijama nisu usklađeni.

Upravljanje poslovnim prostorima koje koristi Ministarstvo obrane nije učinkovito, jer su poslovni prostori (kojima upravlja Ministarstvo obrane) prazni i ne koriste se, a istodobno drugi proračunski korisnici uzimaju u zakup poslovni prostor. Primjerice, u Splitu je poslovni prostor Ministarstva obrane površine 4 507,38 m² prazan, a istodobno je Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja zaključilo ugovor o zakupu poslovnog prostora u Splitu površine 511,61 m². Ugovor je zaključen nakon što je dobivena suglasnost Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske. Mjesečna zakupnina plaća se

prema ugovorenoj cijeni u kunsnoj protuvrijednosti 9.208,98 EUR, odnosno 18 EUR/m².

Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, davanje u zakup poslovnih prostora u vlasništvu Republike Hrvatske po cijenama koje su niže od tržišnih i po uvjetima koji su izrazito povoljni za zakupoprince nije racionalno, opravdano niti ekonomski isplativo. Za poslovne prostore u državnom vlasništvu trebaju se ostvarivati ugovoreni prihodi od zakupnina ili pokrenuti postupak iseljenja, te poduzeti mjere naplate zakupnine.

Državni ured za reviziju predlaže tijelu zaduženom za upravljanje imovinom, utvrditi potrebe državne uprave za poslovnim prostorom, odrediti namjenu poslovnih prostora, te nastojati da se s prostorom u državnom vlasništvu prvenstveno zadovolje potrebe vlasnika, odnosno države. Ukoliko takve potrebe nema, poslovni prostor može se dati u zakup za opće društvene svrhe kada cijena zakupa može biti određena ispod tržišne vrijednosti, ili ovisno o namjeni, poslovni prostor se može dati u zakup ili prodati po tržišnim cijenama i to putem javnog nadmetanja zbog transparentnosti poslovanja i dostupnosti informacija.

c) Uzimanje u zakup

Ministarstva su nedostatak poslovnog prostora rješavala uzimanjem u zakup na temelju ugovora o zakupu poslovnog prostora. Tijekom 2009. bilo je zaključeno više ugovora o zakupu što je značajno utjecalo i na visinu rashoda za zakupnine, koji su tijekom 2009. za 16 ministarstava iznosili 334.726.231,00 kn. Za uzimanje poslovnog prostora u zakup nisu određeni kriteriji, niti postoje propisane procedure. Neučinkovitost upravljanja poslovnim prostorom vidljiva je kako kod davanja tako i kod uzimanja poslovnog prostora u zakup. Tako je Ministarstvo regionalnog razvoja,

šumarstva i vodnog gospodarstva tijekom 2009. imalo sve poslovne prostore u zakupu, dok je istodobno Ministarstvo obrane davalo poslovne prostore (u vlasništvu države) u zakup uz uvjete koji nisu tržišni, a dio prostora je bio prazan.

Revizijom je utvrđeno da podaci o nekretninama koje koriste ministarstva nisu cjeloviti, ni usporedivi, jer ih navedeni subjekti ne prikupljaju prema istim kriterijima. Pojedini podaci iskazani u evidencijama nisu usklađeni s podacima navedenim u ugovorima o zakupu, a iznosi zakupnina su iskazivani u kunama i u EUR, te s uključenim ili bez poreza na dodanu vrijednost.

Državni ured za reviziju predlaže ministarstvima da sastave popis svih ugovora o zakupu poslovnog prostora na temelju kojih se plaćaju zakupnine, te da prema navedenom popisu arhiviraju ugovore. Također se predlaže u popis navesti osnovne elemente iz ugovora kao što su: zakupodavac, adresa na kojoj se nalazi poslovni prostor, površina poslovnog prostora, datum zaključenja ugovora i rok na koji je ugovor zaključen, te iznos mjesečne zakupnine. Navedenim podacima trebalo bi raspolagati računovodstvo, radi kontrole podataka navedenih na ispostavljenim računima za zakupnine u odnosu na uvjete iz ugovora, kao i pravna služba, radi kontrole odredbi ugovora, poduzimanja mjera za zaključivanje dodataka ili novih ugovora, te raskida ugovora. Također, ugovorene zakupnine, odnosno naknade, trebaju biti iskazane prema istim kriterijima, odnosno u kn bez poreza na dodanu vrijednost, kako bi podaci bili usporedivi.

U tablici broj 3 se daju podaci o poslovnim prostorima u zakupu u 2009. i izvršenim rashodima za zakupnine u 2008. i 2009., prema dokumentaciji ministarstava.

Tablica broj 3

Poslovni prostori u zakupu i rashodi za zakupnine u 2008. i 2009.

Redni broj	Ministarstvo	Poslovni prostori u zakupu u 2009.		Rashodi za zakupnine u kn	
		Broj poslovnih prostora	Površina u m ²	2008.	2009.
1	2	3	4	5	6
1.	Ministarstvo financija	2	1 795,41	578.420,00	4.150.604,00
2.	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	21	3 722,23	10.489.595,00	10.354.078,00
3.	Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva	19	11 295,22	32.634.574,00	23.478.086,00
4.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	9	9 696,06	9.600.000,00	9.584.446,00
5.	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	36	6 929,00	3.058.065,00	2.682.163,00
6.	Ministarstvo unutarnjih poslova	0	0,00	112.265.352,00	104.355.749,00
7.	Ministarstvo obrane	0	0,00	34.030.708,00	29.618.259,00
8.	Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja	27	11 199,91	11.742.525,00	12.649.332,00
9.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	34	1 756,52	9.491.224,00	9.854.836,00
10.	Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	4	4 156,99	3.780.050,00	5.716.526,00
11.	Ministarstvo pravosuđa	4	4 830,28	7.787.106,00	10.735.838,00
12.	Ministarstvo vanjskih poslova	1	1 568,00*	102.728.194,00	105.595.324,00
13.	Ministarstvo turizma	0	0,00	431.218,00	796.203,00
14.	Ministarstvo kulture	9	15 650,53	4.381.331,00	4.728.022,00
15.	Ministarstvo uprave	0	0,00	77.574,00	30.922,00
16.	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	0	0,00	799.130,00	395.843,00
Ukupno		166	72 600,15	343.875.066,00	334.726.231,00

*Iskazani poslovni prostori za Ministarstvo vanjskih poslova ne uključuju diplomatsko-konzularna predstavništva.

Rashodi za zakupnine se odnose na zakup poslovnog prostora, ali i na rashode za financijski najam (leasinga) poslovnih prostora, vozila i drugog. Tako se rashodi za zakupnine Ministarstva unutarnjih poslova odnose na zakup vozila (leasing) u iznosu 96.313,556,00 kn, na zakup građevinskih objekata u iznosu 4.574.510,00 kn, te na zakup opreme i duge imovine u iznosu 3.467.683,00 kn.

Ministarstva su uzimala poslovne prostore u zakup prema različitim uvjetima. Tako je Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti za korištenje dijela poslovnog prostora površine 773,92 m² zaključilo početkom srpnja 2008. s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i športa ugovor o prijenosu ugovora o zakupu.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, je na Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti prenijelo ugovor o zakupu. Ugovor je zaključen u prosincu 2003. s pet vlasnika zakupljenog poslovnog prostora (inozemnim državljanima), prema kojem je ugovoren rok zakupa deset godina.

Odlukom Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske, iz srpnja 2003. dana je suglasnost Ministarstvu znanosti obrazovanja i športa (prethodnom korisniku) za zakup poslovnog prostora, uz predloženu mjesečnu zakupninu bez poreza na dodanu vrijednost za prvih pet godina zakupa (od 2003. do 2008.) u iznosu 15.500 EUR ili 20,03 EUR/m², a za drugih pet godina (od 2009. do 2013.) u iznosu 19.500 EUR ili 25,20 EUR/m².

Također, prema navedenoj Odluci, zakup se ugovara do postizanja dogovora o kupnji. Prema dopisu koji je Ministarstvo financija, Porezna uprava, dostavilo Uredu u siječnju 2010., procijenjena vrijednost navedene nekretnine površine 773,92 m² iznosi 8.544.076,80 kn ili 11.040,00 kn/m², odnosno 1.168.820,42 EUR ili 1.510,26 EUR/m². Ugovorena zakupnina za pet godina odnosno za razdoblje od 2003. do 2008. plaćena je u iznosu 930.000 EUR, a za 2009. u iznosu 234.000 EUR ili ukupno za šest godina u iznosu 1.160.000 EUR (bez poreza na dodanu vrijednost), što je približno jednako procijenjenoj vrijednosti nekretnine. Prema navedenom ugovoru, za deset godina ukupno treba platiti 2.100.000 EUR (bez poreza na dodanu vrijednost), što je za 79,7% više od procijenjene vrijednosti nekretnine.

Prema navedenom ugovoru o zakupu, za pet prvih godina je ugovorena mjesečna zakupnina u iznosu 20,03 EUR/m², a za drugih pet godina u iznosu 25,20 EUR/m². Tako ugovorena cijena zakupa je veća od cijene koju plaćaju druga ministarstva na sličnim lokacijama. Primjerice, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva za zakup na lokacijama u Zagrebu plaća cijenu zakupa u iznosu od 11,91 EUR/m² do 20 EUR/m² (samo u jednom slučaju) bez poreza na dodanu vrijednost.



Ugovorom o zakupu koji je zaključen na deset godina, unaprijed je ugovoreno da će zakupnina za drugih pet godina biti veća za 25,8%, odnosno da će iznositi 25,20 EUR/m², što je znatno iznad sadašnjih tržišnih cijena zakupa.

Državni ured za reviziju je mišljenja da ugovore o zakupu ne treba zaključivati za dugo razdoblje bez ugovaranja uvjeta o usklađivanju s promjenama cijena na tržištu. Također je mišljenja da prije zaključivanja ugovora o zakupu treba utvrditi ima li praznih poslovnih prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, koji se mogu koristiti za potrebe državnih institucija. Osim navedenog, Državni ured za reviziju predlaže ministarstvima i drugim proračunskim korisnicima ocijeniti opravdanost uzimanja poslovnog prostora u zakup u odnosu na kupnju ili izgradnju kako bi se osiguralo racionalnije korištenje proračunskih sredstava.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi je s raznim zakupodavcima, zaključilo 20 ugovora o zakupu poslovnih prostora na 21 lokaciji ukupne površine 3 722,23 m², zbog nedostatka prostora za obavljanje redovne djelatnosti.

Ugovori o zakupu su zaključeni u razdoblju od 1994. do 2009. U pojedinim ugovorima cijena zakupnine je izražena u DEM, što do konca 2009. nije promijenjeno, u nekima u EUR, a u nekima u kunama. U pojedinim ugovorima ugovorene su zakupnine u paušalnom iznosu, a u pojedinima po m². Također prema pojedinim ugovorima, u cijenu zakupa je uključen dio ili svi režijski troškovi te određeni troškovi održavanja. Nadalje prema pojedinim ugovorima, u cijenu zakupa je uključen i porez na dodanu vrijednost, a prema većini ugovora cijena je iskazana bez poreza na dodanu vrijednost.

Elementi pojedinih ugovora koji se odnose na plaćanje nisu jasno utvrđeni. Primjerice, prema ugovoru o zakupu poslovnog prostora površine 24,46 m² (iz ožujka 2006.), utvrđena je mjesečna zakupnina u iznosu 3.000,00 kn (što je 122,65 kn/m² ili 16,78 EUR/m²). U cijenu zakupa uključeni su uključeni režijski troškovi (struja, voda, plin, osim telefona), a zakupnik se obavezao da će na poziv zakupodavca platiti i moguće troškove tekućeg i investicijskog održavanja. Uobičajeno je da se u ugovor ugrađuje odredba da sve redovne troškove održavanja plaća zakupac, a da troškove investicijskog održavanja podmiruje vlasnik prostora.

Zakup poslovnog prostora se treba temeljiti na ugovoru o zakupu koji mora biti u pisanom obliku i sadržavati opis poslovnog prostora koji se daje na korištenje, iznos zakupnine, rokove plaćanja, djelatnost koja će se obavljati u prostoru, rok na koji se zaključuje, odredbe o prestanku ugovora, odredbe o korištenju uređaja i zajedničkih prostorija u zgradi, te način plaćanja.

Najveći broj ugovora o zakupu (osam ugovora) se odnosi na poslovne prostore (ukupne površine 3 419,76 m²) u Gradu Zagrebu.

Revizijom je utvrđeno da su za poslovne prostore na istoj lokaciji odnosno u istoj ulici, ugovorene različite cijene zakupa. Primjerice, ugovorene cijene zakupa u istoj ulici iznose 9,50 EUR/m², 10 EUR/m² i 12 EUR/m². Prema ugovoru o zakupu zaključenom sredinom prosinca 2009., za poslovni prostor površine 458,20 m², ugovorena cijena zakupa iznosi 9,50 EUR/m² ili ukupno mjesečno 4.352,90 EUR, s porezom na dodanu vrijednost. Ugovoreno razdoblje zakupa je pet godina, odnosno do 2014. Prema odredbama ugovora o zakupu, svaka stranka može bez navođenja razloga, otkazati ugovor uz otkazni rok 90 dana. Ugovor je raskinut na zahtjev zakupodavca, početkom veljače 2010. Iz navedenog je vidljivo da ministarstvo za redovno poslovanje koristi veliki dio poslovnog prostora na temelju ugovora o zakupu. Ugovori o zakupu su zaključeni tako da se u kratkom roku mogu raskinuti, što se može negativno odraziti na redovno poslovanje Ministarstva.

Državni ured za reviziju je mišljenja da ministarstva trebaju obaviti kontrolu svih zaključenih ugovora o zakupu te ih uskladiti s važećim propisima (zakupnine iskazati u kunama), a po potrebi uz valutnu klauzulu u EUR. Također, predlaže ujednačiti elemente ugovora o zakupu, te jasno odrediti iznos ugovorene zakupnine, te druge troškove vezane uz korištenje prostora. Cijene treba ugovoriti u kunama. Pri zaključivanju ugovora o zakupu elementi ugovora trebaju biti prihvatljivi za obje ugovorne strane i osiguravati stabilnost u poslovanju u slučaju raskida ugovora.

Osim navedenih načina uzimanja poslovnih prostora u zakup, pojedina ministarstva u određenim slučajevima zaključuju ugovore o zakupu poslovnog prostora s drugim proračunskim korisnicima. Tako je u dva slučaja ugovore o zakupu s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi (kao zakupnikom) zaključilo Ministarstvo financija, Carinska uprava, i to za prostor površine 15,00 m² u Zračnoj luci Zagreb, uz mjesečnu zakupninu 10 EUR/m², te za prostor u Dubrovniku površine 28,65 m², uz mjesečnu zakupninu u iznosu 5,48 EUR/m². Osim zakupnine, za poslovni prostor u Dubrovniku plaćaju se režijski troškovi i troškovi održavanja.

Državni ured za reviziju je mišljenja da tijela državne uprave, koja se financiraju iz državnog proračuna, ne bi trebala međusobno zaključivati ugovore o zakupu, prema kojima jedni višak prostora koji je u državnom vlasništvu, daju u zakup drugom korisniku, kojemu je taj prostor potreban. Tijelo nadležno za upravljanje imovinom treba dati na korištenje odgovarajući prostor na korištenje onom državnom tijelu (ministarstvu) kojem je potreban za obavljanje redovne djelatnosti.



Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva je prema dostavljenom pregledu i ugovorima, za zakup poslovnog prostora površine 7 564,45 m² u Zagrebu, arhivskog odnosno skladišnog prostora površine 507,86 m² te 51 garaže i garažnog prostora, zaključilo ukupno 14 ugovora o zakupu i jedan ugovor o korištenju. Ugovori su zaključeni na razdoblje od jedne do pet godina, te na neodređeno vrijeme.

Za poslovne prostore u Zagrebu površine 7 564,45 m², ugovori o zakupu su zaključeni za pojedinačne prostore površine od 19,29 m² do 1 035,07 m², uz cijenu od 11,91 EUR/m² do 20 EUR/m², odnosno prosječna zakupnina u Zagrebu iznosi 16,57 EUR/m². Iako se radi o lokacijama u centru i bližem centru Zagreba, ugovorene cijene zakupa za poslovne prostore su vrlo različite, tako da je najviša ugovorena cijena zakupa za 67,9% ili 8,09 EUR/m² veća od najniže. Osim toga, s raznim zakupodavcima su ugovorene različite cijene zakupa i na istoj adresi. Tako je s jednom osobom ugovorena cijena zakupa u iznosu 12 EUR/m² za poslovni prostor površine 300 m², s drugom je ugovorena cijena zakupa u iznosu 12 EUR/m² za poslovni prostor površine 490 m², s trećom je ugovorena cijena zakupa u iznosu 13,50 EUR/m² za poslovni prostor površine 19,29 m², a s četvrtom osobom je ugovorena cijena zakupa u iznosu 20 EUR/m² za poslovni prostor površine 82,29 m², što je za 66,7% više od cijene ugovorene s prve dvije osobe.

Za zakup poslovnog prostora izvan Zagreba, ugovorene su cijene u iznosu od 6,85 EUR/m² do 11,42 EUR/m², odnosno prosječna ugovorena cijena zakupa za poslovni prostor izvan Zagreba iznosi 9,41 EUR/m² i manja je od prosječno ugovorene cijene zakupa u Zagrebu za 43,2%.

Za arhivski, odnosno skladišni prostor u Zagrebu, ugovori o zakupu su zaključeni za poslovne prostore površine od 8 m² do 250 m². Ugovorene cijene zakupa iznose od 7,21 EUR/m² do 10,13 EUR/m², odnosno prosječna zakupnina koja je ugovorena u Zagrebu iznosi 8,27 EUR/m². Iako se radi o lokacijama u centru i bližem centru Zagreba, ugovorene zakupnine za arhivski, odnosno skladišni prostor su različite, pa je najviša ugovorena cijena zakupa za 40,5% veća od najniže ugovorene. Za poslovne i skladišne prostore u zakupu plaćaju se značajna sredstva.

Iz dobivenih podataka o broju zaposlenika koji rade u prostoru uzetom u zakup, vidljivo je da nisu primjenjivani kriteriji za određivanje potrebne površine poslovnog prostora po zaposleniku. Tako se, ovisno o lokacijama, na jednog zaposlenog odnosi od

7,67 m² do 48,40 m². Prosječno se na jednog zaposlenika odnosi 22,85 m² površine za koju se plaća zakup.

Prostor u Zagrebu površine 993,65 m² Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva koristi na temelju ugovora o privremenom korištenju prostora, iz siječnja 2003., koji je Grad Zagreb, kao vlasnik prostora zaključio s Vladom Republike Hrvatske. Prema odredbama ugovora, utvrđeno je da je ugovor zaključen na određeno vrijeme do postizanja sporazuma o zamjeni nekretnina između Republike Hrvatske i Grada Zagreba, a najduže do 1. kolovoza 2003. Korisnik prostora se obvezuje isprazniti prostor od osoba i stvari zadnjeg dana, odnosno 1. kolovoza 2003., i ranije ukoliko prestaju razlozi za korištenje prostora, te predati prostor vlasniku u posjed i na raspolaganje.

Ugovorena je mjesečna cijena zakupa u iznosu 1.987,30 kn (odnosno 278,23 EUR), plaćanje troškova tekućeg održavanja, te naknada usluga vezanih uz korištenje prostora (voda, grijanje, struja i drugo). Ugovorom je nadalje utvrđeno da se korisnik prostora već nalazi u posjedu prostora, na temelju zaključenog ugovora o privremenom korištenju s Gradom Zagrebom iz srpnja 2001. Naime, navedeni prostor je bio dodijeljen Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, te su ga koristile uprave navedenog Ministarstva, koje su Izmjena zakona o ustrojstvu i djelokrugu rada središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 5/08), pripale Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva.

S obzirom da u ugovoru nije navedeno koje će tijelo državne uprave koristiti prostor, a ugovorena je naknada za korištenje niža od tržišne vrijednosti, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva je nastavilo s korištenjem prostora i redovitim podmirivanjem obveza prema zaprimljenim mjesečnim računima, bez obzira što je odredbama ugovora naveden rok trajanja ugovora do postizanja sporazuma o zamjeni nekretnina između Republike Hrvatske i Grada Zagreba, a najduže do 1. kolovoza

2003. Prema navedenom, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva koristi poslovni prostor na temelju ugovora koji je istekao prije sedam godina, a nisu poduzete mjere za reguliranjem pravnog statusa. Ministarstvo je trebalo poduzeti mjere za reguliranje odnosa s vlasnikom za daljnje korištenje prostora, odnosno zaključiti dodatak ugovoru ili novi ugovor. Osim toga Ministarstvo se trebalo pripremiti za mogućnost da vlasnik prostora u skladu s ranije zaključenim ugovorom zatraži iseljenje.

Za zakup prostora u Zagrebu (za poslovni prostor površine 1 035,07 m², arhivski prostor površine 250,00 m² i 20 garažnih mjesta) izvršeni su rashodi za 2009. u iznosu 2.880.377,00 kn, a plaćanja su obavljena na temelju ispostavljenih računa u skladu s ugovorom iz veljače 2008. i ugovorom iz veljače 2009.

Prema prvom ugovoru mjesečna zakupnina s porezom na dodanu vrijednost iznosila je 239.083,00 kn, a prema drugom ugovoru, od lipnja 2009. iznosi 241.043,00 kn. Za zaključenje ugovora je pribavljena suglasnost Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske. Ugovor iz veljače 2009. je zaključen na razdoblje od tri godine, s time da se može tražiti raskid ugovora, s otkaznim rokom tri mjeseca i to bez navođenja razloga ili može prestati važiti prema izjavi zakupnika ili zakupodavca bez navođenja razloga, uz otkazni rok tri mjeseca. Na temelju navedenog ugovora, planirana su i osigurana sredstva u državnom proračunu za financiranje rashoda za zakup. Iako je ugovor o zakupu zaključen u veljači 2009. na razdoblje tri godine, već nakon dva mjeseca, odnosno u travnju 2009., Ministarstvo je uputilo zakupodavcu prijedlog sporazuma o raskidu ugovora. Iz navedenog je vidljivo da Ministarstvo nije planiralo potrebe i način osiguravanja prostora ni za razdoblje od godinu dana, nego je o tome odlučivalo prema trenutnoj potrebi. U skladu s prijedlogom sporazuma o raskidu ugovora i odredbama ugovora o zakupu, otkazni rok traje tri mjeseca, te je ugovor trebalo raskinuti u srpnju 2009. i iseliti prostor, što nije učinjeno. Ustrojstvene jedinice Ministarstva koje su koristile prostor su iseljene, dio prostora se

nastavio koristiti za potrebe arhive i skladišta, a zakupnina se i nadalje plaćala za zakup cijelog prostora prema ugovoru o zakupu.

Prema obrazloženju Ministarstva, u međuvremenu su se tražila rješenja za preseljenje cjelokupnog Ministarstva s pripadajućom arhivom na novu lokaciju, što je usporilo i onemogućilo iseljenje zakupljenog prostora.

Ugovor o zakupu je raskinut na temelju izjave Ministarstva iz svibnja 2010., uz otkazni rok tri mjeseca (do konca srpnja 2010.).

Odlukama Vlade Republike Hrvatske iz listopada i prosinca 2009. Ministarstvo je dobilo na korištenje dio zgrada Ministarstva obrane koji je dovoljan za smještaj svih uprava Ministarstva, a preseljenje je planirano do konca 2010.

Iz navedenog je vidljivo da je Ministarstvo i nakon otkaznog roka koristilo dio prostora (samo arhivski prostor), a plaćalo je zakup cijelog prostora tijekom 2009. i u 2010. Također je vidljivo da je Ministarstvo pokrenulo postupak raskida ugovora o zakupu, iako nije imalo osiguran odgovarajući zamjenski prostor, što je imalo negativne financijske posljedice.

Mjesečna zakupnina s porezom na dodanu vrijednost u drugom dijelu godine za cijeli zakupljeni prostor je iznosila 241.043,00 kn, od čega se na arhivski prostor odnosi 22.755,00 kn, što je 9,4% ukupne zakupnine, a razlika u iznosu 218.288,00 kn se odnosi na zakupninu za poslovni prostor i garažna mjesta. Iako je Ministarstvo od kolovoza 2009. koristilo samo arhivski prostor, plaćalo je mjesečnu zakupninu za cijeli prostor. Iz navedenog proizlazi da je mjesečno više plaćena zakupnina za 218.288,00 kn, te da je zbog propusta planiranja potreba za poslovnim prostorom Ministarstvo ukupno tijekom 2009. i 2010. platilo zakupninu u iznosu 2.837.744,00 kn za prostor koji nije korišten.

Državni ured za reviziju predlaže proračunskim korisnicima donijeti plan potreba poslovnog prostora za redovno poslovanje, odnosno utvrditi površinu i kvalitetu poslovnog prostora po zaposleniku te posebno potrebnu površinu druge vrste

poslovnog prostora (uključujući arhivski prostor, garažna mjesta i drugo) za obavljanje poslova koji su u njihovoj nadležnosti. U skladu s utvrđenim, treba podnijeti zahtjev nadležnom državnom tijelu za dodjelu odgovarajućeg prostora na korištenje, odnosno poduzeti mjere za zakup prostora prema unaprijed utvrđenim kriterijima vezano

za lokaciju, površinu i cijenu prostora koji se treba uzeti u zakup. Za prostore koje koriste proračunski korisnici, treba postojati valjana pravna osnova, odnosno zaključeni ugovori o zakupu ili korištenju u skladu sa zakonskom regulativom.

EVIDENTIRANJE U POSLOVNIM KNJIGAMA I ISKAZIVANJE U FINANCIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Proračunski korisnici evidentiraju vrijednost nekretnina (poslovnih prostora) u poslovnim knjigama na računima dugotrajne imovine i iskazuju u bilanci. Imovina se početno iskazuje po trošku nabave (nabavnoj vrijednosti), odnosno po procijenjenoj vrijednosti, a vrijednost dugotrajne imovine ispravlja se prema prosječnim godišnjim stopama, linearnom metodom.

Proračunski korisnici, prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, obavezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne imovine po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana), te s drugim potrebnim podacima. Prema odredbama članka 26. navedenog Pravilnika, zgrade i ostali građevinski objekti se iskazuju odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekata od vrijednosti zemljišta, tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost. Popis imovine i obveza se sastavlja na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance. Podaci o popisu se unose pojedinačno u naturalnim i novčanim iznosima u popisne liste.

Ministarstvo financija je donijelo Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Proračunski korisnici državnog proračuna su oni korisnici kojih je osnivač Republika Hrvatska, te koji ostvaruju prihode iz državnog proračuna i/ili na temelju javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, pri čemu ti prihodi iznose 50,0% ili više od ukupnih prihoda, te koji su navedeni u registru (popisu proračunskih korisnika).

Proračunski korisnici su imovinu u vlasništvu Republike Hrvatske dobili na korištenje i u svojim poslovnim knjigama je evidentiraju na računima dugotrajne imovine. Revizijom je utvrđeno da se primjenjuju različiti načini evidentiranja navedene imovine u poslovnim knjigama. Primjerice, jedan proračunski korisnik (Hrvatski povijesni muzej) ima u poslovnim knjigama evidentiran objekt u državnom vlasništvu, a drugi objekt koji je također u državnom vlasništvu je evidentiran u poslovnim knjigama nadležnog Ministarstva.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu financija i tijelu nadležnom za upravljanje državnom imovinom, da odrede proračunske korisnike koji trebaju evidentirati imovinu u svojim knjigama, uzimajući u obzir različite načine stjecanja imovine, kako bi se osigurala jednoobraznost evidentiranja i točnost podataka. Pri tome se s obzirom na područje obuhvaćeno revizijom misli na poslovne prostore.

Proračunski korisnici vode analitičke evidencije s različitim sadržajem te prema različitim kriterijima i potrebama. Primjerice, Ministarstvo unutarnjih poslova podatke o nekretninama (građevinskim objektima, zemljištu i drugoj imovini) evidentira u nekoliko analitičkih evidencija, koje pojedinačno ne daju cjelovite podatke, ali povezivanjem evidencija može se doći do određenih zaključaka. Tako su u evidenciji stanja osnovnih sredstava, pojedinačno navedene nekretnine s inventurnim brojem, amortizacijskom grupom, organizacijskom jedinicom, računom, datumom nabave, nabavnom vrijednosti, te iznosom otpisa

(ispravka) vrijednosti, a nije navedena sadašnja vrijednost nekretnine. Kod pojedinih nekretnina navedene su površine u m², a kod drugih nije navedena površina. U određenoj evidenciji navedene su zbrojene vrijednosti prema vrstama nekretnina, odnosno računima, tako da je navedena nabavna vrijednost i otpis, a nema podataka o sadašnjoj vrijednosti. U evidenciji za određeno razdoblje navedene su nabavne vrijednosti, otpis i stanje, odnosno sadašnja vrijednost nekretnina, prema računima, ali ne i prema pojedinim nekretninama. Površina, oblik vlasništva i drugi podaci o građevinskim objektima se mogu dobiti za pojedine objekte iz pregleda podataka sastavljenih za očevidnik nekretnina, izvadaka iz zemljišnih knjiga, te

izvadaka iz posjedovnog lista.

Međutim i u navedenim evidencijama, pojedini podaci nisu navedeni, jer su u tijeku sudski postupci utvrđivanja vlasništva ili iz drugih razloga.

U bilanci (financijskom izvještaju) se uz drugu imovinu i obveze, te izvore vlasništva, iskazuje sadašnja vrijednost građevinskih objekata početkom godine, te sadašnja vrijednost imovine koncem godine i to prema računima i grupama računa iz računskog plana.

U tablici broj 4 se daju podaci o vrijednosti građevinskih objekata koje su iskazane u bilancama ministarstava sa stanjem na dan 1. siječnja i 31. prosinca 2009.

Tablica broj 4

Vrijednost građevinskih objekata
1. siječnja i 31. prosinca 2009.

u kn

Redni broj	Ministarstvo	Vrijednost građevinskih objekata		Indeks (4/3)
		1. siječnja	31. prosinca	
1	2	3	4	5
1.	Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva	1.069.583.552,00	4.753.055.458,00	444,4
2.	Ministarstvo unutarnjih poslova	1.381.587.124,00	1.357.961.026,00	98,3
3.	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	1.062.883.777,00	1.212.010.701,00	114,0
4.	Ministarstvo financija	805.937.762,00	835.260.780,00	103,6
5.	Ministarstvo obrane	505.314.746,00	471.543.470,00	93,3
6.	Ministarstvo vanjskih poslova	463.223.130,00	454.680.128,00	98,2
7.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	57.548.632,00	86.735.262,00	150,7
8.	Ministarstvo kulture	71.780.977,00	70.770.346,00	98,6
9.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa*	-	54.292.774,00	-
10.	Ministarstvo pravosuđa	21.632.042,00	21.530.613,00	99,5
11.	Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	14.337.699,00	13.591.827,00	94,8
12.	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	9.749.897,00	9.745.725,00	99,9
13.	Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja	7.176.821,00	7.085.291,00	98,7
14.	Ministarstvo uprave	361.692,00	357.045,00	98,7
15.	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	14.288,00	13.968,00	97,8
16.	Ministarstvo turizma	6.271,00	5.708,00	91,0
	Ukupno	5.471.138.410,00	9.348.640.122,00	170,9

* U financijskim izvještajima nije iskazana vrijednost građevinskih objekata 1. siječnja zbog izmjena organizacijske klasifikacije.

Vrijednost građevinskih objekata koncem prosinca 2009. je iznosila 9.348.640.122,00

kn, što je u odnosu na vrijednost iskazanu početkom godine više za 70,9%. Najveću iskazanu vrijednost i najveće povećanje vrijednosti imovine u 2009. je iskazalo Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva. Imovina se odnosi na stanove na području od posebne državne skrbi, koji su evidentirani u poslovnim knjigama tijekom 2009.

Analizom podataka koji su iskazani u financijskim izvještajima ministarstava utvrđeno je da podaci nisu cjeloviti i da ne pokazuju stvarno stanje, odnosno vrijednost građevinskih objekata. Tako je vrijednost imovine iskazana u bilanci Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva koncem 2009. za 4.281.511.988,00 kn ili 907,9% veća od vrijednosti imovine Ministarstva obrane koje raspolaže značajno većim brojem građevinskih objekata, odnosno većom vrijednosti državne imovine. Vrijednost građevinskih objekata početno se iskazuje po trošku nabave (nabavnoj vrijednosti), odnosno po procijenjenoj vrijednosti ako se nabavna vrijednost ne može utvrditi. Početno iskazane vrijednosti u poslovnim knjigama u određenim slučajevima nisu realno iskazane. Primjerice, u evidencijama stanja dugotrajne imovine, nabavna vrijednost pojedinih građevinskih objekata iskazana je u iznosu 1,00 kn ili 0,01 kn.

S obzirom da vrijednost građevinskih objekata nije realno iskazana u poslovnim knjigama i bilancama, potrebno je u procesu donošenja odluke o načinu upravljanja imovinom u državnom vlasništvu voditi računa i o tržišnoj vrijednosti nekretnina.

Proračunski korisnici trebaju provjeriti jesu li iskazane vrijednosti u poslovnim knjigama točne i realne, te kada je to potrebno procijeniti vrijednost nekretnine, te u poslovnim knjigama osigurati realne podatke o imovini.

U osam ministarstava su revizijom (tijekom 2010. provedene su financijske revizije šesnaest ministarstava) utvrđene određene nepravilnosti koje se odnose na evidentiranje imovine odnosno, popis imovine, unos podataka u očevidnik i drugo. U pojedinim subjektima popis imovine i obveza nije potpun, a knjigovodstvena vrijednost nije realna, a u određenim slučajevima nekretnine nisu evidentirane u poslovnim knjigama ili nisu dostavljeni podaci u očevidnik.

Prema Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Ministarstva obrane za 2009., podaci iskazani u poslovnim knjigama, analitičkim evidencijama, te financijskim izvještajima nisu usklađeni. Tako je u bruto bilanci iskazana nefinancijska imovina u iznosu 47.264.939.715,00 kn, a u financijskim izvještajima u iznosu 891.895.753,00 kn. Podaci o imovini i knjigovodstvenoj vrijednosti nisu dostavljeni Uredu. Osim navedenog, dio imovine nije evidentiran u poslovnim knjigama niti iskazan u financijskim izvještajima.

Nije obavljen cjelovit popis imovine, te ne sadrži potrebne podatke o vrsti, količini i vrijednosti nekretnina. Također za imovinu koja početno nije iskazana po trošku nabave, nije utvrđena procijenjena vrijednost. Nadalje, popisom nisu obuhvaćeni stanovi, garaže i poslovni prostori. Ispravak vrijednosti dugotrajne nefinancijske imovine (osim stanova i garaža) nije obavljan i nisu utvrđene stope ispravaka vrijednosti za vojnu nefinancijsku imovinu. Ministarstvo nema ustrojenu sveobuhvatnu analitičku evidenciju nefinancijske imovine (po vrsti, količini i vrijednosti), te nije definirano vlasništvo za dio imovine kojom raspolaže. Pojedina imovina je evidentirana na računu nefinancijske imovine u pripremi, a radi se o ulaganjima koja su okončana, te su trebala biti evidentirana na proizvedenoj dugotrajnoj imovini, odnosno trebalo je za obavljenja ulaganja iskazati veću vrijednost nekretnina.

Revizijom Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, utvrđeno je da poslovni prostori koji se nalaze na tri lokacije u Zagrebu nisu evidentirani u poslovnim knjigama, a za jedan poslovni prostor navedeno Ministarstvo nema

dokumentacije niti saznanja tko ga koristi. U vrijeme revizije upućen je dopis Uredu, kojim su traženi podaci o navedenom prostoru. Tijekom obavljanja revizije učinkovitosti ministarstva su dostavila određene podatke, koji također odražavaju nedovoljnu kvalitetu podataka o građevinskim objektima na korištenje. Tako je primjerice prema evidenciji Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture koncem 2009. koristilo 115 nekretnina, od kojih je 13 u zakupu. Revizijom je utvrđeno da je u poslovnim knjigama evidentirano 86 nekretnina, dakle 29 manje. Dva poslovna prostora u Zagrebu su evidentirana u očevidniku imovine, a nisu evidentirana u knjigovodstvenim evidencijama. Iz navedenog proizlazi da podaci koji se odnose na nekretnine koje koristi spomenuto Ministarstvo, nisu usklađeni u evidencijama, poslovnim knjigama i očevidniku imovine. Državni ured za reviziju predlaže

Ministarstvu financija i tijelu nadležnom za upravljanje imovinom izraditi detaljnije upute o načinu evidentiranja državne imovine u poslovnim knjigama i analitičkim evidencijama.

Također, potrebno je donijeti smjernice o načinu procjene vrijednosti imovine koja nije iskazana po realnoj vrijednosti, definirati tijelo i odrediti rok za procjenu vrijednosti imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, te odrediti izvore financiranja navedenih usluga. Proračunski korisnici za učinkovito upravljanje nekretninama trebaju osigurati potpune i točne podatke o imovini, a tijelo nadležno za upravljanje imovinom treba predložiti standardizirani način izvješćivanja o imovini za proračunske korisnike kako bi se osigurali cjeloviti podaci o vrijednosti državne imovine i preduvjeti za pravilno i učinkovito upravljanje i kontrolu.

OČEVIDNIK IMOVINE

Preduvjet za učinkovito upravljanje nekretninama je uspostava potpunog i ažurnog očevidnika imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. S uspostavom očevidnika započeo je Ured koji je 2001. donio Pravilnik o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Očevidnik je skup svih podataka i isprava o nekretninama, pokretninama, te pravima i obvezama, vezanih za nekretnine i pokretnine u vlasništvu Republike Hrvatske. Sastoji se od očevidnika nekretnina, očevidnika pokretnina i očevidnika prava i obveza vezanih za nekretnine i pokretnine.

Cilj ustrojavanja očevidnika imovine je izgradnja i održavanje središnje evidencije imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, informiranost o stanju državne imovine u cilju donošenja kvalitetnih odluka o upravljanju imovinom, te nadzor nad stanjem imovine.

Prema odredbama članka 13. Pravilnika o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, obveznici dostavljanja podatka su sva tijela državne vlasti te pravne i druge

osobe koje posjeduju, koriste ili upravljaju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Podatke o imovini su navedeni subjekti dužni dostaviti Uredu, prema stanju utvrđenom popisom imovine na dan 31. prosinca svake godine, u rokovima određenim propisima o godišnjim financijskim izvještajima za korisnike državnog proračuna.

Očevidnik imovine se vodi u elektronskom obliku koji omogućuje svakom korisniku državne imovine da dostavlja podatke o imovini koju koristi izravno u evidenciju, te da podatke ažurira. U okviru očevidnika imovine je ustrojen registar obveznika dostave podataka o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske. Registar se formira nakon što obveznik dostavi zahtjev za prijavu u očevidnik imovine. Nakon prijave, obvezniku se dodjeljuje korisničko ime i identifikacijski broj, te se prijavljuje u registar. U srpnju 2010. u registru je bilo upisano 79 obveznika, dok je u isto vrijeme u Registru proračunskih korisnika bilo evidentirano 817 tijela. Prema navedenom je vidljivo da je 9,7% proračunskih korisnika

dostavilo zahtjev za prijavu u očevidnik imovine.

Registar obveznika dostave podataka se formira na temelju prijave za unos u očevidnik, odnosno Ured ne traži podatke od proračunskih korisnika ili drugih obveznika.

Državni ured za reviziju predlaže promijeniti način formiranja registra obveznika, odnosno predlaže imenovati tijelo nadležno za upravljanje imovinom koje će sastaviti popis obveznika dostave podataka, tražiti i kontrolirati podatke od svih obveznika, ustrojiti evidenciju o obveznicima koji nisu dostavili tražene podatke, te poduzimati mjere kako bi se u registru obveznika i očevidniku imovine osigurali cjeloviti podaci.

Revizijom je utvrđeno da su u očevidnik nekretnina, između ostalih, uneseni podaci za 110 518 građevina površine 964 004,15 m²

procijenjene vrijednosti 950.781.804,04 kn, te za 683 poslovna prostora površine 134 919,88 m² procijenjene vrijednosti 154.506.739,08 kn.

Ministarstva u poslovnim knjigama evidentiraju građevinske objekte na jednom računu, a u očevidniku se građevinski objekti vode u dvije kategorije, i to kao građevine i prostor.

Ukupno iskazana vrijednost građevina i prostora u očevidniku je koncem 2009. iznosila 1.105.288.543,12 kn. Istodobno je vrijednost građevinskih objekata iskazana u bilancama sa stanjem na datum 31. prosinca 2009. iznosila 9.348.640.122,00 kn. Navedeni podaci ukazuju na neusklađenost evidencija, te na nepotpunost podataka u očevidniku.

U tablicama broj 5 i 6 se daju podaci iz očevidnika nekretnina za građevine i prostor sa stanjem sredinom 2008. i koncem 2009.

Tablica broj 5

Podaci iz očevidnika nekretnina za građevine

Redni broj	Namjena građevine	Stanje 11. srpnja 2008.			Stanje 27. studenoga 2009.		
		Broj građevina	Površina u m ²	Procijenjena vrijednost u kn	Broj građevina	Površina u m ²	Procijenjena vrijednost u kn
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Poslovna	808	815 766,95	941.620.769,45	38 475	866 176,57	943.045.243,22
2.	Rezidencijalna	15	12 778,73	6.706.560,82	18	13 150,73	6.706.560,82
3.	Spomenik kulture	8	194,40	0,00	49	1 190,70	0,00
4.	Sportsko-rekreacijska	16	10 637,54	1.030.000,00	20	17 302,54	1.030.000,00
5.	Stambena	57	62 914,61	0,00	71 956	66 183,61	0,00
	Ukupno	904	902 292,23	949.357.330,27	110 518	964 004,15	950.781.804,04

Tablica broj 6

Podaci iz očevidnika nekretnina za prostor

Redni broj	Namjena prostora	Stanje 11. srpnja 2008.			Stanje 27. studenoga 2009.		
		Broj prostora	Površina u m ²	Procijenjena vrijednost u kn	Broj prostora	Površina u m ²	Procijenjena vrijednost u kn
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Garažno mjesto	2	0,00	0,00	4	1 239,50	0,00
2.	Garaža	9	1 807,82	0,00	8	1 791,93	0,00
3.	Poslovni	533	114 267,13	152.978.826,87	592	125 361,99	151.643.526,91
4.	Stambeni	79	6 446,72	2.541.365,40	78	6 425,91	2.541.365,40
5.	Stambeno-poslovni	1	100,55	321.846,77	1	100,55	321.846,77
	Ukupno	624	122 622,22	155.842.039,04	683	134 919,88	154.506.739,08

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom nije predviđena zasebna unutarnja ustrojstvena jedinica koja bi imala potpuni uvid, te pratila i kontrolirala podatke u očevidniku imovine, niti su predviđeni zaposlenici zaduženi za vođenje očevidnika.

U sustav očevidnika imovine nije ugrađena mogućnost automatskog dobivanja pregleda obveznika koji nisu dostavili podatke o imovini. Također nije uspostavljen sustav kontrole unesenih podataka.

S tim u vezi je Državni ured za reviziju pri obavljanju revizija financijskih izvještaja i poslovanja Ureda u više navrata ukazivao da nisu postignuti zadovoljavajući učinci vezani uz uspostavu očevidnika.

Iako je Pravilnik o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske donesen 2001., do vremena obavljanja revizije učinkovitosti (ožujak 2011.), odnosno niti nakon deset godina nije uspostavljen očevidnik koji bi osigurao cjelovite podatke i isprave o nekretninama, pokretninama, te pravima i obvezama vezanim za nekretnine i pokretnine u vlasništvu Republike Hrvatske. Prema navedenom se ocjenjuje da nije ostvaren cilj ustrojavanja očevidnika, kao središnje evidencije imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

Popis državne imovine treba biti osnova za unos podataka u bilancu države. Odredbama članka 106. Zakona o proračunu, propisano je da za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija do 15. veljače tekuće proračunske godine, popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. S obzirom da podaci o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske nisu cjeloviti, nisu uneseni u bilancu države, odnosno financijske izvještaje državnog proračuna Republike Hrvatske.

Zakonom o upravljanju državnom imovinom, koji je stupio na snagu početkom 2011., uvedene su određene izmjene koje će imati utjecaja i na unos podataka u bilancu državnog proračuna. Registar će biti javan, što će značajno pridonijeti transparentnosti podataka, te povećanju broja obveznika dostave podataka.

Odredbama članka 47. Zakona o upravljanju državnom imovinom, definiran je registar kao popis državne imovine u obliku nekretnina, uključujući i nekretnine čije je upravljanje i raspolaganje uređeno posebnim zakonom, a čiji je imatelj odnosno vlasnik Republika Hrvatska, zavodi i druge pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska. Način uspostave, sadržaj, oblik, način vođenja registra, te podatke koji se neće javno objavljivati treba uredbom propisati Vlada Republike Hrvatske.

Državni ured za reviziju je mišljenja da tijelo nadležno za upravljanje državnom imovinom treba evidentirati obveznike dostave podatka kao preduvjet za osiguranje cjelovitih podataka, uspostaviti sustav kontrole točnosti unesenih podataka i mogućnost dobivanja pregleda obveznika koji nisu dostavili podatke. Također, predlaže da tijelo nadležno za upravljanje državnom imovinom ustroji zasebnu unutarnju ustrojstvenu jedinicu, koja treba imati potpuni uvid u podatke navedene u popisu imovine. S obzirom na stupanje na snagu Zakona o upravljanju državnom imovinom prema kojem je povećan broj obveznika dostave podatka, te imajući u vidu dosadašnje poteškoće u uspostavi očevidnika državne imovine, potrebno je da Ministarstvo financija i tijelo nadležno za upravljanje državnom imovinom uspostave suradnju i poduzmu odgovarajuće mjere i aktivnosti radi uspostave točnog i potpunog popisa imovine i unosa podataka u bilancu državnog proračuna.

OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA POSLOVNIM PROSTORIMA

Do donošenja Zakona o upravljanju državnom imovinom u prosincu 2010., zakonodavni okvir za upravljanje državnom imovinom bio je nedostatan, nije postojala obveza donošenja i izrade dokumenata o upravljanju državnom imovinom, a načini raspolaganja nekretninama nisu bili propisani. Zakonodavni okvir je značajno promijenjen i poboljšan, jer doneseni Zakon sadrži osnovne pretpostavke za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja državnom imovinom, koje uključuju donošenje strategije za upravljanje imovinom (kojom bi se kroz višegodišnje razdoblje odredile smjernice i ciljevi upravljanja imovinom) i izradu godišnjeg plana upravljanja. Također, navedenim Zakonom je predviđeno donošenje više podzakonskih akata.

Modele i kriterije za raspolaganje imovinom, koji su se primjenjivali kod donošenja odluka o upravljanju imovinom, utvrdilo je Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske. Revizijom je utvrđeno da su navedeni modeli i kriteriji nedostadni, da ne predstavljaju zakonsku obvezu, te da nisu zadovoljavali zahtjeve za učinkovitim upravljanjem nekretninama. Također je utvrđeno da subjekti obuhvaćeni revizijom nisu u pojedinim slučajevima primjenjivali navedene modele i kriterije.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, ocjenjuje se da upravljanje poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske nije učinkovito. Također je ocijenjeno da se u obavljanju poslova vezanih uz upravljanje imovinom pojavljuju značajne nepravilnosti i propusti, te da je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se povećala učinkovitost upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Zbog navedenog, Državni ured za reviziju je predložio ministarstvima i drugim nadležnim tijelima:

- unaprijediti način organizacije poslova upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno ustrojiti organizacijsku jedinicu ili službu, te

odrediti zaposlenike koji će imati ovlasti i odgovornosti za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu,

- kod stjecanja nekretnina nedvojbeno utvrditi i dokazati opravdani interes Republike Hrvatske za stjecanje nekretnina, osigurati racionalno i učinkovito korištenje sredstava državnog proračuna, te donijeti odluku o stjecanju, odnosno kupnji nakon što se utvrdi namjena nekretnine,
- za objekte koji se kupuju, a nisu u upotrebnom stanju te zahtijevaju značajna ulaganja radi uređenja, sastaviti procjenu rashoda do dovođenja objekta u funkciju, te na temelju procjene rashoda donijeti odluku o preuzimanju obveza na teret državnog proračuna za buduća razdoblja,
- pri zaključivanju ugovora o stjecanju odnosno kupnji, ugovoriti da je nositelj prava vlasništva Republika Hrvatska, te pribaviti od nadležnog državnog odvjetništva mišljenje o pravnoj valjanosti ugovora,
- kod nabave postupati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te nabavnu vrijednost imovine evidentirati u poslovnim knjigama u skladu s propisima,
- prije prodaje utvrditi je li poslovni prostor potreban za smještaj drugih tijela državne uprave, te prodaju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske obavljati na temelju prethodno provedenog postupka javnog nadmetanja, umjesto neposrednom pogodbom na temelju zahtjeva kupca,
- vezano uz davanje poslovnih prostora u zakup, tijelo nadležno za upravljanje državnom imovinom treba utvrditi potrebe Republike Hrvatske za

- poslovnim prostorom, odrediti namjenu raspoloživih poslovnih prostora, te s poslovnim prostorom u državnom vlasništvu prvenstveno zadovoljiti potrebe državnih institucija,
- izraditi detaljnije upute za evidentiranje dugotrajne imovine u poslovnim knjigama i analitičkim evidencijama, kako bi se osigurala jednoobraznost evidentiranja i točnost podataka, donijeti smjernice o načinu procjene vrijednosti imovine koja je iskazana po nerealnoj vrijednosti, utvrditi tijelo i rok u kojem je potrebno obaviti procjenu imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, te odrediti izvore financiranja navedenih usluga,
 - osigurati potpune i točne informacije o imovini radi učinkovitog upravljanja, odrediti način prema kojem proračunski korisnici trebaju izvješćivati o imovini u državnom vlasništvu, te
 - sastaviti popis obveznika dostave podatka u očevidnik imovine, ustrojiti zasebnu unutarnju ustrojstvenu jedinicu, te obavljati kontrolu točnosti i potpunosti podatka.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi provedba preporuka navedenih u ovom Izvješću pridonijela povećanju usklađenosti sa zakonima i drugim propisima, smanjenju rashoda i povećanju prihoda vezanih za upravljanje imovinom, te povećanju učinkovitosti sustava upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

OČITOVANJE AGENCIJE ZA UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM

Agencija za upravljanje državnom imovinom u očitovanju navodi da je Zakon o upravljanju državnom imovinom, stupio na snagu 1. siječnja 2011., te da je Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, u čijoj nadležnosti je bilo upravljanje poslovnim prostorom u vlasništvu Republike Hrvatske, prestao s radom 31. ožujka 2011.

Do donošenja Zakona o upravljanju državnom imovinom, zakonodavni okvir za upravljanje državnom imovinom je bio nedostatan, nije postojala obveza donošenja i izrade dokumenata o upravljanju državnom imovinom, niti su bili propisani modeli i kriteriji raspolaganja nekretninama.

Zbog navedenog, te značajnog nedostatka stručnog kadra, došlo je i do neučinkovitog upravljanja poslovnim prostorima, te određenih propusta i nepravilnosti.

Upravo u cilju uklanjanja navedenih nepravilnosti donesen je Zakon o upravljanju državnom imovinom, te osnovana Agencija za upravljanje državnom imovinom koja će kroz Strategiju i Plan upravljanja državnom imovinom jasno odrediti srednjoročne ciljeve i smjernice upravljanja državnom imovinom, uvažavajući gospodarske i razvojne interese Republike Hrvatske.

Nastavno na mjere koje Državni ured za reviziju predlaže ministarstvima i drugim nadležnim tijelima, radi povećanja učinkovitosti upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, navedeno je slijedeće:

- *Donošenjem Zakona o upravljanju državnom imovinom postavljen je zakonodavni okvir za organizacijsku strukturu odgovornosti i ovlasti za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu.*

- *Uredbom o raspolaganju nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 55/11) propisuju se mjerila i kriteriji za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske za stjecanje nekretnina, te racionalno i učinkovito korištenje sredstava državnog proračuna. Isto tako, Uredbom je propisana obveza Agencije da prije sklapanja pravnog posla o stjecanju ili otuđenju nekretnina, pribavi od nadležnog državnog odvjetništva mišljenje o pravnoj valjanosti tog posla.*
- *Vežano za provođenje postupaka nabave, treba istaknuti da se oni provode prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, te se sukladno propisima, sve evidentira u poslovnim knjigama.*
- *Raspolaganje poslovnim prostorima za smještaj tijela državne uprave se provodi prema odredbama Uredbe o raspolaganju nekretninama, koje se daju na korištenje tijelima državne uprave ili drugim tijelima korisnicima državnog proračuna (Narodne novine 80/11).*
- *Vežano uz evidentiranje dugotrajne imovine u poslovnim knjigama i analitičkim evidencijama, u izradi su smjernice o načinu procjene vrijednosti imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, te će se konačnom uspostavom Registra državne imovine, sukladno Uredbi o registru državne imovine (Narodne novine 145/10), osigurati potpune i točne informacije o imovini, način dostave podataka proračunskih korisnika o imovini koju koriste, te ustroj zasebne unutarnje ustrojstvene jedinice koja će obaviti kontrolu točnosti i potpunosti podataka.*

SAŽETAK

Prema odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom, pojam upravljanja nekretninama obuhvaća stjecanje nekretnina, raspolaganje nekretninama i ostvarivanje svih drugih vlasničkih prava u skladu s propisima koji uređuju vlasništvo i druga stvarna prava. Upravljanje imovinom je proces održavanja i stvaranja vrijednosti kroz najveće moguće povećanje prihoda, kontrolu rashoda, upravljanje rizicima, provođenje zakonskih obveza, te osiguranje i održavanje imovine.

Također, podrazumijeva i davanje u zakup viška nekretnina, poslove koji uključuju čišćenje, popravke, uređivanje okoliša i osiguranje, a u slučaju davanja u zakup nekretnina, pronalaženje zakupaca, zaključivanje ugovora o zakupu, pružanje ugovorenih usluga i naplaćivanje zakupnine.

Zakonodavni okvir kojim su regulirani pojedini aspekti upravljanja nekretninama čine Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Zakon o upravljanju državnom imovinom i drugi podzakonski akti.

Državna imovina obuhvaća dionice, poslovne udjele i nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, osim onih nekretnina čije je upravljanje i raspolaganje određeno posebnim zakonom, te nekretnine čiji su imatelji odnosno vlasnici zavodi i druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, a koji s Agencijom za upravljanje državnom imovinom zaključuje ugovor o upravljanju tom imovinom.

Do donošenja Zakona o upravljanju državnom imovinom (u prosincu 2010.), zakonodavni okvir za upravljanje državnom imovinom je bio nedostatan, nije postojala obveza donošenja i izrade dokumenata o upravljanju državnom imovinom, niti su bili propisani načini raspolaganja nekretninama.

Zakonodavni okvir je značajno promijenjen i poboljšan donošenjem Zakona o upravljanju državnom imovinom, s obzirom da sadrži osnovne pretpostavke za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja državnom imovinom, koje uključuju donošenje strategije upravljanja imovinom kojom bi se kroz višegodišnje razdoblje odredile smjernice i ciljevi upravljanja imovinom i izradu godišnjeg plana upravljanja. Također, navedenim Zakonom je predviđeno donošenje više podzakonskih akata, kojima se trebaju pobliže urediti pojedina pitanja.

Institucionalni okvir upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske do konca 2010. činili su Vlada Republike Hrvatske, Povjerenstvo za upravljanje imovinom Vlade Republike Hrvatske, Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, tijela državne vlasti Republike Hrvatske, te pravne i druge osobe koje posjeduju, koriste ili upravljaju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Državna imovina je u obliku prava vlasništva na nekretninama upisana u zemljišnim knjigama većinom u korist Republike Hrvatske i Hrvatskog fonda za privatizaciju, te dijelom u korist institucija i agencija koje je osnovala Republika Hrvatska, kao što su Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama i druge. Postojeći model upravljanja državnom imovinom je omogućio da pravo vlasništva na nekretninama ima više nositelja koji na različite načine i prema različitim pravilima upravljaju državnom imovinom.

Zbog velike materijalne vrijednosti imovine u državnom vlasništvu, vrijednosno značajnim rashodima koji se odnose na uzimanje poslovnih prostora u zakup te revizijom utvrđenih nedostataka, Državni ured za reviziju je ocijenio da bi se prihvatanjem i provedbom preporuka u sustavu upravljanja poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske pridonjelo značajnim uštedama, te povećala učinkovitosti navedenog sustava.

Predmet, ciljevi i metode revizije učinkovitosti su određeni na temelju prethodne ocjene sustava upravljanja poslovnim prostorima.

Na temelju prikupljenih podataka, predviđeno je da se revizijski postupci usmjere na aktivnosti što ih korisnici državnog proračuna provode u svrhu povećanja učinkovitosti upravljanja nekretninama, s naglaskom na poslovne prostore koje koriste i kojima upravljaju ministarstva. Takav izbor je učinjen na temelju ocjene da u tom području postoji mogućnost za ostvarivanje ušteda i povećanje prihoda, odnosno smanjenje rashoda. U skladu s navedenim, kao predmet revizije određen je sustav upravljanja poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske. Osim toga, određena su dva glavna cilja revizije i to:

- ocijeniti učinkovitost upravljanja poslovnim prostorima u vlasništvu Republike Hrvatske, te
- ocijeniti primjerenost razvoja institucionalnog i zakonodavnog okvira, što uključuje i očevidnik imovine.

U nastavku se navode činjenice utvrđene revizijom.

- **Institucionalni okvir**

Proračunski korisnici su na različite načine organizirali obavljanje poslova u vezi upravljanja nekretninama, ovisno o broju i vrijednosnoj značajnosti nekretnina kojima raspolažu. Tako su pojedina tijela osnovala odjel za upravljanje nekretninama, a u drugim tijelima nisu ustrojene posebne organizacijske jedinice.

Revizijom je ocijenjeno da je potrebno unaprijediti način organizacije poslova upravljanja nekretninama, na način da proračunski korisnici odrede zaposlenike koji će imati ovlasti i odgovornosti za uspostavu učinkovitog sustava upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu.

- **Stjecanje (kupnja)**

Prema modelu raspolaganja imovinom, jedan od kriterija za stjecanje, odnosno kupnju nekretnine je opravdani interes i procjena vrijednosti od strane Porezne uprave, provjerena usporedbom s tržišnim cijenama nekretnina putem agencije za promet nekretnina, vještaka i slično.

Revizijom je ocijenjeno da način utvrđivanja opravdanog interesa i postupak procjene vrijednosti imovine nije jasno propisan, te da ga u većini slučajeva nadležna tijela nisu provodila. U pojedinim slučajevima je nabavljena imovina koja nije bila u uporabnom stanju, te je trebalo obaviti značajna ulaganja do dovođenja objekta u funkciju. Također, kod pojedinih nabava nisu primijenjeni postupci nabave propisani Zakonom o javnoj nabavi. Iz navedenih razloga se ne može potvrditi da je stjecanje poslovnih prostora bilo opravdano, odnosno učinkovito.

- **Prodaja**

Tijekom 2009. su prodani određeni poslovni prostori u vlasništvu Republike Hrvatske, koji su bili evidentirani u poslovnim knjigama Ureda. Prema evidenciji Odjela za evidenciju imovine i pravne poslove Ureda, prodano je šest poslovnih prostora na temelju zaključenih kupoprodajnih ugovora. Ugovorena je prodajna cijena u iznosu 1.704.647,00 kn. Za sve ugovore Državno odvjetništvo je dalo mišljenje da su pravno valjani i da nema zapreka za njihovo zaključivanje. Tijekom 2009. Ured je prodavao imovinu neposrednom pogodbom na temelju zahtjeva kupaca, a za pojedine prodaje je objavljeno javno nadmetanje. Pribavljene su procjene vrijednosti nekretnina koje je dostavila Porezna uprava nadležna za područje na kojem se nalazi predmetna nekretnina. Odluke o utvrđivanju početne cijene i prodaji, donijelo je Povjerenstvo za imovinu Republike Hrvatske, a poslove realizacije odluka i pripreme ugovora o prodaji obavljao je Ured.

Provjerom i analizom postupaka prodaje što su ih provodila ministarstva, ocijenjeno je da je prije donošenja odluka o prodaji državne imovine trebalo provjeriti postoji li potreba drugih tijela državne uprave za tom imovinom te pripremiti i provesti postupke koji će osigurati prodaju po tržišnim cijenama, odnosno najpovoljnijim uvjetima.

- **Davanje u zakup**

Pojedina ministarstva su višak poslovnog prostora koji im nije bio potreban za obavljanje djelatnosti, davala u zakup. Namjena prostora danog u zakup nije bila unaprijed određena, odnosno nisu bili određeni kriteriji za davanje poslovnog prostora u zakup, tako da su u određenim slučajevima ugovarane zakupnine koje su niže od tržišnih, a u pojedinim slučajevima i od iznosa zakupnine kojeg su plaćala druga ministarstva kod uzimanja poslovnog prostora u zakup.

Davanje u zakup poslovnih prostora u vlasništvu Republike Hrvatske po cijenama nižim od tržišnih nije ekonomski opravdano, posebice ako se prostor daje za obavljanje poduzetničke djelatnosti radi ostvarenja profita, odnosno privatnog interesa, a ne radi ostvarenja opće društvene koristi.

Revizijom je utvrđeno da u određenom broju slučajeva zakupoprimalci nisu plaćali zakupninu u ugovorenim rokovima te da su ministarstva u poslovnim knjigama iskazala vrijednosno značajna potraživanja od zakupnina. Također je utvrđeno da u određenim slučajevima ministarstva nisu pravodobno poduzimala mjere za naplatu potraživanja, te da podaci o potraživanjima iskazani u različitim evidencijama nisu usklađeni. Ministarstva su obvezna upravljati državom imovinom pažnjom dobrog gospodara, naplaćivati potraživanja i ostvarivati prihode u skladu s ugovorom o zakupu, te u slučaju da zakupoprimalac ne podmiruje obveze u ugovorenom roku trebaju poduzimati mjere u skladu s ugovorom i propisima.

- **Uzimanje u zakup**

Ministarstva su za redovno poslovanje koristila značajne površine poslovnog prostora u zakupu. Tijekom 2009. zaključeni ugovori o zakupu poslovnih prostora su imali utjecaj na visinu rashoda za zakupnine, koji su za 16 ministarstava iznosili 334.726.231,00 kn. Rashodi za zakupnine su u 2009. za 30,1% veći u odnosu na rashode koji su izvršeni u 2007.

Za uzimanje poslovnog prostora u zakup nisu određeni kriteriji, ne postoje propisane procedure, a ugovorene zakupnine po m² se značajno razlikuju i u slučajevima kada se poslovni prostori koji su u zakupu nalaze na istim lokacijama. Također, pojedina su ministarstva, koja su imala višak poslovnog prostora, davala drugom ministarstvu poslovni prostor u zakup na temelju ugovora o zakupu.

Revizijom je utvrđeno da je prije zaključivanja ugovora o zakupu potrebno ocijeniti prednost uzimanja poslovnog prostora u zakup u odnosu na kupnju, jer je u određenim slučajevima plaćena zakupnina bila značajno veća od iznosa procijenjene vrijednosti predmetnog poslovnog prostora. Također je potrebno utvrditi raspolaže li Republika Hrvatska s viškom poslovnog prostora koji se može dodijeliti na korištenje ministarstvima i drugim državnim institucijama koji uzimaju poslovni prostor u zakup, kako bi se ostvarila ušteda, odnosno smanjili rashodi u državnom proračunu. Osim navedenog, potrebno je uspostaviti evidencije iz kojih će biti vidljivo koliko poslovnih prostora i kolikom površinom poslovnog prostora raspolaže Republika Hrvatska, koliko poslovnih prostora nedostaje za obavljanja djelatnosti državnih institucija, te odrediti najprimjereniji način rješavanja nedostatka poslovnog prostora.

- **Evidentiranje u poslovnim knjigama**

Proračunski korisnici evidentiraju vrijednost nekretnina u poslovnim knjigama na računima dugotrajne imovine i iskazuju u bilanci.

Također, obavezni su voditi analitičko knjigovodstvo dugotrajne imovine, koje treba osigurati podatke po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) imovine, te druge potrebne podatke. Proračunski korisnici su imovinu u vlasništvu Republike Hrvatske dobili na korištenje i u svojim poslovnim knjigama je evidentiraju na računima dugotrajne imovine. Međutim, ministarstva na različite načine vode analitičke evidencije i evidentiraju dugotrajnu imovinu u poslovnim knjigama. Podaci prikupljeni u postupku revizije, ukazuju na nedovoljnu kvalitetu i neujednačenost evidencija proračunskih korisnika. Revizijom je obuhvaćeno 16 ministarstava, od kojih su u osam utvrđene nepravilnosti koje se odnose na evidentiranje imovine. U pojedinim tijelima državne uprave popis imovine i obveza nije potpun, knjigovodstvena vrijednost imovine nije realno iskazana, u određenim slučajevima nekretnine nisu evidentirane u poslovnim knjigama, nisu dostavljeni podaci u očevidnik imovine, a podaci iskazani u poslovnim knjigama, analitičkim evidencijama, te financijskim izvještajima nisu usklađeni.

- **Očevidnik imovine**

Preduvjet za učinkovito upravljanje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske je uspostava potpunog i ažurnog očevidnika imovine. S uspostavom očevidnika je započeo Ured za državnu imovinu, koji je 2001. donio Pravilnik o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. U okviru očevidnika imovine je ustrojen registar u koji je u srpnju 2010. bilo upisano 79 obveznika. Registar se formira na temelju prijave za unos podataka u očevidnik. Ured ne traži podatke od proračunskih korisnika ili drugih obveznika koji nisu dostavili navedene prijave.

Ukupno iskazana vrijednost građevina i prostora u očevidniku koncem 2009. je iznosila 1.105.288.543,12 kn. Istodobno

vrijednost građevinskih objekata iskazana u bilancama ministarstava sa stanjem na dan 31. prosinca 2009. je iznosila 9.348.640.122,00 kn. Navedeno ukazuje na neusklađenost evidencija, te na nepotpunost podataka u očevidniku.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, nije ustrojena zasebna unutarnja ustrojstvena jedinica koja bi imala potpuni uvid u podatke očevidnika imovine, te pratila i kontrolirala podatke u očevidniku imovine, niti su predviđeni zaposlenici koji bi bili zaduženi za vođenje očevidnika. U sustav očevidnika imovine nije ugrađena kontrola točnosti unesenih podataka.

Ciljevi ustrojavanja očevidnika imovine koji se odnose na uspostavu i održavanje središnje evidencije imovine u vlasništvu Republike Hrvatske, informiranje o stanju državne imovine radi donošenja kvalitetnih odluka o upravljanju imovinom, te nadzor nad stanjem imovine u funkciji državne uprave, nisu ostvareni.

Popis državne imovine treba biti temelj za unos podataka u bilancu države. Odredbama članka 106. Zakona o proračunu je propisano da za potrebe izrade financijskih izvještaja, središnje tijelo državne uprave za upravljanje državnom imovinom izrađuje i dostavlja Ministarstvu financija do 15. veljače tekuće proračunske godine, popis državne imovine sa stanjem na dan 31. prosinca godine za koju se podnosi popis. S obzirom da su podaci o imovini u vlasništvu Republike Hrvatske nepotpuni, nisu uneseni u bilancu države, odnosno financijske izvještaje državnog proračuna Republike Hrvatske.