

# Strategija razvoja komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj u uvjetima tržišnoga gospodarstva

---

**Mlinarević, Mladen**

**Doctoral thesis / Disertacija**

**2006**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Rijeka, Faculty of Tourism and Hospitality Management / Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:188:124015>

*Rights / Prava:* [Attribution 4.0 International](#)/[Imenovanje 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-08**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka Library - SVKRI Repository](#)



**SVEUČILIŠTE U RIJECI**  
**FAKULTET ZA TURISTIČKI I HOTELSKI**  
**MANADŽMENT U OPATIJI**

**MLADEN MLINAREVIĆ**

**STRATEGIJA RAZVOJA**  
**KOMUNALNIH PODUZEĆA**  
**U REPUBLICI HRVATSKOJ**  
**U UVJETIMA TRŽIŠNOGA**  
**GOSPODARSTVA**

**DOKTORSKA DISERTACIJA**

**MENTOR: prof. dr. sc. JOŽE PERIĆ**

**Opatija, 2006.**

Doktorska disertacija obranjena je na Fakultetu za turistički i hotelski menadžment u Opatiji pred Povjerenstvom za obranu u sastavu:

prof. dr. sc. Zoran Ivanović,

prof. dr. sc. Jože Perić,

prof. dr. sc. Dragan Roller

Mentor: prof. dr. sc. Jože Perić

Doktorska disertacija ima: 255 listova

Ključne riječi: komunalna poduzeća, proces tranzicije, financiranje komunalnog gospodarstva, restrukturiranje, strategija razvoja, marketinški koncept, privatizacija

# SADRŽAJ

str.

## SAŽETAK

## SUMMARY

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
1.1. Problem istraživanja .....	1
1.2. Svrha i ciljevi istraživanja .....	2
1.3. Ocjena dosadašnjih istraživanja .....	2
1.4. Znanstvene metode istraživanja .....	3
1.5. Struktura rada .....	3
1.6. Očekivani rezultati i doprinos istraživanja .....	5
<b>2. ODREĐENJE I ZNAČAJ STRATEGIJE RAZVOJA TRŽIŠNOGA GOSPODARSTVA I KOMUNALNIH PODUZEĆA .....</b>	<b>7</b>
2.1. Teorijsko određenje strategije razvoja i tržišnoga gospodarstva .....	7
2.1.1. Strategija razvoja .....	7
2.1.2. Tržišno gospodarstvo .....	11
2.2. Svrha, značaj i ciljevi komunalnih poduzeća .....	14
2.2.1. Komunalno gospodarstvo .....	15
2.2.2. Komunalna poduzeća .....	20
2.2.2.1. Trgovačka društva .....	22
2.2.2.2. Javna ustanova .....	22
2.2.2.3. Vlastiti pogon .....	23
2.2.2.4. Koncesije .....	24
2.2.2.5. Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova.....	25
2.2.3. Značaj komunalnih organizacija .....	26
2.3. Komunalna poduzeća i tržišno gospodarstvo .....	27
2.4. Strategija razvoja i komunalna poduzeća .....	32
2.5. Razvojni ciljevi i ograničenja komunalnih poduzeća .....	34
2.6. Međunarodno iskustvo položaja i razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva.....	36
2.6.1. Komunalno gospodarstvo u Austriji i Njemačkoj .....	39
2.6.2. Organiziranje opskrbe pitkom vodom i odvodnja otpadnih voda u izabranim zemljama .....	42
<b>3. OBILJEŽJA POLOŽAJA, POSLOVANJA I RAZVOJA KOMUNALNIH PODUZEĆA U HRVATSKOJ .....</b>	<b>43</b>
3.1. Povijesni pregled položaja, ciljeva i razvoja komunalnih poduzeća u Hrvatskoj ....	43
3.1.1. Razdoblje od početka obavljanja komunalnih djelatnosti do osamostaljenja Hrvatske .....	43
3.1.2. Razvoj i uređenje komunalnoga gospodarstva od osamostaljenja Hrvatske do danas .....	45
3.1.2.1. Uvjeti i stanje .....	45
3.1.2.2. Pravno - vlasnička rješenja .....	46
3.2. Pokazatelji poslovanja, problemi i aktualni pristup razvoju komunalnih poduzeća .....	50
3.2.1. Financiranje komunalnoga gospodarstva .....	51
3.2.1.1. Cijena komunalne usluge .....	51



3.2.1.2. Komunalna naknada .....	52
3.2.1.3. Komunalni doprinos .....	53
3.2.1.4. Troškovi priključivanja .....	53
3.2.1.5. Ostali izvori financiranja komunalnih djelatnosti .....	57
3.2.1.6. Financiranje na primjeru Austrije i Njemačke .....	58
3.2.2. Izabrani pokazatelji poslovanja .....	60
3.2.2.1. Značaj komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj .....	60
3.2.2.2. Poslovanje komunalnih poduzeća .....	66
3.2.3. Problemi poslovanja .....	69
3.2.4. Financijski aspekti položaja komunalnih poduzeća u Rijeci i Zagrebu .....	73
3.2.4.1. Grad Rijeka .....	73
3.2.4.2. Grad Zagreb .....	81
3.3. Procesi redefiniranja položaja i ciljeva komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj .....	91
3.3.1. Proces restrukturiranja komunalnih poduzeća .....	92
3.3.2. Ostali aspekti restrukturiranja .....	95
<b>4. STRATEGIJA RAZVOJA KOMUNALNIH PODUZEĆA U UVJETIMA TRŽIŠNOGA GOSPODARSTVA .....</b>	<b>98</b>
4.1. Osnovna obilježja tržišnoga gospodarstva Republike Hrvatske .....	98
4.1.1. Tranzicija .....	98
4.1.2. Pokazatelji gospodarstva Republike Hrvatske .....	106
4.2. Strategija razvoja Republike Hrvatske i većih hrvatskih gradova .....	114
4.2.1. Strategija razvoja Republike Hrvatske .....	114
4.2.2. Upravljanje promjenama u sektoru zaštite okoliša .....	118
4.2.3. Strategija razvoja većih hrvatskih gradova .....	121
4.2.3.1. Strategija razvoja Grada Rijeke .....	122
4.2.3.2. Strategija razvoja Grada Zagreba .....	126
4.3. Komunalna poduzeća kao sredstvo ekonomske i socijalne politike hrvatskih gradova .....	133
4.3.1. Komunalna poduzeća i ekonomska politika .....	133
4.3.2. Komunalna poduzeća i socijalna politika .....	135
4.4. Razvoj komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj kao bitan sadržaj strategije hrvatskih gradova .....	139
4.5. Strateška transformacija i restrukturiranje komunalnih poduzeća u praksi hrvatskih gradova .....	149
4.5.1. Ustrojbeni oblici javnih gradskih poduzeća u Beču, Grazu i Münchenu .....	149
4.5.2. Program reorganizacije poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba .....	161
<b>5. IZBOR STRATEGIJE RAZVOJA KOMUNALNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>166</b>
5.1. Specifični uvjeti razvoja hrvatskih gradova i strategija razvoja komunalnih poduzeća .....	166
5.1.1. Izabrane odrednice strategije razvoja hrvatskih gradova .....	166
5.1.1.1. Kretanje stanovništva hrvatskih gradova .....	167
5.1.1.2. Proizvodnja u industriji Republike Hrvatske .....	167
5.1.1.3. Stupanj decentralizacije Republike Hrvatske .....	169
5.1.2. Strategija razvoja hrvatskih gradova u međuovisnosti s okruženjem .....	170

5.2. Odrednice i hijerarhija ciljeva strategije razvoja komunalnih poduzeća .....	177
5.2.1. Restrukturiranje kao preduvjet strategije razvoja .....	177
5.2.1.1. Restrukturiranje komunalnih poduzeća .....	177
5.2.1.2. Metodologija 20 ključeva .....	183
5.2.2. Strategija i ciljevi strategije razvoja komunalnih poduzeća .....	188
5.2.2.1. Strategija .....	190
5.2.2.2. Ciljevi strategije .....	197
5.3. Izbor mogućih strateških sadržaja razvoja komunalnih poduzeća .....	203
5.3.1. Strategija razvoja komunalnih poduzeća i zaštita okoliša .....	204
5.3.2. Marketinška orijentacija komunalnih poduzeća .....	209
5.3.3. Strategija vlasničke strukture .....	216
<b>6. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>230</b>
LITERATURA .....	238
POPIS TABLICA .....	250
POPIS SLIKA .....	253
POPIS GRAFIKONA .....	254
POPIS PREGLEDA .....	255

## SAŽETAK

Komunalna poduzeća u Republici Hrvatskoj i njihova strategija razvoja nedovoljno su izraženo područje tranzicije gospodarstva. Teorijske i praktične odrednice strategije razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva dopunjuju se povijesnim iskustvom, međunarodnim iskustvom i sagledivom socijalnom zbiljom u gradovima Republike Hrvatske. Istražuju se obilježja poslovanja i aktualni razvoj komunalnih poduzeća, međuovisnost s ekonomskim i socijalnim ciljevima te razvojem gradova, utvrđuje hijerarhija ciljeva strategije razvoja komunalnih poduzeća i bitne sastavnice strategije razvoja. Zadovoljavanje potreba za komunalnim proizvodima i uslugama iziskuje temeljitu preobrazbu u svim relevantnim sadržajima značaja, svrhe i cilja poslovanja i razvoja. Kod toga, nedvojbeno je povezanost strategije, taktike i ciljeva i međuovisnost strategije poduzeća sa strategijama viših razina društveno-ekonomske organizacije. Organizacijskim oblicima komunalna poduzeća osiguravaju drugim poduzećima i stanovništvu proizvode i usluge koji bi bili preskupi da ih svaki subjekt osigurava u malom obujmu. Na proces proizvodnje (pružanja proizvoda) usluga znatno utječu zahtjevi za povećanjem efikasnosti, zadržavanjem "osjetljivosti" ciljeva i podizanjem razine kvalitete. U kontekstu strategije razvoja značajan je utjecaj pada broja stanovništva, izrazito smanjenog učešća industrije u strukturi društvenog bruto proizvoda i visoke stope centralizacije, naročito s motrišta financiranja razvoja. U promišljanju strategije, a zbog nasljeđa i aktualnih procesa, u prvi plan dolazi potreba restrukturiranja i definiranja strateških sadržaja razvoja komunalnih poduzeća. Zaštita okoliša i održivi razvoj postaju vodeći sadržaj u odnosu na položaj poduzeća i njihov javni karakter. Marketinška organizacija u budućem razdoblju može ispoljiti odmah od starog i prijelaznog sustava i uspostavu strategije kojoj je potrošač u centru interesa. Strategija vlasničke strukture poseban je izazov dugoročnog razvoja. Aktualno razdoblje i iskustvo promatranih zemalja govori u prilog vlasnički dominantnog položaja lokalne samouprave. Istodobno, u razdoblju nedostatnih proračuna lokalnih samouprava s jedne strane, te rastućeg pritiska za povećanje uspješnosti poslovanja s druge strane, nameće se potreba promišljanja vlasničkog restrukturiranja s naglaskom na modele partnerstva javnog i privatnog sektora. Njihov značaj u ekonomskom i socijalnom smislu, naslijeđeni i aktualni problemi, teškoće te izazovi i zadaci u okvirima sveukupnog društveno-ekonomskog razvoja nužno iziskuju da se promišljanje budućnosti komunalnih poduzeća definira strategijom razvoja.

## SUMMARY

Public utility services in the Republic of Croatia and their development strategy have been insufficiently investigated in the context of economy transition. Theoretical and practical objectives of the strategy for the public utilities development within the conditions of market economy are enriched by historic experience, international experience and whole social situation in the cities of the Republic of Croatia. The characteristics of operating business, development of public utilities, interdependence between economic and social goals and city development are investigated and the hierarchy of objectives in relation to strategic development of public utilities and significant items of the development strategy are determined. Meeting the demands of the users of public utility products and services requires a complete transformation in all relevant sectors of scope, services, significance and objectives of operating business and development. In this sense the connection between a strategy, tactics and objectives and the objective of business and development is indisputable. Public utility companies provide another companies and population with products and services which would be too expensive in case it is provided in small quantities. Demands for higher efficiency, keeping of the sensibility of objectives and higher quality have a significant influence on the process of production (service provision).

Within the context of development strategy significance is paid to the population decline, considerably decreased percentage of industry in the structure of GDP and high centralisation rates, specially in the course of development financing. When planning the strategy, due to heritage and actual current processes the need for restructuring and defining strategic development of public utilities are of utmost importance. The protection of the environment and sustainable development have become the core of the strategy. Marketing organization have to plan the strategy in which the customer is in the center of interest. The strategy of ownership structure is a special challenge of long-term development. Actual period and experience of elaborated countries shows the indicators in favor of dominant ownership of local government. At the same time, insufficient local government budgets and growing demands for higher efficiency in business, result in the need of considering the private and public partnership models. Their importance in economic and social sense, inherited and actual problems, difficulties and challenges within the overall social and economic development require that the planning of the public utilities future should be defined by the development strategy.



## 1. UVOD

Predmet istraživanja izrazito je specifičan za hrvatske uvjete razvoja. Iako je komunalna djelatnost od izuzetnog značaja za razvoj gospodarstva te standard i blagostanje stanovništva, ova je djelatnost, kao i poduzeća koja se njome bave, vrlo skromno istražena i vrlo rijetko u fokusu interesa politike, struke i znanosti.

U uvodnom dijelu doktorske radnje izložit će se problem istraživanja, svrha, ciljevi i ocjena dosadašnjih istraživanja te primijenjene znanstvene metode. U nastavku će se obrazložiti struktura rada, očekivani znanstveni doprinos i moguća primjena rezultata istraživanja.

### 1.1. Problem istraživanja

Predmet ovog istraživanja su komunalna poduzeća u Republici Hrvatskoj i izbor strategije njihovog razvoja.

Istražit će se teorijske i praktične odrednice strategije razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva, pritom uvažavajući povijesno iskustvo komunalnih poduzeća u Hrvatskoj, međunarodno iskustvo, ekonomske zakonitosti i sagledivu socijalnu zbilju u gradovima Republike Hrvatske.

Naglasak istraživanja usmjeren je na analizu procesa pokazatelja i pristupa preobrazbi komunalnih poduzeća te na sastavnice strategije razvoja u zadovoljenju potreba za komunalnim uslugama i proizvodima.

Tema je aktualna i nedovoljno istražena. Uvjetno, može se zaključiti da je strategija razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva, sa svim osobinama transformacije, posljednji veliki izazov tranzicije hrvatskoga gospodarstva.

Naglasiti treba socijalnu osjetljivost procesa prilagođavanja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarenja. Naime, jedna trećina stanovnika Hrvatske koncentrirana je u Zagrebu i velikim gradskim centrima, u kojima je urbani sadržaj života i rada dominantno prisutan. U nešto blažem smislu, na zadovoljavanje životnih i radnih potreba kroz usluge komunalnih poduzeća usmjereno je i stanovništvo svih drugih gradova Republike Hrvatske, odnosno više od polovice stanovništva Republike Hrvatske.

Istodobno, tržišno gospodarstvo u uvjetima naslijeđenih i prijelaznih teškoća ekonomske prirode i nužde primjene tržišnih kriterija u zadovoljavanju potreba za komunalnim proizvodima i uslugama ne ostavlja puno prostora za zadržavanje postojećih struktura i obilježja poslovanja.

Dodatno, komunalna se poduzeća u Republici Hrvatskoj po vlasničkoj strukturi i objektivnoj poslovnoj i razvojnoj sprezi s lokalnim samoupravama ne mogu poistovjetiti s ostalim poduzećima.

Takav pristup argumentira i vrlo različit položaj komunalnih poduzeća u zemljama razvijenih tržišnih gospodarstava, u uvjetima koji su u smislu socijalno-ekonomskog sadržaja puno povoljniji nego je u slučaju Hrvatske.

U okviru naprijed određenog problema i predmeta istraživanja postavlja se i temeljna znanstvena hipoteza:

**Strategija razvoja može bitno pridonijeti preobrazbi komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj u uvjetima tržišnoga gospodarstva.**

## **1.2. Svrha i ciljevi istraživanja**

Svrha i ciljevi istraživanja proizlaze iz prethodno utvrđenog problema i predmeta istraživanja te postavljene hipoteze.

Da bi se primjereno riješio problem istraživanja, ostvario predmet istraživanja, dokazala postavljena hipoteza te postigli svrha i ciljevi istraživanja, potrebno je znanstveno utemeljeno:

- istražiti teorijske odrednice strategije razvoja i tržišnoga gospodarstva,
- propitati i ocijeniti svrhu, razvoj i ciljeve komunalnih poduzeća te njihov razvoj uz korištenje i ocjenu gospodarskog iskustva komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj i međunarodnog iskustva s položajem i razvojem poduzeća iz komunalnih djelatnosti,
- istražiti i definirati obilježja poslovanja i pristupe razvoju komunalnih poduzeća u aktualnom razdoblju kao i procese redefiniranja položaja i uloge komunalnih poduzeća u hrvatskim gradovima,
- metodološki obrazložiti položaj komunalnih poduzeća u odnosu na ekonomske i socijalne ciljeve ekonomike hrvatskih gradova,
- definirati odrednice i hijerarhiju ciljeva strategija razvoja komunalnih poduzeća,
- znanstveno utemeljeno i praktično provedivo istražiti sastavnice strategije razvoja komunalnih poduzeća u specifičnim uvjetima razvoja hrvatskih gradova.

## **1.3. Ocjena dosadašnjih istraživanja**

Na temelju proučavanja relevantne domaće i strane literature koja se izravno i u širem obuhvatu odnosi na temu disertacije može se zaključiti da u Republici Hrvatskoj nisu vršena znanstveno utemeljena istraživanja, na izloženu temu iako je potreba za takvim istraživanjima nadasve potrebna.

I u međunarodnim razmjerima nema adekvatnih istraživanja koja nastoje sagledati funkcioniranje komunalnih poduzeća u kontekstu strategije u uvjetima tržišnoga gospodarstva i tranzicije koja još nije završena.

#### 1.4. Znanstvene metode istraživanja

U tijeku znanstvenog istraživanja, formuliranja i prezentiranja istraživanja u doktorskoj disertaciji koristile su se u odgovarajućim kombinacijama brojne znanstvene metode od kojih se navode one najvažnije; analiza i sinteza, komparacija, kompilacija, povijesna metoda, induktivna i deduktivna, apstrakcija i konkretizacija, generalizacija i specijalizacija, analiza rezultata, korelacija i druge statističke metode te metoda slučaja.

#### 1.5. Struktura rada

U usporedbi s razdobljem samoupravnog socijalizma i razdobljem tranzicije hrvatskog društva (koja još traje) sustav tržišnoga gospodarstva nameće ekonomske zakonitosti i u području zadovoljavanja potreba građana za komunalnim uslugama i proizvodima. To podrazumijeva preobrazbu u svim relevantnim sadržajima značaja, svrhe i ciljeva poslovanja i razvoja komunalnih poduzeća kao davatelja specifičnih usluga i proizvoda koji imaju uz ekonomski i izraženi socijalni karakter.

Strategija razvoja komunalnih poduzeća koja uvažava ekonomsku logiku i sagledivu socijalnu zbilju čini se jedini relevantan odgovor u pogledu prilagođavanja ove djelatnosti uvjetima tržišnoga gospodarstva.

Ozbiljno propitivanje i analiza teorijskih osnova i praktičnih iskustava u izboru strategije razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva može pridonijeti ostvarivanju ekonomskih i socijalnih ciljeva u zadovoljenju potreba za komunalnim uslugama i proizvodima u gradovima Republike Hrvatske.

Osim Uvoda doktorska radnja obuhvaća četiri poglavlja i zaključak.

U *Uvodu* disertacije definira se problem i predmet istraživanja, postavlja se radna hipoteza, određuje se svrha i ciljevi istraživanja, daje ocjena dosadašnjih istraživanja, izlažu najvažnije korištene znanstvene metode istraživanja te obrazlaže struktura rada.

Drugi dio, pod naslovom *Određenje i značaj strategije razvoja tržišnoga gospodarstva i komunalnih poduzeća* analizira temeljne odrednice predmetnih okosnica rada i njihovu međuovisnost. Istražuje se i međunarodno iskustvo položaja i razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva.

U znanstvenom doprinosu cijelog istraživanja prevladava opredjeljenje za jasna teorijska određenja i razumijevanje svrhe, značaja i ciljeva komunalnih poduzeća i njihovih obilježja u odnosu na tržišno gospodarstvo.

Isti pristup vrijedi i za određenje strategije komunalnih poduzeća. U značajnoj mjeri istražuje se međunarodno iskustvo, teorijsko i praktično, položaja i razvoja komunalnih poduzeća. Na taj način moguće je u nastavku istraživanja pratiti moguća rješenja i spoznaje u odnosu na komunalna poduzeća i ukupne uvjete u Republici Hrvatskoj.

*Obilježja položaja, poslovanja i razvoja komunalnih poduzeća* naslov je trećeg dijela disertacije. Nakon izlaganja povijesnog pregleda položaja i razvoja komunalnih poduzeća u Hrvatskoj propituju se pokazatelji poslovanja, problemi i aktualni pristup hrvatskih gradova razvoju komunalnih poduzeća. Ocjenjuju se aktualni procesi redefiniranja položaja i ciljeva komunalnih poduzeća s obzirom na potrebe zadovoljenja potražnje za komunalnim uslugama i proizvodima.

Povijesni pregled neophodan je kao značajan činitelj postojećeg stanja i ekonomsko-socijalnih odnosa u području zadovoljavanja potreba stanovništva za komunalnim proizvodima i uslugama.

Aktualno stanje poslovanja, problema i naročito kvalitete usluga iziskuje da se istraže sadržaji koji dodatno govore u prilog opravdanosti teme disertacije. U pravilu, komunalna poduzeća, posebno ona najznačajnija za zadovoljenje potreba stanovništva ne zadovoljavaju uobičajene kriterije učinkovitosti iz razloga ekonomske, socijalne i političke prirode koje treba istražiti.

Razumljivo je, stoga, da se javljaju procesi i pokušaji koji teže redefiniranju položaja i ciljeva komunalnih poduzeća i da iste treba istražiti i ocijeniti.

Četvrti dio disertacije *Strategija razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva* istražiti će osnovna obilježja tržišnoga gospodarstva u Hrvatskoj i postojeće odrednice strategije razvoja Republike Hrvatske i hrvatskih gradova te razvoj komunalnih poduzeća kao sadržaja i polazišta strategije razvoja hrvatskih gradova. Značajan je dio namjeravanog istraživanja komunalnih poduzeća kao sredstava ekonomske i socijalne politike hrvatskih gradova te procesa strateške transformacije i restrukturiranja komunalnih poduzeća u praksi.

Hrvatsko gospodarstvo još je u tranziciji. Istodobno, tržišni uvjeti gospodarenja dominiraju i stvaraju pritisak da se i komunalna poduzeća transformiraju sukladno ekonomskim kriterijima. Međutim, budući da je zadovoljavanje potrebe za komunalnim sadržajima osjetljivo socijalno područje, nužno je spoznati razinu dostignutog razvoja tržišnoga gospodarstva i strategiju daljnjeg razvoja. Takav pristup je potreban jer se bitniji pomaci u komunalnim



poduzećima ne mogu odvijati nezavisno od ukupne strategije razvoja Hrvatske i, naročito, gradova koji u danim uvjetima vode brigu o socijalnoj osjetljivosti života i rada stanovništva.

*Izbor strategije razvoja komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj* naslov je petog dijela rada s naglaskom na analizu specifičnih uvjeta razvoja hrvatskih gradova i strategiju razvoja komunalnih poduzeća. Definirat će se odrednice i hijerarhija ciljeva strategije razvoja komunalnih poduzeća te iznijeti mogući strateški sadržaji razvoja komunalnih poduzeća.

Pored zajedničkih obilježja, istražuju se i specifični uvjeti komunalnih poduzeća u odnosu na moguću strategiju razvoja komunalnih poduzeća.

Na osnovi teorijskih spoznaja, praktičnih iskustava i rezultata istraživanja nastoji se precizno odrediti ciljeve strategije razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva Republike Hrvatske. Isto tako ovo poglavlje istražuje i izlaže moguće strategijske sadržaje razvoja, naročito moguće oblike vlasničke preobrazbe i procesa koji iz takve transformacije mogu proizaći.

Posljednji dio rada, *Zaključak*, sustavno i koncizno formulira i prezentira rezultate znanstvenog istraživanja koje se elaborira u doktorskoj disertaciji i kojim se dokazuje postavljena hipoteza.

## 1.6. Očekivani rezultati i doprinos istraživanja

Rezultati znanstvenog istraživanja koji se prezentiraju u doktorskoj disertaciji pod naslovom STRATEGIJA RAZVOJA KOMUNALNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ U UVJETIMA TRŽIŠNOGA GOSPODARSTVA trebali bi implicirati znanstveni doprinos ekonomskim znanostima u teorijskom i aplikativnom smislu.

U teorijskom smislu očekivani znanstveni doprinos može se izraziti u sljedećem:

- U razvoju znanstvene misli o položaju, značaju o razvoju komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva
- U razvoju znanstvene misli o značenju strategije razvoja, posebno strategije razvoja gradova u zadovoljavanju potreba (potražnje) za komunalnim uslugama i proizvodima
- U određivanju hijerarhije ciljeva i sadržaja strategije razvoja komunalnih poduzeća.

U aplikativnom smislu očekivani doprinos može se izraziti u sljedećem:

- U spoznaji položaja komunalnih poduzeća u međunarodnim prilikama u uvjetima tržišnoga gospodarstva
- U definiranju obilježja položaja i razvoja komunalnih poduzeća u Hrvatskoj te procesima njihove transformacije
- U spoznaji odrednica za razvoj komunalnih poduzeća u Hrvatskoj s konkretizacijom mogućih sadržaja izabrane strategije.

### Primjena rezultata istraživanja

Nakon završenog znanstvenog istraživanja očekuju se moguće primjene rezultata:

- Znanstveno utemeljeno definiranje međuovisnosti strategije razvoja i položaja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva
- Utvrđivanje sastavnica strategije razvoja komunalnih poduzeća s obzirom na ekonomske i socijalne ciljeve
- Sustavno povezivanje mogućih strateških sadržaja razvoja i specifičnih uvjeta hrvatskih gradova u zadovoljavanju potreba za komunalnim uslugama i proizvodima.

Rezultati istraživanja mogu imati široku primjenu, mogu ih koristiti komunalna poduzeća, poduzetnici zainteresirani za obavljanje komunalne djelatnosti te lokalne samouprave (gradovi, općine, županije) u promišljanju razvoja zadovoljavanja potreba stanovnika za uslugama i proizvodima komunalnih djelatnosti.

Rezultati istraživanja dijelom se mogu koristiti za širi okvir ekonomike gradova.

## 2. ODREĐENJE I ZNAČAJ STRATEGIJE RAZVOJA TRŽIŠNOGA GOSPODARSTVA I KOMUNALNIH PODUZEĆA

Za razumijevanje predmeta istraživanja od značaja je ukratko obrazložiti i pojasniti navedenu strategiju razvoja tržišnoga gospodarstva i komunalnih gospodarskih jedinica kao sastavnica gospodarstva s izuzetno specifičnim pravnim, ekonomskim i socijalnim sadržajem poslovanja i razvoja.

Potreba za obrazloženjem posebno vrijedi u slučaju tzv. zemalja tranzicije kojima pripada i Republika Hrvatska. Sam pojam tranzicije kao novi pojam u području društvenih znanosti<sup>1</sup> podrazumijeva sve sadržaje procesa pluralizacije i demokratizacije u bivšim socijalističkim zemljama. U najširem smislu tranzicija označava proces reafirmacije povijesno zakonitih civilizacijskih trendova s modelom razvoja tržišnog društva (tržišno gospodarstvo, pravna država, civilno društvo). U nešto užem smislu zadaća ekonomije i politike tranzicije uobičajeno polazi od tri kompleksna cilja: pluralizam vlasništva, pluralizam tržišta i pluralizam političkog sustava. Značajno je da tranzicija podrazumijeva i složen proces zamjene ideologije kao sustava preferiranih vrijednosti: od masovnog, kolektivnog, egalitarnog, državnog, jednopartijskog, ka sustavu ideologije kapitalističkog društva s trajnim vrijednostima: privatno vlasništvo, sloboda organiziranja i izbora, vlastiti interesi, konkurencija, tržište i cijene, ograničena uloga države.<sup>2</sup>

### 2.1. Teorijsko određenje strategije razvoja i tržišnoga gospodarstva

Nastavno na obrazloženje s početka ovog dijela rada vrijedi istaći da specifičnosti tranzicije, odnosno prijelaza vrijede i kod određivanja strategije i određivanja prema tržišnom gospodarstvu u uvjetima tranzicije.

#### 2.1.1. Strategija razvoja

Strategija uobičajeno označava nastojanje različitih subjekata ili nositelja upravljanja određenim sustavom da anticipiraju promjene u eksternom i internom okruženju u korist vlastitog probitka. Strategija se određuje kao koherentni skup akcija usmjerenih na ostvarenje određenih ciljeva i daje odgovor na pitanje "kako stići do mjesta na kojem želimo biti".

<sup>1</sup> Vojnić, D., Ekonomija i politika tranzicije, Hrvatska gospodarska revija, Zagreb, veljača, 1996., str. 155. Opširnije o tranziciji u Sanders, C. T. (ed. et al), Economics and Politics of Transition, Macmillan, London, 1992.

<sup>2</sup> McConnell, C. R., Brue, S. L., Economics, McGraw-Hill Publishing Company, New York, 1990., str. 38.-45.

U najširem smislu gospodarska strategija je sastavni dio globalne strategije koja se odnosi na promišljanje osnovnih pravaca kretanja društva, kako institucionalne promjene ustrojstva društva (politike), tako i promjene i kretanja u svim područjima društvenog života.<sup>3</sup> Globalna strategija i gospodarske strategije kao njene sastavnice relevantan su okvir za promišljanje strategije nižih razina; poduzeća, djelatnosti ili grupe poduzeća kao što su npr. komunalna poduzeća. Kod toga, podrazumijeva se da globalna strategija uvažava i sve važne odrednice i trendove još šireg okruženja, europskog i svjetskog.

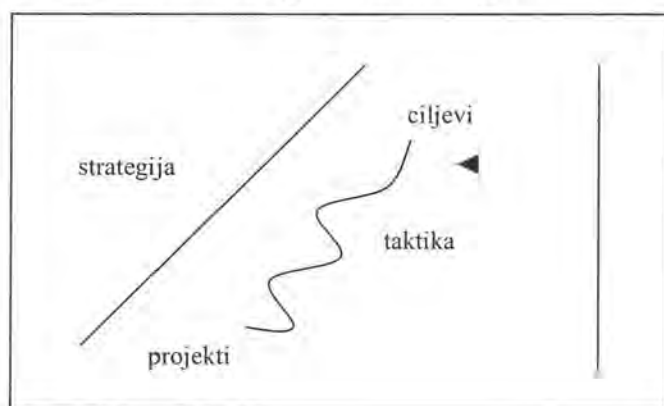
Na razini poduzeća, strategija se odnosi na određivanje svrhe (ili misije) i osnovnih dugoročnih ciljeva poduzeća, usvajanja pravaca akcije i alociranja resursa nužnih za njihovo ostvarivanje<sup>4</sup>.

Može se, također, reći da je strategija akcijski plan za ostvarenje postavljenih ciljeva, odnosno da je strategija koncept u svezi s dugoročno predviđenom misijom poduzeća i njegovim dugoročnim ciljevima.

Strategija se uobičajeno donosi i usvaja kao određeni dokument, npr. Strateški plan, čime se naglašava da je riječ o vremenski određenom skupu koordiniranih akcija poduzeća, dizajniranom radi postizanja ciljeva poduzeća putem jačanja ili modifikacije postojeće strategije.<sup>5</sup>

S pojmom strategije usko je povezan pojam taktike kao praktične metode putem koje se ostvaruje strategijski cilj. Na taj se način povezuju osnovni pojmovi strategije: ciljevi - taktika i projekti.

**Slika 1.: Povezanost strategije, taktike i ciljeva**



<sup>3</sup> Sirotković, J. (1996), Hrvatsko gospodarstvo, HAZU, str. 217.

Dugoročni projekt HAZU-a, Hrvatska - zadanosti i usmjerenja, primjer je pokušaja znanstvenog utemeljenja jedne takve globalne strategije.

<sup>4</sup> Koontz, H., Weihrich, H. (1998), Menedžment, MATE d.o.o., Zagreb, str. 317.

<sup>5</sup> Mencer, I. (2003), Strateški menadžment i poslovna politika, Vitagraf, Rijeka, str. 24.

Formuliranje strategije uključuje određenje poslovne misije, specificiranje realno ostvarivih ciljeva razvojne strategije i poslovne politike, a provedba strategije pretpostavlja primjereno poznavanje i vladanje ekonomskim zakonitostima ovisno o razini današnje strategije. To naročito vrijedi za makroekonomiju kada su u pitanju više razine<sup>6</sup>, odnosno mikroekonomiju kada su u pitanju niže razine strategije<sup>7</sup>.

Proizlazi da je razumljivo da strategija ima svoje osobitosti s obzirom na razinu obuhvata i usvajanja:

- razina nacionalnoga gospodarstva
- regionalna razina
- lokalna razina
- poduzeće
- organizacijske jedinice poduzeća.

Strategija obično odgovara na pitanje kako nešto postići. Ona predstavlja program akcija usmjerenih na postizanje nekog konkretnog cilja.

Pojam razvoja podrazumijeva proces obnavljanja materijalnih i društvenih elemenata na razini višoj od početne pri čemu se događaju promjene kvantitativne (rast) i kvalitativne naravi. U tom kontekstu, proces razvoja se može smatrati ne samo kao ekonomski ili društveni razvoj, već kao društveno-ekonomski razvoj koji djeluje obostrano i na društvenu i na materijalnu osnovu društva. Pri tome, razvoj, osim kvantitativnog rasta, podrazumijeva i skup strukturnih i funkcionalnih promjena koje prate rast, prije svega održivost i podizanje kvalitete života.

Analogno tome, strategija razvoja predstavlja poseban program akcija za upravljanje razvojem. Strategiju razvoja donose subjekti na svim razinama upravljanja, pojedina poduzeća, pojedina područja gospodarstva ili gospodarstvo u cjelini. Tako se na nacionalnoj razini izrađuju nacionalne strategije razvoja gospodarstva ili dijelova gospodarstva, a na mikro razini strategije razvoja poduzeća. Osim prostorne dimenzije, strategiju razvoja može se promatrati s vremenske dimenzije pa tako ona može imati dugoročan, srednjoročan i kratkoročan karakter.<sup>8</sup>

Strategijski pristup razvoju pretpostavlja realnu spoznaju razvojnog okruženja odnosno opredjeljenje u pogledu koncepcije razvoja. Koncepcija razvoja predstavlja specifičan razvojni okvir unutar kojeg se odvija proces razvoja koji je prije svega određen društvenim odnosima, razinom i modelom gospodarskog razvoja, specifičnostima djelovanja tržišta te međunarodnim okruženjem i globalnim trendovima. Teorijsko promišljanje dugoročnog planiranja i strategije

<sup>6</sup> Za primjer literatura: Babić, M. (1995), Makroekonomija, III. dio, Privredni razvoj i modeli rasta, Mate, d.o.o.; Todaro, M. P. (1997), Economics Development, Longman, London and New York.

<sup>7</sup> Za primjer literatura: Koutsoyiannis, A. (1996), Moderna mikroekonomija, Mate, d.o.o., Zagreb; Baye, M. R. (1997), Managerial Economics, Irwin / McGraw-Hill, Boston, Mass.

<sup>8</sup> Uobičajeno je strategiju razvoja promatrati u dugoročnom vremenskom kontekstu, pa se ova činjenica uvažava i u ovom radu.



ekonomskog razvoja i njezina koncepcija mora se zasnivati na kritičkoj analizi stanja nacionalnoga gospodarstva i spoznaji o raspoloživim i potencijalnim unutrašnjim i vanjskim resursima i faktorima. Strategija razvoja pronalazi načine kojima će se odgovoriti na moguće prilike i ograničenja što ih postavlja takvo okruženje. Samo se polazeći od uvjeta unutrašnjeg i vanjskog okruženja, odnosno koncepcije razvoja, može definirati strategija koja će na uspješan način usmjeravati razvoj i realizirati strateške ciljeve.

U pristupu planiranju strategije razvoja bitno je opredijeliti se za osnovne (strateške) ciljeve razvoja. Izbor ciljeva razvoja ovisi o onome tko donosi odluku, pa će se tako nacionalni ciljevi razvoja razlikovati od ciljeva razvoja pojedinog poduzeća. Ipak, prioritet treba dati ciljevima koji ostvaruju trajne temeljne vrijednosti društva. Također, ciljevi razvoja trebaju biti realno postavljeni na način da ostvarenje jednog razvojnog cilja ne dovodi u pitanje ostvarenje nekog drugog razvojnog cilja. Ostvarenje ciljeva zahtijeva adekvatnu kontrolu, što se može izvršiti samo ako su ciljevi kvantitativno, vremenski i prostorno determinirani, odnosno postavljeni tako da ih se može mjeriti.

Ciljevi razvoja ovise o polaznom stanju i stupnju razvijenosti pojedine zemlje. Tako za nerazvijene i zemlje u razvoju gospodarski rast predstavlja osnovni razvojni cilj. Ovakav rast ponajprije podrazumijeva kvantitativne promjene u proizvodnim kategorijama. Na višim stupnjevima razvoja, maksimizacija proizvodnje i profita te rast GDP-a nisu više prioritetni ciljevi razvoja. Ciljevi razvoja poprimaju sve više nematerijalnu, humanističku i ekološku dimenziju, a najvažniji ciljevi postaju usmjereni prema ostvarenju općeg blagostanja i humanih odnosa među ljudima.

Unutar svakog pojedinog cilja moguće je identificirati više podciljeva razvoja. Osnovni ciljevi dugoročnog gospodarskog razvoja trebali bi biti: ostvarivanje pune zaposlenosti i maksimiranje korištenja nacionalnih resursa te postizanje blagostanja nacije. Navedeni ciljevi razvoja zajedno sa svojim podciljevima moraju biti zasnovani na spoznajama da je u suvremenim uvjetima jedino moguć takav razvoj koji optimalno koristi raspoložive faktore, neprekidno ih tehnološki unapređujući, kao pretpostavci održivog rasta zaposlenosti i blagostanja naroda, što podrazumijeva i socijalno pravedno društvo.<sup>9</sup>

Strateški ciljevi razvoja pokazuju što se želi postići, a strategija razvoja razrađuje mjere i metode za njihovo postizanje, pa se može reći da strateški ciljevi čine zapravo temelj za definiranje dugoročne strategije razvoja i primjenu spomenutih mjera. Mjere i instrumente donosi politika razvoja, pa odatle proizlazi i povezanost strategije razvoja s ukupnom politikom razvoja. Politika razvoja predstavlja skup svjesnih aktivnosti nekog subjekta (države ili pojedinih gospodarskih poduzeća) usmjerenih na utvrđivanje i ostvarivanje ciljeva, metoda i mjera razvoja.

<sup>9</sup> Sirotković, J. "Polazišta dugoročne strategije ekonomskog razvoja Hrvatske", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 2001., str. 307.

Pri tome, politika razvoja ima mogućnost da mjerama i instrumentima<sup>10</sup> djeluje na proces razvoja i ostvarivanje razvojnih ciljeva, a strategija definira odnose između pojedinih instrumenata i ekonomskih kategorija. Drugim riječima, strategija razvoja upućuje na područja prema kojima razvojna politika treba razviti instrumente kako bi najbolje mogli poticati akcije za ostvarenje strateških ciljeva.

Ovakav suodnos strategije i politike razvoja uspostavlja se na različitim razinama upravljanja razvojem, pa se tako razlikuje uloga države i njezinih organa i institucija usmjerenih na postizanje i promicanje općih razvojnih ciljeva i interesa (makro razina) te strategija i politika razvoja kojom se upravlja ponašanjem ekonomskih subjekata prema njihovim ciljnim funkcijama (mikro razina).

U praksi se često strategija razvoja oblikuje u jedan javni razvojni akt države, dugoročno orijentiran i multidisciplinarnog karaktera, u kojem se izražavaju očekivanja od procesa razvoja i definira koncept društveno-ekonomskog razvoja, načela razvoja, osnovne ciljeve razvoja te politike i mjere opće politike. Ona pruža jasnu ideju o pravcu kretanja i ciljevima na tom pravcu.

Pri oblikovanju strategije razvoja treba uzeti u obzir spoznaje i predviđanja onoga što će se u svjetskoj ekonomiji događati u sljedećih pet ili deset godina, a ne se zadržavati samo na povijesnoj ili sadašnjoj perspektivi. Tako bi i odabrana strategija razvoja dugoročno bila primjenjiva i spremna ponuditi odgovarajuća rješenja za ostvarivanje strateških ciljeva.

### 2.1.2. Tržišno gospodarstvo

Kroz povijest su se oblikovala dva osnovna i suprotna mehanizma alokacije čimbenika razvoja: tržište i plan. Tržište je veliko dostignuće civilizacije i temeljna institucija koja podrazumijeva odnos ponude i potražnje dobara i usluga između njihovih proizvođača i kupca, dok plan označava skup svjesnih akcija kojima se intervenira u taj odnos. Planska alokacija se pojavila u trenutku kada je postalo jasno da izvorni mehanizam alokacije, tržište, ne može uvijek davati društveno prihvatljive rezultate.

Tržišno gospodarstvo treba razumjeti kao gospodarstvo koje se oslanja na tržište u pogledu odluke o tome što proizvoditi, kako i za koga<sup>11</sup> ili u sličnim definicijama:

- kao slobodno, privatno poduzetničko gospodarstvo, vođeno suverenitetom potrošača, sustavom cijena i snagom ponude i potražnje<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Instrumenti se najčešće grupiraju na: a) Instrumente javnih financija (fiskalne politike), b) Instrumente monetarno-kreditne politike, c) Instrumente sustava i politike cijena, d) Instrumente vanjskotrgovinskog i deviznog sustava, e) Instrumente sustava i politike dohodaka, f) Instrumente direktne kontrole (zakonodavstvo).

<sup>11</sup> Schiller, B. R. (1991), *The Economy Today*, McGraw-Hill, Inc., New York, str. 15. - 19.

<sup>12</sup> Todaro, M. P, *Economics Development*, o. c., str. 740.

- kao gospodarstvo u kojem se pitanja: što, kako i za koga, koja se bave alokacijom resursa, primarno rješavaju pomoću ponude i potražnje<sup>13</sup>.

Tržištem se može uspostaviti statička i dinamička ravnoteža ekonomskog procesa samo u uvjetima savršene konkurencije. Ravnoteža ekonomskog procesa je stanje u kojem svaki ekonomski subjekt, proizvođač ili potrošač, uspostavlja optimalan odnos s drugim subjektima, i ni jedan subjekt koji sudjeluje u ekonomskom procesu ne može popraviti svoj položaj, a da ne ugrozi položaj drugog. Uvjeti za postojanje savršene konkurencije su:

- Na tržištu svakog proizvoda, prisutan je dovoljno velik broj i kupaca i prodavača tako da nitko od njih ne može imati utjecaja na formiranje cijene;
- Svaki od sudionika je potpuno upoznat s kretanjima tržišta u budućnosti, te se u skladu s time ponaša ekonomski racionalno;
- Svaki proizvod na tržištu predstavlja "privatno dobro", što znači da vlasnik takvog proizvoda može spriječiti ostale da se koriste tim proizvodom, a proizvodnja i potrošnja takvog proizvoda utječe samo na proizvođače i kupce (korisnike) tog proizvoda, ali ne i na ostale subjekte;
- Sudjelovanje u procesu razmjene na tržištu je potpuno slobodno i nema sprečavanja ulaska u tu razmjenu, svatko može u bilo kojem trenutku ili ući ili napustiti tu razmjenu, odnosno svatko može biti i kupac i prodavač.

Ovakvi idealni uvjeti ne postoje u stvarnosti pa tržište ne može osigurati apsolutnu efikasnost razmjene. Stoga se govori o alokativnim ograničenjima tržišta. Prva skupina čimbenika koji ograničavaju alokativnu efikasnost tržišta proizlazi iz neudovoljavanja pretpostavki savršenog tržišta i obično se manifestiraju u obliku ograničene konkurencije, vanjskih učinaka, javnih dobara i "free rider" problema.<sup>14</sup> Drugu skupinu predstavljaju nejednakosti u raspodjeli dohotka i mogućnostima potrošnje.

Bitno je razlikovati plansko od komandnog gospodarstva. Naime, u većoj ili manjoj mjeri sve države planiraju razvoj gospodarstva ili planski, instrumentima i politikama usmjeravaju razvoj gospodarstva.

Komandno gospodarstvo, pak, čini sustav u kojem su svi resursi u državnom vlasništvu i njihova alokacija i stupanj korištenja determinirani su odlukama planiranja.<sup>15</sup>

U suvremeno doba, u privredi ne postoji "čisto" tržišno gospodarstvo, već je riječ o mješovitim ekonomijama koje podrazumijevaju danas dominantu organizaciju gospodarstva.

<sup>13</sup> Samuelson, P. A. (1995), *Economics*, XV Edition, McGraw-Hill, Inc., New York, str. 756.

<sup>14</sup> Opširnije o "free rider" problemu u: Sharp, M. A., Register, C. A. and Leftwich, R. H. (1994), *Economics of Social Issues*, Eleventh Edition, Irwin, Burr Ridge, Illinois, str. 105. - 106.

<sup>15</sup> To je tipični sustav za komandni socijalizam, odnosno za zemlje tzv. bivšeg socijalizma koje su, od devedesetih godina prošlog stoljeća, ušle u tranziciju. Od poznatih primjera danas su to samo Kuba i Sjeverna Koreja. U pravilu, takav sustav gospodarstva proizlazi iz jednostranačkog (nedemokratskog) političkog sustava.



Mješovita se ekonomija primarno oslanja na cjenovni sustav za svoju ekonomsku organizaciju, ali koristi i različite mjere državne intervencije s ciljem upravljanja makroekonomskom (ne)stabilnošću tržišnim promašajima<sup>16</sup>.

Razvijanje tržišnoga gospodarstva specifično je za zemlje u tranziciji, kao što je npr. Hrvatska u smislu pojave svojevrsnog paradoksa države i njenih funkcija. Naime, u razdoblju tranzicije, od države se uporno zahtijeva i očekuje da svojom aktivnošću, mjerama, planovima, ... potiče transformaciju gospodarstva od komandno-planskog ka mješovitom i tržišnom. Isto tako, na umu treba imati da se mijenja i razumijevanje države.

Naime, sposobnost države je na jednoj strani definirana uklanjanjem tržišnih manjkavosti, a na drugoj strani uklanjanjem nejednakosti i nejednakopravnosti u društvu. Pri tom moguće je razlikovati tri razine sposobnosti države:<sup>17</sup>

- minimalna razina brige za opskrbu temeljnih javnih dobara (obrana, zakon pravnog reda, zaštita vlasničkih prava, makroekonomska stabilnost javnog društvenog sustava)
- srednja razina podrazumijeva temeljnu skrb za okoliš, osnovnu izobrazbu ljudi, reguliranje tržišne strukture i monopola, financijsku regulativu na tržištu kapitala i u javnim financijama, zaštitu prava potrošača, socijalno osiguranje i pomoć nezaposlenima
- treća razina je povezana s proaktivnom koordinacijom privatnih aktivnosti, strateškim poticanjem konkurencije na otvorenom tržištu, s redistribucijom sredstava u korist razvijanja intelektualnog kapitala, privatizacijom te deregulacijom javnih i društvenih fondova.

Bitan pomak sposobnosti suvremene države ostvaruje se u dva osnovna pravca:

- od intervencionističke ka proaktivnoj tržišnoj ulozi na području tržišnog djelovanja
- od centralističke uloge ka većoj aktivizaciji poduzetničkog sektora na socijalnom području.

Iako država na drugoj razini ima još uvijek značajnu ulogu, već je dijeli s drugim nosiocima djelatnosti kao što su tržišno usmjerene državne agencije, poduzetnički subjekti i civilno društvo. Tek na trećoj razini postaje sve više važeće pitanje kako država kreira alternativne pristupe. Povećanje sposobnosti države na trećoj razini zahtijeva radikalnu reformu socijalne države i njenih institucija, prije svega bolje menadžersko i učinkovito vođenje javne uprave i tržišnu usmjerenost prema proizvodnji, distribuciji i potrošnji javnih dobara. Ključno je, kako naći pravila i vrijednosti, koje bi potaknule javne agencije, poduzetnički sektor i pojedince ka što učinkovitijem zadovoljavanju javnih potreba.

<sup>16</sup> Samuelson, P. A. (1995), *Economics*, o.c., str. 756.

<sup>17</sup> Kovač, B. (2000), "Nekateri vidiki politično ekonomske analize sodobne loge države in trga v Sloveniji", *Teorija in praksa*, br. 3, str. 509. - 525.

Za temu ove doktorske radnje dva izložena pitanja (paradoks države i novo razumijevanje države) posebno su važna u pogledu mogućeg izbora strategije komunalnih poduzeća.

Svjesne da savršena konkurencija koja bi omogućila racionalno i efikasno odvijanje ekonomskih procesa ne postoji, razvijene zemlje svijeta razvijale su sustav koji bi težio takvoj konkurenciji, sustav tržišnoga gospodarstva. Ovaj sustav počiva na povijesnim i civilizacijskim trendovima razvijene vlasničke, političke i tržišne demokracije koji predstavljaju temelje svih društveno-ekonomskih i političkih sustava koji mogu udovoljavati suvremenom shvaćanju kvalitete ljudskog življenja.<sup>18</sup>

Vlasnička demokracija (pluralizam vlasništva) vodi k privatizaciji, uspostavljanju i dosljednom poštivanju vlasničkih prava u državi. Privatne osobe i pravni subjekti u privatnom vlasništvu postaju glavni motor rasta i razvoja.

Politička demokracija koja pretpostavlja višestranačje i pluralizam u suprotnosti je sa svakim oblikom totalitarizma. Ona podrazumijeva uspostavljanje demokratskog sustava, funkcioniranje pravne države i poštivanje ljudskih prava. Pluralizam političkog ustrojstva nije samo oblik vladavine, već i način ponašanja kojem su strane kategorija autokratizma i autoritativnog ponašanja.

Glavni sadržaj tržišne demokracije je lojalna konkurencija i nemonopolsko ponašanje te transparentnost. Tržište postaje integralno te podrazumijeva i tržišta roba i usluga i tržište faktora. Tržište je mjerilo vrijednosti, a mehanizmi cijena uspostavljaju ravnotežu između ponude i potražnje i osiguravaju prosperitet. Primat tržišta jača i država prestaje biti tržišnim regulatorom.

Mjerila tržišta treba prihvatiti u svim područjima ljudske djelatnosti gdje tržišta mogu funkcionirati prema jasnim pravilima jednakim za sve. Time se ne odbacuje državna intervencija, već se ona svodi na mjeru u kojoj može biti efikasna i svrsishodna u borbi protiv nekih ograničenja i manjkavosti tržišta nastalih zbog nepostojanja tržišne perfekcije (savršene konkurencije). Nova uloga države svodi se na aktivno provođenje ekonomske i razvojne politike uz upotrebu, ponajprije, mjera fiskalne i monetarne politike.

## 2.2. Svrha, značaj i ciljevi komunalnih poduzeća

Izložene osnove razumijevanja strategije razvoja i tržišnoga gospodarstva u kontekstu istraživanja teme ove disertacije upućuju da se pojasne i definiraju osnovni sadržaji razumijevanja komunalnoga gospodarstva - poduzeća u odnosu na okvir ovog poglavlja.

<sup>18</sup> Cf., Veselica, V., Vojnić, D. (2001), Izbor radova na temu: "Ekonomija i politika tranzicije", Povijesna retrospektiva i aktualni trenutak, Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, str. 34. i 56.

### 2.2.1. Komunalno gospodarstvo

Neke potrebe poput pribavljanja hrane, održavanja osobne higijene ili osiguranja stambenog prostora pojedinac je u mogućnosti (ili bi trebao biti u mogućnosti) sam zadovoljiti. Kupovinom i korištenjem određenih dobara individualnog karaktera zadovoljavaju se takve potrebe pojedinca. Pojedinac je u stanju poprilično precizno utvrditi koristi koje mu korištenje individualnih dobara donosi. Istovremeno, utrošena dobra ne mogu biti dostupna drugim ljudima za korištenje.

S druge strane postoje potrebe čije je zadovoljenje izvan djelokruga moći pojedinca te ih on nije u stanju sam adekvatno zadovoljiti. Takve su potrebe sigurnosti, obrazovanja, kulture, opskrbe vodom, čistoće javnih prostora i sl. Ove potrebe se zadovoljavaju zajedničkim dobrima više ili manje javnog karaktera,<sup>19</sup> a unutar mehanizma prepoznatljivog u obliku države odnosno javnih djelatnosti kojih je nosilac država.

Unutar javnih djelatnosti, razlikuje se više djelatnosti, poput obrazovanja, javnog zdravstva, policije, vojske, vatrogasne službe itd. Posebno mjesto unutar javnih djelatnosti zauzima komunalno gospodarstvo. Ono obuhvaća segment gospodarstva za pružanje usluga u komunalnim djelatnostima, a one zbog svoje specifičnosti iziskuju posebno pravno određenje i uređenje odnosa unutar toga područja.

Komunalno gospodarstvo podrazumijeva obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i županija (jedinica lokalne samouprave).<sup>20</sup> Odgovornost za obavljanje i provođenje komunalnih djelatnosti uobičajeno je spuštena na niže teritorijalne jedinice od države iako postoje i komunalne djelatnosti koje provodi država na nacionalnoj razini.

Ustavom Republike Hrvatske komunalna djelatnost utvrđena je kao pravo građana koje oni neposredno ostvaruju u općinama (gradovima) pa stoga i pitanja financiranja ovih djelatnosti treba razmatrati u tako zadanim okvirima, kao pitanje financiranja u jedinicama lokalne samouprave - općine, grada.

Posebnosti komunalnih djelatnosti iskazuju se u vrsti usluga koje obuhvaćaju i u neodvojivosti od sadržaja urbanog života. Specifičnost komunalnih usluga je da su one često izvor eksternih ekonomija razmjera (external economies of scale).<sup>21</sup> Komunalna infrastruktura nekog područja pruža gospodarskim subjektima one važne usluge koje bi inače bile preskupe

<sup>19</sup> Potrebno je razlikovati javna dobra (čisti zrak, nacionalna obrana, ...) od kvazijavnih dobara (obrazovanje, javno zdravstvo, ...). Javna dobra karakterizira da pružaju koristi svima, i onima koji nisu platili za njegovo korištenje te se niti jedan korisnik dobra ne može isključiti iz njegova uživanja. Kvazijavna dobra koriste i pojedincu koji ih koristi, ali i drugima koji ne koriste ta dobra izravno.

<sup>20</sup> Prema: Zakon o komunalnom gospodarstvu (pročišćeni tekst) od 28. siječnja 2003. godine.

<sup>21</sup> Cf., McConnell C. R., Stanley, L. B. (1990), *Economics*, Chapter 36, *Urban economics: the problems of the cities*, str. 707.

(izazivale previše troškova) kada bi ih ti subjekti sami dobavljali. Količine usluga koje su tim subjektima potrebne, premale su da bi im isplatilo samostalno opskrbljivanje te stoga komunalno gospodarstvo funkcionira i po načelima ekonomije razmjera. Povećanjem broja potrošača i količine pruženih usluga, prosječna cijena usluga pada, a to rasterećuje budžet domaćinstvima i smanjuje ulazne troškove gospodarskim subjektima.

Za komunalne djelatnosti i gospodarstvo karakterističan je i tzv. "Free Rider problem" koji označava stanje u kojem ljudi imaju koristi za koje netko drugi snosi troškove<sup>22</sup>. Preciznije, riječ je o nemogućnosti onih koji mogu osigurati gospodarstvu ekonomski poželjne i nedjeljive proizvode i usluge da isto naplate od svih koji isto koriste jer se princip isključenja ne može primijeniti<sup>23</sup>.

Komunalne djelatnosti imaju nezamjenjivu zadaću u osiguranju životnih i poslovnih potreba stanovništva i gospodarskih subjekata u gradovima i općinama. Obično se pod komunalnim djelatnostima podrazumijeva obavljanje sljedećih djelatnosti:

1. opskrba pitkom vodom,
2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda i odvodnja atmosferskih voda,
3. opskrba plinom,
4. opskrba toplinskom energijom,
5. prijevoz putnika u javnom prometu,
6. održavanje čistoće,
7. odlaganje komunalnog otpada,
8. održavanje javnih površina,
9. održavanje nerazvrstanih cesta,
10. tržnice na malo,
11. održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova,
12. obavljanje dimnjačarskih poslova, i
13. javna rasvjeta.

Ovisno o konkretnim prilikama pojedine zemlje, pregled se može proširivati ili smanjivati, pa tako u širi okvir komunalnih djelatnosti, ako njihovo obavljanje nije osigurano na drugi način, mogu doći još i upravljanje gradskim zemljištem, stambeno gospodarstvo (upravljanje stambenih objektima), javna kupališta i saune, gradska živodernica, klaonice, telekomunikacije, opskrba strujom, služba za dezinfekciju, dezinfekciju i deratizaciju.<sup>24</sup> Isto tako

<sup>22</sup> Todaro, M. P, *Economics Development*, o. c., str. 674.

<sup>23</sup> McKonnell, C. R., Stanley, L. B., *Economics ...*, o.c., str. 6. - 12.

<sup>24</sup> Sve ove djelatnosti može se razumjeti kao komunalne djelatnosti u širem smislu. Primjerice, djelatnosti upravljanja gradskim zemljištem i stambeno gospodarstvo najčešće spadaju u obvezne poslove jedinica lokalne samouprave i obavljaju se u posebnim gradskim i općinskim službama i to izvan okvira komunalnoga gospodarstva. Opskrba strujom (električnom energijom) i telekomunikacije također se najčešće uređuju posebnim zakonima.



pojedine djelatnosti mogu se dijeliti ili spajati, primjerice javna rasvjeta može biti u sklopu opskrbe električnom energijom, a služba održavanja groblja i krematorija odvojena od službe obavljanja pogrebnih poslova.

Iako je rečeno da su komunalne djelatnosti pretežito javnog karaktera, što znači da za njihov rad postoji naročiti javni interes, unutar pojedinih komunalnih djelatnosti je moguće uočiti i određenu količinu individualnog karaktera. Stoga se, prije navedene komunalne djelatnosti mogu, prema kriteriju utvrđivanja korisnika i naplate usluge, podijeliti u dvije osnovne skupine:

- Komunalne djelatnosti individualne potrošnje i
- Komunalne djelatnosti zajedničke potrošnje.

Komunalne djelatnosti individualne potrošnje obuhvaćaju one komunalne usluge koje individualno koriste pojedini stanovnici i pravni subjekti, pa se sukladno tome vrši i naplata. Potrošač se može izravno identificirati, a potrošena količina ili uporaba komunalne usluge može se izmjeriti i obračunati. Potrošač za izvršene usluge plaća određenu protuuslugu u obliku individualne pristojbe ili naknade. Često se komunalne djelatnosti individualne potrošnje nazivaju i "pravim komunalnim gospodarstvom" jer u neku ruku dozvoljavaju tržišne odnose ponuđača i korisnika usluga.

U zemljama razvijenoga tržišnoga gospodarstva u komunalne djelatnosti individualne potrošnje tako spadaju:

1. opskrba pitkom vodom,
2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda,
3. odvodnja atmosferskih voda,
4. opskrba plinom,
5. opskrba toplinskom energijom,
6. prijevoz putnika u javnom prometu,
7. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada,
8. odlaganje komunalnog otpada,
9. tržnice na malo,
10. obavljanje pogrebnih poslova,
11. održavanje groblja i krematorija, i
12. obavljanje dimnjačarskih poslova.

Nasuprot tome, komunalne djelatnosti zajedničke potrošnje obuhvaćaju one komunalne usluge za koje se ne može izravno utvrditi potrošač niti izmjeriti količina utrošenih usluga. Stoga se one ne mogu zaračunavati individualno, pojedincu, kućanstvu ili pravnoj osobi putem individualnih pristojbi već putem komunalne naknade.

Komunalne djelatnosti zajedničke potrošnje su:

1. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,
2. održavanje javnih površina,
3. održavanje nerazvrstanih cesta,
4. javna rasvjeta.

Komunalno gospodarstvo u smislu Zakona Republike Hrvatske podrazumijeva obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba kao i županija kada je to određeno Zakonom.

Zakon (članak 2) polazi od osnovnih načela:

(1) Komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba.

(2) Jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su na temelju ovoga Zakona i posebnih propisa:

- osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti,
- osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti,
- osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja,
- osigurati javnost rada, a člankom 3. određuje na koje se djelatnosti Zakon primjenjuje:
  1. opskrba pitkom vodom,
  2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda,
  3. prijevoz putnika u javnom prometu
  4. održavanje čistoće
  5. odlaganje komunalnog otpada opskrba plinom,
  6. održavanje javnih površina,
  7. održavanje nerazvrstanih cesta,
  8. tržnice na malo,
  9. održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika,
  10. obavljanje dimnjačarskih poslova,
  11. javna rasvjeta.

(1) Pod opskrbom pitkom vodom razumijevaju se poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće.

(2) Pod odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda razumijeva se odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda, te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama.

(3) Pod prijevozom putnika u javnom prometu razumijeva se prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave, za čija područja se prijevoz odvija, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima.

(4) Pod održavanjem čistoće razumijeva se čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta utvrđena prema posebnim propisima.

(5) Pod odlaganjem komunalnog otpada razumijeva se obrađivanje i trajno odlaganje komunalnog otpada na odlagališta komunalnog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta, na temelju posebnih propisa.

(6) Pod održavanjem javnih površina naročito se razumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu.

(7) Pod održavanjem nerazvrstanih cesta razumijeva se održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste.

(8) Pod tržnice na malo razumijeva se upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu s tržišnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima.

(9) Pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika, te ukop i kremiranje pokojnika.

Pod prijevozom pokojnika razumijeva se preuzimanje i prijevoz umrle osobe do mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju.

(10) Pod obavljanjem dimnjačarskih poslova razumijeva se obveza čišćenja i kontrole dimovodnih objekata i uređaja za loženje.

(11) Pod pojmom "javna rasvjeta" razumijeva se upravljanje, održavanje objekata i uređaja javne rasvjete, uključivo podmirivanje troškova električne energije, za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta.

Osim navedenih djelatnosti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se pod uvjetima iz članka 1. stavka 2. ovoga Zakona smatraju komunalnim djelatnostima.

Komunalno gospodarstvo u širem smislu obuhvaća i domenu zemljišne i stambene politike<sup>25</sup>. To je razumljivo s obzirom na povezanost i međuovisnost funkcioniranja i, još više,

<sup>25</sup> Miličević, G. (1990), Urbana ekonomika, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 179.

razvoja komunalnoga gospodarstva s jedne te upotrebe zemljišta i izgradnje stanova s druge strane.

### 2.2.2. Komunalna poduzeća

Komunalna poduzeća u najširem smislu treba shvatiti kao one ekonomsko-pravne subjekte koji obavljaju komunalnu djelatnost. Organizacijski oblici komunalnih poduzeća mogu biti različiti, ovisno o tome tko ih provodi. Obično je obveza gradova i općina da omoguće direktno ili indirektno obavljanje komunalne djelatnosti te stoga oni suvereno odlučuju o načinu obavljanja komunalnih djelatnosti kao i o pravnoj osobnosti komunalnih poduzeća.

Lokalne samouprave mogu djelatnosti komunalnoga gospodarstva obavljati same, zajednički s drugim općinama i trećim poduzećima ili u cijelosti prenijeti na državnu instituciju li privatna poduzeća ako je to u njenom interesu i ekonomski opravdano. Prema svjetskoj praksi najčešće se obavljanje komunalne djelatnosti provodi kroz sljedeće organizacijske oblike:<sup>26</sup>

1. Režijski pogon,
2. Vlastiti pogon,
3. Udruge sa svrhom,
4. Trgovačka društva.

Režijski pogoni nastaju na temelju interne organizacije nadležnih tijela lokalne samouprave te predstavljaju pravna, organizacijska, kadrovska i gospodarska poduzeća u općini koja samostalno, uvažavajući općinske pravne odredbe, vode proračun, blagajništvo i računovodstvo. Utjecaj lokalne samouprave je u svakom trenutku zajamčen te ovi organizacijski oblici nemaju pravne i ekonomske samostalnosti.

Vlastiti pogon nema svojstvo pravne osobe, ali je spram nadležnog tijela lokalne samouprave daleko samostalniji. Samostalno vodi račun dobiti i gubitka, te svoj gospodarski, kadrovski i financijski plan. Vlastiti pogon ima Upravu (jednog ili više direktora) kojeg imenuje poseban Odbor sastavljen od članova izabranih od strane lokalne samouprave. Upravljanje vlastitim pogonom moguće je po komercijalnim načelima, a sačuvana je i uska veza s nadležnom lokalnom samoupravom.

Udruge sa svrhom nastaju udruživanjem interesa više lokalnih samouprava te posjeduju pravnu samostalnost. Mogu biti različito ustrojene, kao samostalni osnivači pogona i koncesionari ili organiziraju, upravljaju i kontroliraju poslovanje za određeni broj općina. Udruge se obično formiraju u skladu s načelom svrhovitosti, ekonomske isplativosti i štedljivosti. Pravni položaj lokalnih samouprava koje pripadaju udruzi ostaje netaknut.

<sup>26</sup> Cf., "Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 64.



Trgovačka društva (društva sa ograničenom odgovornošću i dionička društva) posjeduju vlastitu pravnu i ekonomsku samostalnost, kraći je tijek donošenja odluka što omogućuje brže tržišno djelovanje. Trgovačka društva mogu biti u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, u vlasništvu drugih privatnih osoba ili mješovitom vlasništvu. U posljednjem slučaju je udio i utjecaj na donošenje odluka privatnog partnera najčešće ograničen.

U Republici Hrvatskoj Zakonom su određeni načini obavljanja komunalnih djelatnosti, koji su djelom različiti od organizacije obavljanja gospodarskih djelatnosti kako je određeno Zakonom o trgovačkim društvima (Nar. nov., br. 111/93 i 34/99), a koje osobitosti u organizaciji komunalnih djelatnosti proizlaze upravo iz osobitosti i važnosti komunalnih usluga koje su predmet komunalnih djelatnosti.

Stoga, komunalne djelatnosti mogu obavljati u skladu s odredbama Zakona:

1. trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave,
2. javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave,
3. služba - vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave,
4. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji,
5. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Jedinice lokalne samouprave slobodne su u izboru jednoga od pet navedenih načina organizacije obavljanja komunalnih djelatnosti.

No, zakon ipak predviđa jednu iznimku. Naime, ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na područje više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u svom suvlasništvu (čl. 40. st. 4.). Ova odredba ima svrhu zaštite funkcioniranja opisanih sustava komunalne infrastrukture, kako zbog parcijalnih interesa pojedinih jedinica lokalne samouprave funkcioniranje opisanih sustava komunalne infrastrukture ne bi bilo dovedeno u pitanje.

Nadalje, Zakon određuje da obavljanje komunalnih djelatnosti može zajednički organizirati više jedinica lokalne samouprave na jedan od navedenih načina.

Jedinica lokalne samouprave koja nije u mogućnosti samostalno osigurati obavljanje komunalne djelatnosti, odlukom svog predstavničkog tijela obavljanje ovih poslova može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije na temelju pisanog ugovora.

Ukoliko jedinica lokalne samouprave nije organizirala trajno i kvalitetno obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, te održavanje pojedinih objekata i uređenja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti prema odredbama čl. 4. st. 2, 3. i 4. Zakona, županija na čijem se području nalazi jedinica lokalne samouprave organizirat će obavljanje

pojedine ili sviju komunalnih djelatnosti, odnosno održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti, na teret jedinice lokalne samouprave.

Pored navedenih pet mogućnosti organiziranja komunalnih djelatnosti, Zakon je odredio glede pojedinih komunalnih djelatnosti (opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda i opskrbe plinom) da iste može obavljati i trgovačko društvo u pretežitom vlasništvu države odnosno županije, kada se ta djelatnost obavlja za područje ili dijelove područja više jedinica lokalne samouprave putem magistralnih sustava u vlasništvu toga društva, a uvjeti i način obavljanja tih poslova utvrđuje se ugovorom s jedinica lokalne samouprave.

### **2.2.2.1. Trgovačka društva**

Zakon glede trgovačkih društava koja obavljaju komunalne djelatnosti u čl. 6. određuje: "Jedinice lokalne samouprave u trgovačkom društvu iz članka 4. stavka 1. ovog Zakona drže većinski dio dionica, odnosno udjela."

Slijedom navedenoga, na osnivanje i poslovanje trgovačkog društva koje obavlja komunalnu djelatnost odnose se odredbe Zakona o trgovačkim društvima, te se isto može osnovati kao dioničko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću.

Navedena odredba Zakona postavlja u praksi dvojbe predstavlja li "većinski dio dionica, odnosno udjela" relativni većinski dio ili apsolutni većinski dio (tj. 51% dionica, odnosno udjela". No, sagledavajući Zakon kao cjelovit propis, a posebno zbog uvodno navedenih osobitosti komunalnih usluga i povjeravanja komunalnih djelatnosti u djelokrug jedinica lokalne samouprave (što nepobitno proizlazi iz odredbe čl. 4. st. 1. Zakona, iz koje je razvidno da jedinica lokalne samouprave određuje način obavljanja komunalnih djelatnosti), treba se prikloniti mišljenju da bi jedinica lokalne samouprave u trgovačkom društvu morala imati apsolutno većinski dio dionica, odnosno udjela.

Slijedom odredbi Zakona, na dispoziciji je jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) da donesu odluku (odnosno, zaključe društveni ugovor) o načinu osnivanja trgovačkog društva za obavljanje komunalne djelatnosti.

### **2.2.2.2. Javna ustanova**

Javna ustanova za obavljanje komunalnih djelatnosti osniva se sukladno odredbama Zakona o ustanovama (Nar. nov., br. 76/93 i 29/97).

Odredbom čl. 12. st. 3. i 4. Zakona o ustanovama određeno je da jedinica lokalne samouprave osniva ustanovu odlukom svoga predstavničkog tijela. Ako ustanovu osnivaju dvije ili više jedinica lokalne samouprave, akt o osnivanju donose zainteresirane jedinice u obliku sporazuma, kojima se utvrđuju međusobna prava i obveze sukladno zakonu.

Slijedom čl. 13. st. 1. Zakona o ustanovama, akt o osnivanju mora sadržavati naročito odredbe o:

1. tvrtki, nazivu, odnosno imenu, te sjedištu, odnosno prebivalištu osnivača,
2. nazivu i sjedištu ustanove,
3. djelatnosti ustanove,
4. organima ustanove i o upravljanju ustanovom i vođenju njenih poslova,
5. sredstvima koja su ustanovi potrebna za osnivanje i početak rada, te načinu njihovog pribavljanja ili osiguravanja,
6. način raspolaganja s dobiti,
7. pokrivanju gubitaka ustanove,
8. ograničenjima glede stjecanja, opterećivanja i otuđivanja nekretnina i druge imovine ustanove,
9. međusobnim pravima i obvezama osnivača i ustanove.

U smislu odredbe čl. 8. Zakona o ustanovama, osnivač javne ustanove dužan je od ministarstva u čijem je djelokrugu nadzor na obavljanjem djelatnosti za koju se javna ustanova osniva, zatražiti ocjenu sukladnosti odluke, sporazuma, odnosno ugovora o osnivanju sa zakonom. Stoga bi kod osnivanja ustanove za obavljanje komunalnih djelatnosti valjalo zatražiti suglasnost nadležnog ministarstva za komunalno gospodarstvo.

### ***2.2.2.3. Vlastiti pogoni***

Za obavljanje komunalnih djelatnosti jedinice lokalne samouprave mogu osnivati vlastite pogone. Jedinica lokalne samouprave odlukom predstavničkog tijela osniva vlastiti pogon na način i u postupku propisanom Zakonom i na zakonu utemeljenim propisima. Vlastiti pogon je, slijedom navedenog, jedan od načina obavljanja djelatnosti kojega nalazimo samo u komunalnom gospodarstvu.

Odluka o osnivanju vlastitog pogona sadrži naročito odredbe o:

1. komunalnim djelatnostima koje će vlastiti pogon obavljati,
2. području na kojem će se obavljati komunalne djelatnosti,
3. unutarnjem ustrojstvu, organiziranju poslovanja i poslovodstvu vlastitog pogona,
4. sredstvima koja su potrebna za početak rada vlastitog pogona, te načinu njihova pribavljanja ili osiguranja,
5. aktima poslovanja vlastitog pogona,
6. iskazivanju učinka poslovanja,

7. ograničenjima glede stjecanja, opterećivanja i otuđivanja nekretnina i druge vrste posebne imovine jedinice lokalne samouprave na kojoj se odvija poslovanje vlastitog pogona,
8. načinu nadzora poslovanja vlastitog pogona od strane jedinice lokalne samouprave,
9. imenovanju i razrješenju upravitelja vlastitog pogona,
10. ukidanju vlastitog pogona.

Unutarnje ustrojstvo vlastitog pogona uređuje se odlukom o osnivanju vlastitog pogona, te detaljnije razrađuje pravilnikom o poslovanju vlastitog pogona.

Vlastiti pogon nema svojstvo pravne osobe.

Vlastiti pogoni mogu obavljati komunalne djelatnosti i za druge jedinice lokalne samouprave na području iste ili druge županije na temelju pisanog ugovora, u kojem slučaju ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti sklapaju poglavarstva jedinica lokalne samouprave.

Vlastiti pogon je samostalan u obavljanju komunalnih djelatnosti sukladno Zakonu, na zakonu utemeljenim propisima i odluci o osnivanju.

Sukladno navedenom, vlastiti pogon je oblik neposrednog obavljanja komunalnih djelatnosti od strane jedinica lokalne samouprave. Naime, budući da vlastiti pogon nema svojstvo pravne osobe, u pravnom prometu se pojavljuje putem računa jedinice lokalne samouprave.

U praksi se osnivanje vlastitog pogona koristi za komunalne djelatnosti manjeg obujma (npr. uređenje javnih površina), u manjim jedinicama lokalne samouprave (ispod 8.000 stanovnika), pa obavljanje gospodarske djelatnosti po subjektu koji nema pravne osobnosti utoliko ne predstavlja problem u pravnom prometu.

#### **2.2.2.4. Koncesije**

Koncesijom se može steći pravo obavljanja sljedećih komunalnih djelatnosti: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, crpenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prometu, skupljanje i odvoz komunalnog otpada, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, obavljanje pogrebnih poslova, obavljanje dimnjačarskih poslova (čl. 10. st. 1. Zakona).

Koncesiju dodjeljuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje te djelatnosti. Koncesija u smislu Zakona može se dati do 30 godina.

Naknada za koncesiju uplaćuje se u korist proračuna jedinice lokalne samouprave - davatelja koncesije, a koristi se za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Odluka o koncesiji donosi se na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda ili natječaja, a odluku o davanju koncesije donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, posebno na temelju sljedećih elemenata:

- poslovnog ugleda podnositelja ponude,
- sposobnosti za ostvarivanje koncesije,
- povoljnosti ponude (tehnička i financijska) i
- povoljnosti ponude za provedbu mjera očuvanja i zaštite okoliša.

Ugovor o koncesiji s podnositeljem ponude sklapa poglavarstvo jedinice lokalne samouprave na temelju odluke o koncesiji (čl. 12. st. 1. Zakona).

Koncesija prestaje:

- istekom vremena na koje je koncesija dodijeljena,
- prestankom pravne ili smrću fizičke osobe korisnika koncesije,
- otkazom ugovora o koncesiji.

#### **2.2.2.5. Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova**

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov., br. 128/99) određen je još jedan način obavljanja komunalnih djelatnosti.

Naime u praksi se iskazala potreba da se samo pojedini poslovi za komunalne djelatnosti povjere ugovorom trećoj (fizičkoj ili pravnoj) osobi. Obično se radi o privremenim i povremenim poslovima sezonskog karaktera (npr. košnja trave na javnim površinama) za kakve poslove nema potrebe osnivati trgovačko društvo, ustanovu, vlastiti pogon ili koncesiju.

Tako je odredbom čl. 13a. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu određeno da jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju isključivo iz njezina proračuna povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje komunalne djelatnosti koje će povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora te utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za povjeravanje određenih komunalnih poslova na temelju ugovora

Nakon javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora.

Na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova, poglavarstvo sklapa ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova koji obvezatno sadrži: djelatnosti za koju se sklapa ugovor,



vrijeme na koje se sklapa ugovor, vrstu i opseg poslova, način određivanja cijene za obavljanje poslova, te način i rok plaćanja: jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora.

Ugovor se može sklopiti najdulje na vrijeme od četiri godine.

Svi navedeni oblici nemaju isti značaj s obzirom na obuhvat komunalnih proizvoda i usluga i time povezana obilježja problema i ciljeva razvoja.

Zato je za potrebe ovog rada potrebno pružiti detaljnije objašnjenje pojma komunalnih organizacija. Svi naprijed spomenuti organizacijski oblici mogu se smatrati komunalnim ako ih se shvaća kao subjekte koji obavljaju komunalnu djelatnost. Međutim, pod pojmom komunalnih poduzeća podrazumijevaju se samo trgovačka društva koja obavljaju komunalnu djelatnost. Upravo ovim komunalnim organizacijama posvećuje se najveća pažnja.

### 2.2.3. Značaj komunalnih organizacija

Bez obzira na organizacijski oblik, za ovaj kontekst, treba naglasiti općedruštveni značaj koji komunalne organizacije imaju prema svom okruženju. Sve komunalne organizacije obavljanjem određenih komunalnih usluga, orijentirane su na ispunjavanje zadaća od općeg (i individualnog) interesa, odnosno na pružanje nezamjenjivih usluga u osiguranju poslovnih i životnih uvjeta pučanstva. Ovo posebno dolazi do izražaja kada je riječ o komunalnim poduzećima - trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Drugim riječima, poslovanje komunalnih poduzeća i organizacija osigurava opće egzistencijalne potrebe pučanstva, a temelji se na sljedećim pretpostavkama:

- niti jedan korisnik ne smije biti diskriminiran,
- treba poštivati kriterije kvalitete usluge,
- treba utvrditi racionalnu i pravednu cijenu.<sup>27</sup>

Svim korisnicima se pod jednakim uvjetima mora omogućiti pristup i uživanje komunalnih usluga. Ne smije se korisnike diskriminirati po niti jednoj osnovi, nacionalnoj, starosnoj, platežnoj i sl. Također, svakom korisniku treba pružiti takvu uslugu koja se neće niti u jednom trenutku razlikovati od usluge pružene nekom drugom korisniku ili od one pružene u neko drugo vrijeme. Stoga je potrebno postaviti stroge i precizne normative obavljanja komunalnih djelatnosti i omogućiti kontinuiranu kontrolu ostvarivanja istih.

Konačno, utvrđivanje cijene komunalnih usluga i naknada poseban je problem. Za obavljene usluge komunalna poduzeća trebaju utvrditi racionalnu i pravednu cijenu. Ova pretpostavka sukobljava dva potpuno različita kriterija, ekonomski i socijalni. Naime, sa stajališta ekonomske racionalnosti i efikasnosti pojedinog ekonomskog subjekta, prodajna cijena treba

<sup>27</sup> Pod cijenom se ovdje smatraju svi oblici plaćanja za komunalne usluge; korisničke pristojbe ili cijene, komunalne naknade, komunalni doprinosi, komunalni porezi itd.

pokrivati troškove i omogućuje ostvarenje dobiti, odnosno da ostvareni prihodi nadmašuju rashode poslovanja.

Međutim, socijalni kriterij u obzir uzima osjetljivost korisnika prema cijenama komunalnih usluga. Razlikuju se dvije osnovne grupe korisnika komunalnih usluga:

- domaćinstva i
- gospodarstvo.

Osjetljivost domaćinstava kao korisnika komunalnih usluga mjeri se mogućnošću plaćanja odnosno visinom njihova dohotka. Poseban problem pritom čini socijalno ugroženo stanovništvo koje ne može podnijeti (pre)visoku cijenu komunalnih usluga i naknada zbog niskih primanja. Ovoj skupini korisnika također treba omogućiti korištenje komunalnim uslugama. Njihovo isključenje iz sustava opskrbe komunalnih usluga nije moguće ponajprije zbog potencijalnih higijenskih i drugih problema koji bi mogli nastati njihovim isključenjem (zaraze i sl.). Također, neke komunalne djelatnosti zajedničke potrošnje imaju izrazito javni karakter, što pretpostavlja da bi njihovim isključivanjem oni uživali koristi usluga koje netko drugi plaća ("free rider" problem).

Osjetljivost korisnika u gospodarstvu sagledava su u činjenici da im komunalne usluge predstavljaju input poslovanja te bi visoke cijene komunalnih usluga i naknada neminovno dovele do povećanja troškova poslovanja. Ovakav scenarij povećao bi cijene proizvoda i usluga koje pružaju i uzrokovao neefikasnu alokaciju resursa u čitavom gospodarstvu.

Socijalna osjetljivost svih mogućih korisnika tako znatno onemogućuje formiranje pravedne i racionalne cijene koja istodobno može osigurati pouzdanu, kvalitetnu, ekonomski racionalnu i efikasnu uslugu. Stoga, komunalna politika načelno polazi od činjenice da se komunalna usluga vrednuje po "primjerenim" cijenama u skladu s načelom pokrivanja troškova. Na taj način formirane cijene, odražavaju tri bitna načela financiranja komunalnoga gospodarstva, načela svrhovitosti, ekonomske isplativosti i štedljivosti.

Komunalno gospodarske djelatnosti karakteristične su po namjeri ostvarenja prihoda u svrhu pokrivanja troškova koji dolaze kao rezultat obavljanja određenih djelatnosti. Komunalna poduzeća prednost daju ispunjavanju javnih zadaća u odnosu na stvaranje dobiti. U ovakvim uvjetima, cilj poslovanja komunalnih poduzeća nije maksimizacija dobiti već u što boljoj mjeri zadovoljavanje potreba korisnika usluga.

### **2.3. Komunalna poduzeća i tržišno gospodarstvo**

Odnos komunalnoga gospodarstva i tržišnoga gospodarstva može se promatrati mnogostruko. Tržišno gospodarstvo pretpostavlja političku, vlasničku i tržišnu demokraciju.

Politička demokracija u ovom smislu je manje bitna, ali može se reći kako korisnici komunalnih usluga glasovanjem za neku političku opciju posredno djeluju na odluke vezane uz zadovoljavanje zajedničkih potreba. Ovako shvaćena komunalna poduzeća mogu se smatrati specifičnim izdankom teorije javnog izbora.

Vlasnička demokracija vodi ka privatizaciji i poštivanju privatnog vlasništva. Za komunalne djelatnosti je specifično da ih mogu obavljati poduzeća (subjekti) različitih organizacijskih oblika. Ovi oblici se u vlasničkom smislu mogu svesti na dvije različite grupe:

1. subjekti u većinskom vlasništvu jedinica lokalne samouprave, i
2. subjekti u vlasništvu privatnih (fizičkih i pravnih) osoba.

Pod prvom grupom razumijeva se organizacijske oblike režijskih pogona, vlastitih pogona, udruga i trgovačkih društava gdje jedinice lokalne samouprave zadržavaju većinske udjele. U drugu skupinu ulaze samo fizičke osobe i pravne osobe u privatnom vlasništvu. Navedeno je izuzetno značajno razlikovati kada se govori o tržišnoj demokraciji.

Kako je već rečeno, glavni sadržaj tržišne demokracije je lojalna konkurencija i nemonopolsko ponašanje. Tržište je mjerilo vrijednosti, a mehanizmi cijena uspostavljaju ravnotežu između ponude i potražnje. Mjerila tržišta treba prihvatiti u svim područjima ljudske djelatnosti gdje tržišta mogu funkcionirati prema jasnim pravilima jednakim za sve. Za subjekte u vlasništvu privatnih osoba koji obavljaju komunalne djelatnosti karakteristično je da prihvaćaju tržišne uvjete.

Privatne fizičke i pravne osobe sudjeluju u tržišnoj utakmici na način da nude jeftinije i efikasnije obavljanje komunalnih djelatnosti od svojih konkurenata. Navedeno je najočitije u fazi podnošenja ponuda na javni natječaj za obavljanje pojedinih komunalnih usluga kojeg je objavila određena jedinica lokalne samouprave. Kako su takvi ugovori i koncesije opozivi ako se ne poštuju dogovoreni uvjeti obavljanja komunalnih usluga, takva poduzeća moraju cijelo vrijeme pažljivo brinuti o ekonomskoj racionalnosti poslovanja i kvaliteti pruženih usluga.

Jedinice lokalne samouprave mogu slobodno između više ponuditelja birati najboljeg te mu prepustiti obavljanje komunalne djelatnosti. U tom su slučaju jedinice lokalne samouprave obvezne osigurati stalni monitoring i kontrolu izvršenja predmetnih komunalnih usluga.

Međutim, ne mogu sve komunalne djelatnosti osigurati tržišne uvjete poslovanja. Često su osnovna sredstva komunalnih poduzeća vezana za lokalni prostor, stvaraju se desetljećima i ne mogu se zamijeniti osnovnim sredstvom nekog drugog komunalnog poduzeća. Njihovo tržište je lokalno i točno ograničeno na određeno područje. U tom smislu ona imaju karakter prirodnih monopola gdje, u pravilu, uz postojeću infrastrukturnu opremljenost i njenu vrijednost ne bi bilo ekonomski racionalno i opravdano uspostavljati paralelni sustav odnosno uvoditi konkurenciju.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> O prirodnim monopolima više u: Sharp, A., Register, C., Leftwich, R. (1994), *Economics of Social Issues*, Eleventh Edition, Irwin, str. 165.



Izgledno je da bi to dovelo do povećanja, a ne do smanjenja cijena što bi imalo negativnog utjecaja na većinu korisnika komunalnih usluga. Zbog ovog razloga, dio komunalnih poduzeća nema konkurencije te bi teoretski mogao formirati monopolnu cijenu.

Međutim, radi izuzetne socijalne osjetljivosti korisnika komunalnih usluga na promjene cijena, takva poduzeća ne mogu ostvariti monopolnu cijenu svojih usluga. Isto tako, i kod poduzeća koja po svojoj prirodi nisu prirodni monopoli, cijena mora uvažavati socijalni kriterij.

Uspostavljanje tržišnih uvjeta znatno onemogućuje i činjenica da postoje komunalne djelatnosti čije obavljanje nije tržišno interesantno. I u tom slučaju te se djelatnosti moraju obavljati te postoji zakonska obveza da ih jedinice lokalne samouprave, bez obzira na ekonomsku racionalnost, samostalno provode.

Navedeno nikako ne znači da ostvarivanje dobiti komunalnim poduzećima, čiji su većinski vlasnici jedinice lokalne samouprave, nije i ne bi trebalo biti bitno. Ta poduzeća treba voditi po principu dobrog gospodara, a cijene formirati tako da uz racionalno poslovanje osiguravaju barem pokriće troškova uz zaštitu temeljnog kapitala. Ovakva poslovna politika morala bi biti u temeljima gospodarske politike jedinica lokalne samouprave, koje kao vlasnici gradskih komunalnih poduzeća trebaju kontrolirati uspješnost, poticati racionalizaciju i povećanje učinkovitosti poslovanja.

Posebno, za propitivanje odnosa komunalnih poduzeća i tržišta na umu treba imati specifičnosti ove grupe poduzeća:<sup>29</sup>

1. poseban javni značaj poduzeća i njihovih djelatnosti,
2. njihov monopolni položaj,
3. uslovljenost broja djelatnosti - poduzeća veličinom grada - općine - županije i nivoom ukupnog društvenog razvoja,
4. koordinacija sa infrastrukturnim sustavima viših nivoa,
5. funkcionalna vezanost komunalne infrastrukture za tlo,
6. agregiranost komunalnih instalacija duž ulične mreže,
7. neophodnost međusobnog usklađivanja razvoja komunalnih mreža,
8. skokovit razvoj infrastrukturnih mreža,
9. uslovljenost razvoja komunalnih službi (optimalnom) gustoćom naseljenosti,
10. veoma dug aktivizacijski period i vijek trajanja objekata,
11. velika investicijska ulaganja,
12. ovisnost od dugoročnih (bankarskih) kredita,
13. izrazito neravnomjerna potražnja za komunalnim uslugama,
14. specifični problemi naplate komunalnih usluga.

<sup>29</sup> Cf: Miličević, G. (1990), Urbana ekonomika, o. c., str. 22, autor obrazlaže karakteristike sektora gradske privrede koja najvećim dijelom obuhvaća komunalna gospodarstva.

Isto tako, vrijedi ukazati na spoznaju da komunalna poduzeća svojom infrastrukturom imaju veliku sličnost s gospodarskom infrastrukturom u cjelini.

Iz toga razloga može biti korisno ukazati na specifičnosti gospodarske infrastrukture u cjelini i naglasiti značaj u kontekstu javnog sektora<sup>30</sup>.

Potreba proširenja nadležnosti države nad poslovanjem gospodarske infrastrukture u jednom suvremenom tržišnom gospodarstvu proizlazi, prije svega,:

1. odatle što javni sektor mora djelovati u svim područjima gdje obavljaju uslugu, u pravilu, ne donosi nikakvu dobit, ali gdje različiti razlozi - gospodarski i politički - govore u prilog tome da takve usluge treba obaviti. Zbog nedostatka šansi za ostvarivanje dobiti, privatna se poduzeća ne uključuju u područje tih zadataka.

2. Drugi važan razlog angažiranja javnog sektora u području gospodarske infrastrukture proizlazi iz činjenice postojanja proizvodnih monopola, što može biti lako zloupotrijebljeno od privatnih poduzeća. Doduše, ta se opasnost može otkloniti određenim kontrolnim instancijama, ali radi svrsishodnosti države često sama organizira obavljanje tih usluga.

3. Monopolna obilježja gospodarske infrastrukture izražavaju se kroz područni monopol, te kroz nemogućnost supstitucije njihovih proizvoda i usluga.

Isključujući neke iznimke, može se reći da na određenom području poduzeća gospodarske infrastrukture imaju isključivo pravo opskrbe potrošača svojim proizvodima i uslugama, što u sebi nužno sadrži elemente područnog monopola. Potrošači proizvoda i usluga gospodarske infrastrukture uvijek su vezani samo na jednog isporučitelja struje, plina, voda ili samo na jednu organizaciju koja obavlja usluge željezničkog ili poštansko-telefonsko-telegrafskog prometa. Vrlo visok intenzitet potreba potrošača za tim proizvodima i uslugama na jednoj strani te nemogućnost izbora proizvođača da se one zadovolje, stvara neravnopravnost u njihovom međusobnom odnosu. Osim toga, po prirodi svojega djelovanja, djelatnosti gospodarske infrastrukture organizirane su kao veliki sustavi prema kojima se pojedini potrošač osjeća potpuno nemoćnim. To je jedan od razloga zbog kojih se država uključuje u poslovanje gospodarske infrastrukture kao glavni sudac u rješavanju tih proturječnih interesa.

Iako se mora reći da je s gospodarskog stajališta ovaj područni monopol gospodarske infrastrukture nužan, jer bi bilo krajnje neracionalno, zbog visokih fiksnih troškova opskrbe, da se na istom području javlja više istorodnih isporučitelja, npr. vode, plina ili struje, on na drugoj strani stavlja te organizacije u prioritetan položaj. U tom slučaju država se mora uključiti kako taj prioritetni položaj ne bi bio zloupotrijebljen.

4. Četvrti važan razlog zadržavanja gospodarske infrastrukture na javnom financiranju odnosi se na njezina obilježja javne službe. To se najbolje izražava kroz pitanje: Može li se razvoj

<sup>30</sup> Preuzeto prema: Šimović, J., Komunalno javno gospodarstvo - organizacija i financiranje, Slobodno poduzetništvo, 12-13, TEB - Zagreb, str. 276.

gospodarske infrastrukture gledati kroz prizmu interne rentabilnosti ili se kroz njezin razvoj moraju ostvarivati i širi društveni interesi?

Na to pitanje ni teorija ni praksa dosada nisu dale zadovoljavajući odgovor. Zbog toga se odmah i nameće sljedeće pitanje: je li gospodarska infrastruktura po pretežnosti svoje namjene gospodarska djelatnost ili javna služba? Iskustva i praksa pozitivnih zakonodavstava pokazuju da se to pitanje i danas različito tretira, ovisno o stupnju razvoja u okviru kojega se taj razvoj odvija. Kod toga je jedino neosporno da su izravni i neizravni učinci koje polučuje razvoj gospodarske infrastrukture na ukupni gospodarski i društveni razvoj vrlo značajni i da se na razvoj gospodarske infrastrukture ne može gledati kroz prizmu računa interne rentabilnosti nego njezin razvoj mora pomagati u ostvarivanju razvojnih ciljeva cjelokupnoga gospodarstva.

5. Peti razlog zadržavanja gospodarske infrastrukture na javnom financiranju svakako su njena tehničko-tehnološka obilježja:

- veličina pojedinačnih ulaganja,
- međuovisnost sastavnih dijelova,
- značajno vremensko nepodudaranje između momenta ulaganja i momenta ostvarivanja rezultata,
- nužnost dimenzioniranja objekata za potrebe korisnika u jednom dužem razdoblju,
- teškoće pri individualizaciji troškova pojedinog korisnika objekta odnosno sustava.

Naprijed navedena obilježja gospodarske infrastrukture i ograničenja vezana uz aktivno djelovanje tržišnih zakona upućuju na to da ostvareni dobitak u djelatnostima gospodarske infrastrukture ne može biti valjan kriterij efikasnosti njihovog poslovanja.

Još je jedna bitna činjenica na koju valja ponovno ukazati u smislu tržišnih uvjeta. Naime, kako je izloženo, komunalno gospodarstvo čine dvije vrste djelatnosti; djelatnosti individualne i zajedničke potrošnje.

Komunalne djelatnosti individualne potrošnje imaju mogućnost tržišnog djelovanja iz razloga što se korisnici njihovih usluga mogu izravno utvrditi, a utrošene količine izmjeriti i obračunati. Komunalne djelatnosti individualne potrošnje se stoga mogu okarakterizirati kao tržišne djelatnosti, koje lokalne samouprave nude, a građani općine potražuju i koriste uz naplaćivanje individualne naknade.<sup>31</sup> Sa ovog aspekta nema zapreka za funkcioniranje komunalnih djelatnosti po tržišnim principima i formiranje tržišnih cijena.

Međutim, izrazita socijalna osjetljivost korisnika na cijene komunalnih usluga opet se javlja kao prepreka uspostavljanja tržišnih uvjeta te onemogućava tržišno poslovanje i formiranje tržišnih cijena. Stoga se formiraju "primjerene" cijene uvažavajući socijalni kriterij i načela pokrivanja troškova.

<sup>31</sup> Cf., "Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 132.

Nasuprot tome, za komunalne djelatnosti zajedničke potrošnje nije moguće utvrditi stvarne korisnike niti opseg utrošenih usluga od strane pojedinih korisnika te cijenu takvih usluga snosi javnost u cjelini. Socijalni kriterij ograničava cijenu takvih usluga te se tržišni kriteriji i cijene ne mogu primjenjivati.

Ono što nudi mogućnost uspostave komunalnoga gospodarstva koje bi u potpunosti funkcioniralo po tržišnim uvjetima sastoji se od činjenice koja dozvoljava da komunalne djelatnosti mogu obavljati i privatne pravne i fizičke osobe. Ova mogućnost se već potvrđuje i u praksi komunalnoga gospodarstva. Kako je već rečeno, na temelju različitih koncesijskih ugovora ili ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti, kriteriji privatnog kapitala povezuju se sa socijalnim kriterijima. Tržišni uvjeti uspostavljaju se između pojedinih privatnih osoba u smislu nudišta što povoljnije ponude za obavljanje komunalnih usluga, odnosno jeftinije i kvalitetnije usluge.

U kontekstu ovog rada još je značajnije da se pojedini oblici sudjelovanja privatnog kapitala u komunalnom gospodarstvu mogu primijeniti i na komunalna poduzeća, odnosno trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

#### 2.4. Strategija razvoja i komunalna poduzeća

Za razumijevanje strategije razvoja komunalnih poduzeća treba, uz naprijed navedeno, na umu imati i sljedeće:

- da komunalna infrastruktura, kao dio velikog sustava gospodarske infrastrukture, ima osnovnu ulogu u opsluživanju i povezivanju rezultata aktivnosti u prostoru i da komunalna politika, u širem smislu, predstavlja usmjerenje djelatnosti u svrhu općih i zajedničkih kao i individualnih potreba<sup>32</sup>
- da komunalno gospodarstvo sa svojim poduzećima osigurava drugim poduzećima i stanovništvu proizvode, usluge i opremu na koju se proizvođači oslanjaju i koja bi bila preskupa da ih svatko poduzeće osigurava u malom obujmu<sup>33</sup>
- da je strategija komunalnih poduzeća međuovisna sa:
  - cjelinom urbane ekonomike
  - planiranjem razvoja urbanih, industrijskih i drugih cjelina
  - strategijom gospodarske infrastrukture svih razina
  - ekonomskom i socijalnom strategijom države.

<sup>32</sup> Črnjar, M. (1993), Komunalno gospodarstvo i posebnosti ekonomike komunalnih poduzeća, Ekonomski fakultet, Znanstveno-istraživački centar, str. 28.

<sup>33</sup> McConnell, C. R., Stanley, L. B., Economics, ... o.c., str. 707.



Komunalna poduzeća specifična su po svojim zadaćama i ciljevima poslovanja te o ovome treba voditi računa kada se izrađuje strategija razvoja. Vlasnički ta poduzeća, u pravilu, pripadaju jedinicama lokalne samouprave. Riječ je o specifično značajnom činitelju funkcioniranja ukupnoga gospodarstva i naročito osjetljivom tržištu u smislu krajnjih korisnika.

Komunalna poduzeća obavljaju komunalne djelatnosti, odnosno one djelatnosti za koje postoji znatan javni interes i koje pružaju osnovu urbanog načina života. Tržište komunalnih poduzeća prostorno je definirano članovima i subjektima određene zajednice. Pri tome se misli i na fizičke (domaćinstva) i pravne (druga poduzeća) osobe.

Analiza vanjskih i unutrašnjih uvjeta poslovanja pomaže u razumijevanju kritičkih vanjskih i unutrašnjih obilježja poslovanja, a ne samo u jednostavnoj klasifikaciji prilika i prijetnji, odnosno snaga i slabosti. Analiza vanjskih uvjeta zasniva se na utvrđivanju socijalnih, političkih, ekonomskih i tehnoloških činitelja. Također, analizira se i okruženje unutar vlastitog komunalnog sektora, njegovi dobavljači, konkurenti i kupci. Analiza unutarnjih uvjeta poslovanja obuhvaća sve resurse s kojima poduzeće raspolaže te posebno koliko je pojedina funkcija uspješna u ostvarenju misije i ciljeva poduzeća. Posebno se analizira vlasnička struktura komunalnih poduzeća koja je često istaknuti čimbenik neefikasnosti poslovanja.

Tržišno gospodarstvo predstavlja čimbenik koji treba posebno analizirati. Gospodarstvo zasnovano na mjerilima tržišta uspostavlja takve kriterije koje komunalna poduzeća često ne mogu pratiti. Uslijed specifične socijalne i političke situacije, komunalna poduzeća najčešće ne mogu primjenjivati čisto tržišne principe u svojem poslovanju. Socijalna osjetljivost korisnika na cijene usluga je izuzetno velika, a političke strukture često se koriste komunalnim djelatnostima kako bi pridobile svoje glasače.

Najveći dio poduzeća iz ove djelatnosti i dalje posluje na klasičan način glede vlasničke strukture i svih drugih sadržaja koji iz takve strukture proizlaze. Budući da je postojeća vlasnička struktura komunalnih poduzeća jedan od prepoznatljivih uzroka ograničenja razvoja potrebno je vlasnički optimalizirati komunalna poduzeća.

Istodobno, pred poduzeća iz komunalne djelatnosti postavljaju se, sve izrazitije i učestalije, zahtjevi u smislu:

- povećanja efikasnosti (profitabilnosti) poslovanja,
- zadržavanja "osjetljivosti" cijene usluga u odnosu na standard (platežnu moć) pučanstva i rast troškova inputa u drugim djelatnostima,
- podizanja razine kvalitete usluga na razinu uobičajenih standarda.

Strategija razvoja komunalnih poduzeća mora utvrditi postojeće stanje i položaj komunalnih poduzeća unutar šireg makroekonomskog okvira te realno postaviti strateške ciljeve razvoja. Za ostvarenje tih ciljeva potrebno je razraditi sustav odgovarajućih akcija, mjera i metoda, koje bi promijenile postojeću strukturu komunalnih poduzeća. Samo se promišljenim i



Komunalna poduzeća specifična su po svojim zadaćama i ciljevima poslovanja te o ovome treba voditi računa kada se izrađuje strategija razvoja. Vlasnički ta poduzeća, u pravilu, pripadaju jedinicama lokalne samouprave. Riječ je o specifično značajnom činitelju funkcioniranja ukupnoga gospodarstva i naročito osjetljivom tržištu u smislu krajnjih korisnika.

Komunalna poduzeća obavljaju komunalne djelatnosti, odnosno one djelatnosti za koje postoji znatan javni interes i koje pružaju osnovu urbanog načina života. Tržište komunalnih poduzeća prostorno je definirano članovima i subjektima određene zajednice. Pri tome se misli i na fizičke (domaćinstva) i pravne (druga poduzeća) osobe.

Analiza vanjskih i unutrašnjih uvjeta poslovanja pomaže u razumijevanju kritičkih vanjskih i unutrašnjih obilježja poslovanja, a ne samo u jednostavnoj klasifikaciji prilika i prijetnji, odnosno snaga i slabosti. Analiza vanjskih uvjeta zasniva se na utvrđivanju socijalnih, političkih, ekonomskih i tehnoloških činitelja. Također, analizira se i okruženje unutar vlastitog komunalnog sektora, njegovi dobavljači, konkurenti i kupci. Analiza unutarnjih uvjeta poslovanja obuhvaća sve resurse s kojima poduzeće raspolaže te posebno koliko je pojedina funkcija uspješna u ostvarenju misije i ciljeva poduzeća. Posebno se analizira vlasnička struktura komunalnih poduzeća koja je često istaknuti čimbenik neefikasnosti poslovanja.

Tržišno gospodarstvo predstavlja čimbenik koji treba posebno analizirati. Gospodarstvo zasnovano na mjerilima tržišta uspostavlja takve kriterije koje komunalna poduzeća često ne mogu pratiti. Uslijed specifične socijalne i političke situacije, komunalna poduzeća najčešće ne mogu primjenjivati čisto tržišne principe u svojem poslovanju. Socijalna osjetljivost korisnika na cijene usluga je izuzetno velika, a političke strukture često se koriste komunalnim djelatnostima kako bi pridobile svoje glasače.

Najveći dio poduzeća iz ove djelatnosti i dalje posluje na klasičan način glede vlasničke strukture i svih drugih sadržaja koji iz takve strukture proizlaze. Budući da je postojeća vlasnička struktura komunalnih poduzeća jedan od prepoznatljivih uzroka ograničenja razvoja potrebno je vlasnički optimalizirati komunalna poduzeća.

Istodobno, pred poduzeća iz komunalne djelatnosti postavljaju se, sve izrazitije i učestalije, zahtjevi u smislu:

- povećanja efikasnosti (profitabilnosti) poslovanja,
- zadržavanja "osjetljivosti" cijene usluga u odnosu na standard (platežnu moć) pučanstva i rast troškova inputa u drugim djelatnostima,
- podizanja razine kvalitete usluga na razinu uobičajenih standarda.

Strategija razvoja komunalnih poduzeća mora utvrditi postojeće stanje i položaj komunalnih poduzeća unutar šireg makroekonomskog okvira te realno postaviti strateške ciljeve razvoja. Za ostvarenje tih ciljeva potrebno je razraditi sustav odgovarajućih akcija, mjera i metoda, koje bi promijenile postojeću strukturu komunalnih poduzeća. Samo se promišljenim i

planiranim akcijama, uzimajući u obzir i ekonomske i neekonomske kriterije, može uspješno donijeti strategija razvoja.

## 2.5. Razvojni ciljevi i ograničenja komunalnih poduzeća

Ciljevi komunalnih poduzeća također su specifični. Iz mnogo razloga i specifičnosti njihova društveno-ekonomskog položaja to ne može biti samo profit, odnosno zadovoljstvo vlasnika oplodnjom uloženi sredstava. Kada je riječ o stanovništvu, cilj je da građani na određenom području zadovolje svoje komunalne potrebe bilo tako da im se pruži odgovarajuća komunalna usluga, ili tako da odlučuju o pružanju takvih usluga ili da ih sami pružaju. Temeljeno na Ustavu Republike Hrvatske pravo na lokalnu samoupravu koje obuhvaća pravo na odlučivanje o potrebi i interesima građana lokalnog interesa - o komunalnim djelatnostima jedno je od osnovnih.<sup>34</sup>

Komunalna poduzeća su gospodarski subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti, odnosno pružaju komunalne usluge od interesa za fizičke i pravne osobe te financiraju građenje i održavanje komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području jedinica lokalne samouprave: općina, gradova i županija.

Uz ostvarenje ciljeva nužne su i primjene taktika koje, međutim, moraju uvažiti neka posebna obilježja poslovanja komunalnih poduzeća. To su, prije svega, pitanja monopola, reguliranja cijene i međuovisnosti s razvojem lokalne samouprave.

Pitanje monopola, posebno je važno jer komunalna poduzeća, u pravilu, imaju monopol na određenom području. Takva priroda monopola je razumljiva i objektivno ekonomski nužna. Naime, nema osnove očekivati ili poticati, a nije niti ekonomski opravdano razvijati u okvirima jedne lokalne samouprave, dva ili više međusobno konkurentnih sustava pružanja komunalnih usluga, npr. opskrbe vodom ili plinom. Naravno, kod komunalnih usluga manjeg ekonomskog značaja pitanje konkurencije je poželjno, ali u krajnjoj liniji također ekonomski neopravdano, odnosno ograničeno prostornim i drugim elementima lokalne samouprave.

Pitanje reguliranja cijene. Naime, i za proizvode i usluge komunalnih poduzeća vrijedi zakon oskudnosti, ali se on ne može slobodno tržišno istaknuti. U većem dijelu svijeta, uključivo i njegov razvijeni dio, cijena komunalnih proizvoda i usluga u određenom je stupnju regulirana odnosno uređena i korigirana u kontekstu ukupnih ekonomskih i socijalnih ciljeva, ili čak političkog kontroliranja na određenom stupnju.

Treći problem (pitanje) je vezan za međuovisnost s lokalnom samoupravom i njenim razvojem. Pojednostavljeno, komunalne djelatnosti - poduzeća ne mogu promišljati razvoj

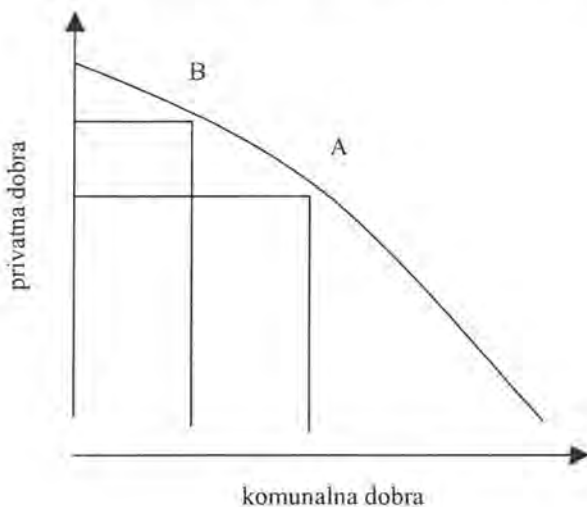
<sup>34</sup> Zakon o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 19. o komunalnoj djelatnosti.

(strategiju) bez razvoja (strategije) lokalne samouprave. Vrijedi i obrnuto, što snažno naglašava specifičnosti položaja i razvoja komunalnih poduzeća.

Navedeno (uz druga obilježja) dovodi do spoznaje o velikoj složenosti poslovanja i razvoja proizvoda i usluga komunalnih poduzeća. Drugim riječima, čisto tržišni mehanizmi, povezani s ključnom ulogom vlasničkih motiva neće preferirati, niti čak ravnopravnim činiti ulaganja u komunalnu infrastrukturu.

U takvom slučaju, od presudnog je značaja djelovanje države, odnosno lokalnih samouprava. Problem se može iskazati i grafički.

**Grafikon 1.: Optimalna i tržišna struktura usluga i proizvoda**



Graf predočava prilagođenu granicu proizvodnih mogućnosti kao alternativnu kombinaciju proizvodnje finalnih dobara. Ako se problemi komunalnih proizvoda i usluga prepuste tržištu, rezultat će biti u točki B koja, izvjesno, ne odgovara potrebama, posebno ne ukoliko se uvažava razvojni aspekt. Ukoliko se intervenira (financijski, upravljački) u razvoj i povećanje ponude komunalnih proizvoda i usluga moguće je ostvariti stanje u točki A, odnosno društveno optimalnu kombinaciju ponude privatnih i komunalnih dobara.

Veliku važnost ima moguća ocjena potražnje za javnim komunalnim uslugama na lokalnom i gradskom području. To će u osnovi i odrediti politiku gradskih i lokalnih vlasti prema komunalnim aktivnostima na njihovom području.

U definiranju potražnje za javnim komunalnim uslugama mora se početi od toga da lokalne vlasti definiraju najprihvatljiviji program javnih komunalnih usluga za pučanstvo određenog područja, ali isto tako da u potpunosti osiguraju adekvatnu informiranost o troškovima i koristima javne komunalne potrošnje. To pretpostavlja, u određenom smislu, ujednačavanje poreznih

opterećenja i koristi od lokalnih javnih dobara, a odnosi se na onaj dio regulacije koji potpada pod lokalne i gradske institucije.

Potražnju za javnim komunalnim dobrima moguće je specificirati serijom potrošnje komunalnih usluga na nekom području i u odnosu na stupanj razvijenosti gospodarstva. Moguće je utvrditi troškove, a ovisno o dohotku, o pučanstvu i visini plaća, i potražnju za javnim komunalnim uslugama, te ocijeniti eventualna moguća porezna opterećenja i druge mjere koje mogu provesti lokalne i gradske vlasti.

Iskustvo upućuje da i kod ovih djelatnosti postoji elastičnost potražnje, u odnosu na kretanje cijene ili kretanje dohotka. Drugim riječima, u pravilu će:

- povećanje cijena smanjiti potražnju za javnim komunalnim uslugama, ali svakako u različitom postotku za različite usluge; za neke usluge će potražnja više pasti, a za druge manje.
- porastom dohotka pučanstva rasti i potražnja za javnim komunalnim uslugama, ali opet u različitim postocima.

## **2.6. Međunarodno iskustvo položaja i razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva**

Razvijene zemlje svijeta ostvarile su razinu razvoja sa stupnjem urbanizacije od preko 50%, što znači da više od polovice pučanstva živi u gradovima. Komunalno gospodarstvo, a time i komunalna poduzeća od najvećeg su interesa za funkcioniranje urbanog života te stoga sve države znatnu pozornost usmjeravaju na uspješno funkcioniranje komunalnoga gospodarstva.

Kod nerazvijenih zemalja stupanj urbanizacije također često prelazi navedeni postotak, ali to je uglavnom posljedica hiperurbanizacije i prenaplašene demografske komponente urbanizacije u odnosu na funkcionalnu i prostornu komponentu.<sup>35</sup> Visoki stupanj urbanizacije te su zemlje ostvarile u vrlo kratkom vremenu, što nije mogao pratiti i adekvatan razvoj komunalne infrastrukture. Navedeno je dovelo do neravnomjernog razvoja hijerarhijske mreže gradova i niskog standarda komunalnih usluga te tako i do niže kvalitete života u gradovima.

Ipak, i u takvim uvjetima postoje primjeri uspješnog funkcioniranja komunalnih poduzeća. Budući da nerazvijene zemlje najčešće nemaju dovoljno razvijeno tržišno gospodarstvo, one ne mogu biti ogledni primjer za isticanje.

Europska praksa pokazuje različite pristupe funkcioniranja komunalnoga gospodarstva u tržišnim uvjetima. Različiti su organizacijski i vlasnički oblici kao i financiranje obavljanja komunalnih djelatnosti. Najveći broj komunalnih djelatnosti obavljaju pojedini oblici u

<sup>35</sup> Detaljnije u: Miličević, G. (1990), Urbana ekonomika, Ekonomski fakultet Beograd, str. 22.



vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a najčešći oblik u Austriji i Njemačkoj predstavljaju udruge.

Komunalna poduzeća, odnosno trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, nisu jače zastupljena u komunalnom gospodarstvu te čine tek oko 6% svih organizacijskih oblika koji obavljaju komunalne djelatnosti.

Privatizacija ne rješava probleme obavljanja komunalnih djelatnosti jer su one specifične, odvijaju se samo na određenoj infrastrukturi i na određenom području za točno određene korisnike usluga te se stoga samo manji broj komunalnih djelatnosti može potpuno prepustiti tržišnim principima.

Jedinice lokalne samouprave u najvećem broju slučajeva zadržavaju većinske udjele i dionice u komunalnim poduzećima i vlasništvo nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture.

Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je donijelo Europsko vijeće 1985. godine<sup>36</sup>, reguliraju se prije svega opseg i zaštita lokalne samouprave, odgovarajuća upravna struktura i financijska sredstva kojima lokalne vlasti utječu na lokalni razvoj određenih funkcija, a u okviru toga i razvoj određenih funkcija gradova.

Poveljom se definira pravo i sposobnost lokalnih vlasti da unutar granica zakona reguliraju značajni dio javnih poslova, te da njima upravljaju u interesu lokalnog stanovništva. Ovi poslovi ne mogu biti ograničeni višom razinom vlasti, a kad viša ili centralna vlast donosi određene odluke koje se tiču lokalnih interesa, ona bi trebala na adekvatan način i pravodobno informirati lokalne vlasti.

Za utvrđivanje poslova lokalnih jedinica primjenjuju se alternativno, a katkada i kumulativno, sljedeće skupine kriterija što se smatra lokalnim, tj. komunalnim potrebama i to:

- poslovi kod kojih je prostorna blizina korisnika uvjet uspješnog obavljanja poslovanja,
- poslovi kod kojih je predmet upravnog djelovanja smješten u lokalnoj jedinici (katastar)
- poslovi koji se mogu savladati lokalnim sredstvima (lokalna infrastruktura) i
- poslovi koji zadovoljavaju lokalne potrebe građana (komunalna služba).

U okviru rješavanja lokalnih inicijativa posebna uloga pripada većim gradovima, jer je u njima koncentriran daleko najveći obujam poslova lokalnog područja, a oni također omogućuju i koncentraciju stručnjaka i specijaliziranih institucija, pomoću kojih se uspješnije realiziraju lokalne inicijative.

<sup>36</sup> Črnjar, M. (1993), Komunalno gospodarstvo, o.c., str. 6.



Nadalje, člankom 9. navedene Povelje precizira se okvirna razina i izvori financiranja sredstava lokalnih vlasti. Financijski izvori trebali bi biti raznovrsni, kako bi omogućili realizaciju inicijativa i pokrivanje izdataka.

Osnovni interes grada i lokalnih vlasti u funkcioniranju komunalnog sistema, a u okviru toga i djelovanje komunalnih poduzeća svodi se ponajprije na:

- funkcioniranje i razinu usluga koje te poduzeća osiguravaju građanima,
- razvojna usmjerenja i razvojnu politiku, te
- financiranje funkcioniranja i razvoja komunalnih djelatnosti.

Lokalne vlasti gradova u svijetu, u principu, se angažiraju u:

- postavljanju zahtjeva kojima se osigurava javni interes, odnosno potrebe pučanstva i gospodarstva,
- osiguranju sigurnosti, pravodobnosti, izvršenja usluge, osiguranju ekoloških normi i zahtjeva,
- utjecaju na djelomično formiranje cijena, potom na utvrđivanje određenih beneficija za pojedine korisnike, uvažavajući dostignutu razinu standarda, ali i troškove komunalnih poduzeća,
- ekonomskim i drugim propisima osiguranja,
- utjecaju na standardizaciju i osiguravanja opreme sa stanovišta ekološke zaštite te
- sudjelovanju u planiranju razvoja i omogućavanju provođenja investicijskih ulaganja u infrastrukturu i u ostala sredstva.

Pravni status komunalnih poduzeća, u značajnoj mjeri, određuje i odnos lokalnih, odnosno gradskih, vlasti prema poduzeću. Lokalne vlasti obavljajući nadzor nad djelovanjem poduzeća mogu vršiti utjecaj na komunalna poduzeća i to:

- kao vlasnici
- kao suvlasnici i
- kao davaoci koncesija.

Način, oblik, obujam i metoda utjecaja lokalnih i gradskih vlasti na komunalna poduzeća definirani su prije svega statusom odnosno vlasništvom, ali i obujmom potencijalnih mjera i dotacija koje ona usmjerava. Osim toga i država može indirektno poticati rad komunalnih poduzeća, kroz povrat plaćenog poreza ili dijela poreza koji ima isključivu svrhu financiranja dijela komunalnih aktivnosti.

Za očekivati je da će se integracijski procesi, koji su u tijeku u Europi, odraziti i na funkcioniranje i organizaciju lokalnih i regionalnih komunalnih sustava u zemljama Europske zajednice, pa i zemljama koje im se namjeravaju priključiti.

Iz postojećih organizacija i načina njihovog funkcioniranja može se zaključiti da su u većini zemalja Europske zajednice u nadležnosti lokalnih organa vlasti gotovo u cijelosti funkcije

skupljanja i odlaganja otpada, organiziranja lokalnih sustava grijanja, vodoopskrba, gradski cestovni promet, policijska i vatrogasna zaštita, predškolski odgoj, stambena izgradnja i gradsko planiranje. Veći utjecaj lokalnih vlasti u komunalnim djelatnostima ostvaren je u Velikoj Britaniji, Irskoj, Norveškoj, Portugalu, Švedskoj, Nizozemskoj, a veći utjecaj regionalnih vlasti ostvaren je u Turskoj i Austriji, dok su u Njemačkoj, Švicarskoj, Italiji i Belgiji, pojedine komunalne funkcije podijeljene između općinskih i regionalnih vlasti.

### **2.6.1. Komunalno gospodarstvo u Austriji i Njemačkoj<sup>37</sup>**

Budući da u ove dvije države postoje znatne sličnosti, funkcioniranje komunalnoga gospodarstva prikazat će se paralelno.

#### **Organizacijski oblici i načela komunalnoga gospodarstva**

U Austriji i Njemačkoj, odgovornost za gospodarske djelatnosti komunalnog karaktera zakonom je stavljena u nadležnost općina. Općine su slobodne da u ispunjavanju svojih zadaća samostalno odabiru organizacijske oblike, a mogu prenijeti ovlasti i na treće osobe, ako su zadovoljena načela štedljivosti, svrsishodnosti i ekonomske isplativosti. Navedeno načelo je presudno načelo komunalnoga gospodarstva utvrđeno ustavnim zakonom, općinskim propisima i materijalnim propisima.

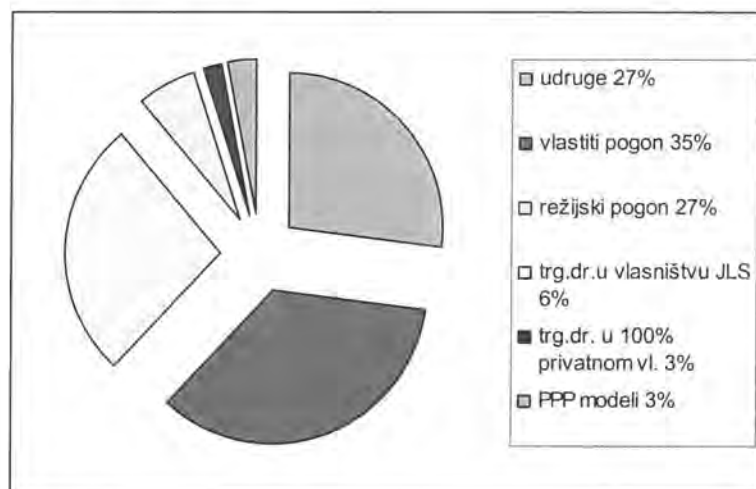
Djelatnosti komunalnoga gospodarstva mogu obavljati režijski pogoni, vlastiti pogoni, udruge, trgovačka društva u vlasništvu općine, trgovačka društva u privatnom vlasništvu te različiti modeli javno-privatnoga partnerstva (PPP).

Najjače zastupljeni pravni oblik (oko jedne trećine svih pravnih oblika) predstavlja organizacijski oblik udruge što se može vidjeti i na primjeru djelatnosti odvodnje otpadnih voda.

Komunalna poduzeća, odnosno trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave nisu jače zastupljena u komunalnom gospodarstvu te čine tek oko 6% svih organizacijskih oblika koji obavljaju komunalne djelatnosti.

<sup>37</sup> Prema: "Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 35. - 61.

**Grafikon 2.: Organizacijski oblici u rješavanju problema otpadnih voda u Njemačkoj i Austriji**



Izvor: Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 41.

U području opskrbe pitkom vodom privatizacija u pravilu nije prihvaćena, dok na području odvodnje otpadnih voda tendencija privatizacije lagano raste. Modeli javno-privatnog partnerstva uvedeni su u pojedinim većim njemačkim gradovima (Berlinski vodoopskrbni pogon - BWB). Nadzorna tijela vlasti za nadzor tržišne utakmice kontroliraju moguće zlouporabe takvih javno privatnih subjekata.

U Austriji su u djelatnosti odvodnje otpadnih voda nešto rasprostranjeniji organizacijski oblici režijskih pogona i udruga, a u većim gradovima i vlastitih pogona. Neki primjeri privatizacije tek su u zadnje vrijeme provedeni. Značajno je napomenuti da se i za djelatnost odvodnje atmosferskih voda, u Austriji i Njemačkoj, ubiru individualne pristojbe jer ih ne koriste svi članovi zajednice. Ove usluge se mogu mjeriti i financirati specifičnim naknadama te čine prave djelatnosti komunalnoga gospodarstva.

Austrija i Njemačka bilježe izuzetne rezultate u području opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda. Postotak priključenja na području opskrbe pitkom vodom je već gotovo 100%, pri čemu je 90% korisnika priključeno kroz komunalnu opskrbu, a 10% korisnika ima vlastite izvore i postrojenja za opskrbu pitkom vodom. Postotak priključenja na polju javne odvodnje otpadnih voda je 85-90%. Ovakav vrlo visoki stupanj priključenja i standard kakvoće rezultat je visokih državnih pripomoći.

Skupljanje, odvoz, razvrstavanje i odlaganje komunalnog otpada u Austriji i Bavarskoj (Njemačka) nije zadaća svake jedinice lokalne samouprave pojedinačno nego udruge jedinica lokalne samouprave. Te udruge se ustrojavaju sukladno određenim pokrajinskim zakonima o

zbrinjavanju otpada, a obavljaju predmetnu djelatnost na područjima onih jedinica lokalne samouprave koje su članice udruge. Odvoz i obrada otpada obavljaju se propisno i uz povoljne troškove. Dijelom te udruge same upravljaju i vode vlastite pogone, a dijelom preuzimaju cijelu organizaciju posla i prenose operativne ovlasti trećim firmama.

U području zbrinjavanja otpada veliki gradovi samostalno provode djelatnost putem vlastitih pogona, a manje općine ovlašćuju privatna poduzeća za odvoz i odlaganja otpada. Otpad se odlaže većinom u zajedničke i privatne deponije te privatne ili komunalne pogone za termičku i biološku uporabu.

Prijevoz putnika u javnom prometu ne predstavlja zakonom obvezatnu zadaću općina (Austrija). Potrebe manjih općina zbrinjavaju pokrajinske ili državne ustanove. U većim gradovima prijevoz putnika u javnom prometu je snažno razvijen, a organizacijski oblici koji prevladavaju su vlastiti pogoni ili trgovačka društva u 100% vlasništvu gradova. Ovi subjekti ne mogu naplatom voznih karata pokriti vrlo visoke troškove poslovanja te su stoga visoko deficitarni, a gubici se pokrivaju sredstvima iz općinskog proračuna.

Opskrba strujom, plinom i grijanjem nije obvezna zadaća općine. U većim gradovima dominirajući organizacijski oblici su vlastiti pogoni i trgovačka društva. Opskrbu strujom na cjelokupnim područjima pokrajina osiguravaju pokrajinska društva u 100% vlasništvu pokrajina. Pojedini gradovi raspolažu vlastitim opskrbnim mrežama. Budući da nema konkurencije, opskrbljivači su monopolisti te su cijene za korištenje mreže regulirane od organa vlasti.

Toplinska energija nudi se od više ponuđača te u oblikovanju cijena toplinske energije vrijede tržišni mehanizmi. Opskrba plinom u većim je gradovima dobro organizirana, dok u manjim općinama nema veću ulogu.

Uprava groblja i pogrebne usluge organizirane se pretežito u obliku režijskih pogona općine, odvojenih poduzeća (vlastiti pogon ili trgovačko društvo) ili prenose svoje djelatnosti na širom Austrije djelatno društvo Gradske općine u Beču (tzv. "bečki savez"). Cijene pogrebnih usluga utvrđuje pokrajinska vlada (vezanje cijena), a na snazi je i zabrana nadmetanja. Nedavno je tijekom liberalizacije ukinuto vezanje cijena, iako kod prevelikih odstupanja u cijeni pokrajinska vlada utvrđuje jedinstvenu cijenu u pokrajini. Također, i za usluge održavanja groblja i krematorija naplaćuju se individualne pristojbe budući da te usluge ne koriste svi. Krematorije grade samo veći gradovi ili ih preuzima "bečki savez" kroz koncesijski oblik.

Čišćenje ulica obvezatna je komunalna zadaća koju vode prije svega režijski pogoni. Za obavljanje ovih poslova nije predviđena nikakva posebna naknada. Posebno se ističe da u čišćenju pločnika sudjeluju i sami vlasnici nekretnina. U slučaju nesreće izazvane uslijed lošeg održavanja, za štete odgovaraju vlasnici nekretnina. Čišćenje ulica izdvojeno je od djelatnosti zbrinjavanja otpada te ne ulazi u obračunavanje pristojbi za otpad.

Javnom rasvjetom, održavanjem javnih površina i nekategoriziranih ulica, tržnicama na malo rukovode isključivo režijski pogoni. Ne ubiru se nikakva posebne pristojbe osim za korištenje tržnica i štandova.

Dimnjačarske usluge izvode se isključivo preko privatnih koncesionarskih pogona. Općina ima odgovornost nadzora i kontrole nad obavljanjem ovih usluga.

## **2.6.2. Organizacija opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda u izabranim zemljama**

### **A) Švicarska**

Djelatnostima opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda rukovode ponajprije općinski pogoni (javne ustanove). Rasprave o privatizaciji su u tijeku. Vrlo slična struktura sa Austrijom i Njemačkom.

### **B) Engleska i Wales**

Opskrba pitkom vodom i odvodnja otpadnih voda zadaća je 10 privatnih poduzeća (reforma strukturiranja 1974. godine i zakon iz 1989. godine "Water Act"). Nuditelji držne monopol te su potrošači u nepovoljnom položaju. Nadzorna tijela vlasti propisuju gornje granice cijena za korisnike kao i standard kvalitete usluge. Vlasti reguliraju sustav, provode kontrolu cijena i kontrolu kvalitete. Nakon snažnih intervencija, standard kakvoće se tek nedavno poboljšao.

### **C) Francuska**

Opskrba pitkom vodom i odvodnja otpadnih voda zadaća je općina. Oko 75% pogona opskrbe pitkom vodom obavlja nekoliko privatnih društava putem koncesijskih modela. Iako je standard kakvoće nizak, cijene su u posljednjih nekoliko godina porasle za oko 60%. Jačaju zahtjevi da tijela vlasti reguliraju cijenu i kakvoću.

### **D) Nizozemska**

Opskrba pitkom vodom i odvodnja otpadnih voda prvotno je bila ustrojena kao mali pogon. Provincije su 1975. godine stekle pravo da oforme veće pravne jedinice (dionička društva) sa prosječno 250.000 priključaka po poduzeću. Zbog velikih problema sa kakvoćom i nedovoljnim kapacitetima proces regulacije se trebalo ubrzati te trenutno dolazi do provjere učinkovitosti troškova i redukcije najmanjih priključaka po poduzeću. Od 2002. godine postoji zakonska obveza da poduzeća u djelatnostima opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda moraju ostati u javnom vlasništvu., a standard kakvoće je vrlo visok.



### **3. OBILJEŽJA POLOŽAJA, POSLOVANJA I RAZVOJA KOMUNALNIH PODUZEĆA U HRVATSKOJ**

Komunalne djelatnosti na području današnje Republike Hrvatske imaju dugu tradiciju uvjetovanu političkim okvirom, ekonomskim razvojem i karakterističnim procesima urbanizacije. Novije razdoblje bilježi stanje komunalne djelatnosti i poduzeća koje je rezultat nasljedna, socijalno-ekonomskih ograničenja i nastojanja da se položaj i razvoj ove grupe poduzeća unaprijedi.

#### **3.1. Povijesni pregled položaja, ciljeva i razvoja komunalnih poduzeća u Hrvatskoj**

U velikoj mjeri povijesni je pregled karakteriziran državno-političkom položajem prostora Hrvatske u okvirima Austro-Ugarske Monarhije, Italije, Kraljevine Jugoslavije i socijalističke Jugoslavije. Već sam društveno-politički okvir upućuje na zaključak da se razvoj komunalnih djelatnosti razvijao s vremenskim pomakom u odnosu na nadređene političke centre i da nije korelirao autonomnoj razvojnoj politici ili strategiji koje su bile tek sastavnice širih politika i strategija. Takav pristup podrazumijeva da se o razvoju komunalnih djelatnosti (i poduzeća) u smislu međuovisnosti s razvojem vlastite države može govoriti tek od 1990. godine.

##### **3.1.1. Razdoblje od početka obavljanja komunalnih djelatnosti do osamostaljenja Hrvatske**

Povijesni razvoj komunalnih djelatnosti i poduzeća izravno je međuovisan s urbanizacijom i razvojem pojedinih gospodarskih djelatnosti. U tom smislu povijest ove djelatnosti može se vezati za nastanak i razvoj dalmatinskih gradova daleko u prošlost. Značajnije je, međutim, da Hrvatska na ovim prostorima tijekom 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća prednjači u deagrarnizaciji i industrijalizaciji - urbanizaciji te samim tim i u iniciranju potrebe za komunalnim uslugama. U drugoj polovici 20. stoljeća u okvirima Jugoslavije nakon II. svjetskog rata, s naglom urbanizacijom, zahtjevi za komunalnim uslugama ubrzano (znatno iznad mogućnosti) rastu.

Poseban značaj ovom pitanju daje turizam i njegov izvanredan razvoj od 60-ih godina. Specifičnost djelatnosti ugostiteljstva i hotelijerstva je da bitno uvećava potrebe za svim sadržajima komunalnog standarda, ali nameće i probleme kao što je npr. sezonalnost kretanja optimalnih kapaciteta.

Pojava prvih komunalnih službi u hrvatskim gradovima vezana je za sredinu 19. stoljeća. U razdoblju između I. i II. svjetskog rata nije bilo značajnijeg razvoja komunalnoga

gospodarstva. Nakon završetka II. svjetskog rata, započinje intenzivniji razvoj komunalnoga gospodarstva u Hrvatskoj. Zatečena osnova u pogledu komunalne opremljenosti bila je veoma nerazvijena što je dovelo do izrazitog paradoksa koji se očituje u činjenici da je usprkos visokim stopama rasta i kapaciteta komunalnih mreža i usluga, rijetko gdje dostignuta i polovina europskog prosjeka u korištenju komunalnih usluga.

Nedostatan razvoj komunalnoga gospodarstva prije svega je posljedica prebrze urbanizacije. Izrazita migracija seoskog stanovništva uvjetovala je da se udio gradskog stanovništva u razdoblju od četrdesetak godina nakon rata povećao sa 20% na oko 50%. To je dovelo do specifične ruralizacije gradova i umjesto da se u okviru viših kulturnih standarda postupno asimilira, seosko stanovništvo ponegdje je nametnulo svoje kriterije i shvaćanja. Navike u komunalnoj potrošnji i standard komunalne higijene, uslijed toga, veoma su se sporo razvijali.

Programi razvoja komunalnoga gospodarstva su skromni i predviđaju dosta niske standarde kvalitete i kvantitete komunalnih usluga, no i takvi skromni programi se polovično ostvaruju. Izgradnja komunalnih objekata od vitalnog značenja (primjerice rezervoari za vodu, uređaji za pročišćavanje otpadnih voda i deponiji) neprekidno se odgađa. Improvizacija i substandardna rješenja u komunalnoj infrastrukturi su uobičajeni.

S aspekta tadašnjih stanovnika, gradovi se čine konačno komunalni uređeni (put, struja i voda). Stvara se uvjerenje da je grad potrebno samo trošiti, a ne ga i dodatno uređivati. Planiranje komunalnog sektora u praksi gotovo da ne postoji, a i katastar komunalnih instalacija najčešće nije uredno vođen.

Financiranje razvoja komunalnoga gospodarstva kasni za potrebama i za te potrebe se izdvaja manje sredstava nego što je stvarno potrebno za normalan razvoj. Stalno prelijevanje sredstava iz komunalnog sektora u industriju dovelo je čak do dezinvestiranja u komunalnom gospodarstvu. Nepovoljni izvori, uglavnom proračunska sredstva i krediti, s nedostatkom vlastitih sredstava (nizak stupanj samofinanciranja), i neujednačeni ritam financiranja onemogućili su dostizanje novih, viših pragova infrastrukturnog razvoja.

Organizacijski, u to vrijeme su usluge zajedničke i individualne komunalne potrošnje obavljali različiti komunalni pogoni, ustanove i zavodi, samostalne komunalne radnje i kombinati, a tek ponegdje komunalna poduzeća. Tek nakon 1967. godine i donošenja Zakona o komunalnom gospodarstvu prijelazni oblici nestaju i formiraju se komunalna poduzeća. U manjim gradovima najčešće je jedno komunalno poduzeće pružalo sve vrste komunalnih usluga, dok je u većim gradovima za gotovo svaku vrstu komunalnih usluga postojalo posebno poduzeće.

Bitna prekretnica nastaje 1972. godine kada je odlučeno da se komunalna poduzeća ne financiraju više iz općinskog proračuna već da se na osnovi ponuđenih programa utvrđuju jedinične cijene za pojedine usluge i njihov obujam. Komunalna poduzeća tako počinju naplaćivati svoje usluge direktno od korisnika, odnosno počinju poslovati po ekonomskim principima.

Međutim, niska kvalifikacijska struktura zaposlenih i nizak nivo mehanizacije i automatizacije nisu mogli pozitivno djelovati na učinkovitost poslovanja. Također, cijene komunalnih usluga najčešće ne osiguravaju ni pokriće izravnih troškova, što dovodi do neprofitnog poslovanja i pokrivanja gubitaka iz općinskih proračuna.

### **3.1.2. Razvoj i uređenje komunalnoga gospodarstva od osamostaljenja Hrvatske do danas**

Složeni proces tranzicije Hrvatske od osamostaljenja obuhvatio je i komunalno gospodarstvo, odnosno komunalne djelatnosti. To je posebno prisutno u pogledu uvjeta i stanja te pravno vlasničkog uređenja komunalnih djelatnosti i njezinih gospodarskih subjekata.

#### **3.1.2.1. Uvjeti i stanje**

Razdoblje nakon osamostaljenja Republike Hrvatske karakterizirano je velikim promjenama pravnog, vlasničkog i organizacijskog oblika. U svojim težnjama da se praktički preko noći pronade vlasnik komunalnih poduzeća nije se pošlo od utvrđivanja realnih činjenica i razvojnih mogućnosti komunalnoga gospodarstva. Jedinice lokalne samouprave postale su vlasnik komunalnih poduzeća, a da nije bilo realno utvrđeno koliko su one financijski i stručno sposobne za vođenje i obavljanje komunalnih poslova.

Također, ratna zbivanja tijekom tih godina dovela su cjelokupno gospodarstvo, a time i komunalno, u specifičnu situaciju. Nepovoljni opći gospodarski uvjeti tijekom 90-ih, problemi sa stečajevima i likvidacijama, smanjeni opseg poslovanja velikih dijelova gospodarstva, smanjena naplata i smanjenje zaposlenosti postavilo je izuzetno složene uvjete u pogledu financiranja poslovanja i ulaganja, odnosno razvoja komunalnih djelatnosti. U komunalnom gospodarstvu ovo se izravno očituje u smanjenoj potražnji za komunalnim uslugama i poteškoćama oko naplate i ovako smanjenih usluga.

Primjerice, zbog propadanja velikog broja poduzeća, komunalno gospodarstvo je izgubilo veliki broj potrošača, a i povećanje nezaposlenosti uvjetovalo je smanjenu potražnju za uslugama javnoga gradskog prijevoza. Također, porazno djeluje činjenica da danas se u Republici Hrvatskoj pročišćava samo 35% otpadnih voda, tek oko 60% stanovnika se koristi priključcima na kanalizacijsku mrežu, a 70% javnim vodoopskrbnim sustavom. Organiziranim skupljanjem i odvozom komunalnog otpada obuhvaćeno je oko 57% stanovništva, a oko 37% otpada odlaže se na divlje deponije.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Hrvatska gospodarska komora, Sektor za promet, graditeljstvo i komunalno gospodarstvo, Komunalno gospodarstvo, Zagreb, srpanj 2001.

S druge strane, rat je dijelom uništio komunalnu infrastrukturu koju je trebalo hitno osposobiti za normalno funkcioniranje. Ovo je bilo utoliko teže jer je zbog nepovoljnih razdoblja dezinvestiranja komunalna infrastruktura godinama zapostavljena te je ionako bila u lošem stanju. Osposobljavanje postojeće i izgradnja nove komunalne infrastrukture zahtijevala je znatna financijska sredstva kojega komunalna poduzeća obično nisu imala. Tim više jer se cijene komunalnih usluga nisu mogle povećavati zbog izuzetno velike socijalne osjetljivosti pučanstva koje je i inače živjelo u teškim uvjetima.

Ako se uvažava i problemi s izvršenjem proračuna jedinica lokalne samouprave (kao najvećeg i najčešćeg vlasnika komunalnih poduzeća), nerazvijeno tržište kapitala, teškoće banaka i veoma ograničene mogućnosti korištenja izvora iz inozemstva koji nisu dozvoljavali adekvatno financiranje poslovanja i nove izgradnje, jasno je u kako se teškim uvjetima razvijalo komunalno gospodarstvo u tim godinama.

Istodobno, razdoblje od osamostaljenja karakteriziraju i nova rješenja u pravno-vlasničkom i organizacijskom smislu s bitnim dosezima preduvjeta budućeg razvoja.

### **3.1.2.2. Pravno-vlasnička rješenja**

Dok se u razvijenim tržišnim gospodarstvima desetljećima pratio prirodni tijek promjena vlasničke strukture gospodarstva sukladno društvenim promjenama i obilježjima, to nije bio slučaj kako s ukupnim gospodarstvom tako ni s komunalnim gospodarstvom Hrvatske.

Do uspostave samostalne Republike Hrvatske, komunalna poduzeća bila su u društvenom vlasništvu kao tada dominantnom obliku vlasništva.<sup>39</sup> Bila su to društvena poduzeća kojima upravljaju radnici zaposleni u tom poduzeću. Osnova za upravljanje takvim poduzećima nije bilo vlasništvo, već rad zaposlenih, te je stoga samoupravljanje bilo vladajući oblik upravljanja.

Tranzijski proces trebao je omogućiti prijelaz iz gospodarstva koje do tada nije bilo u skladu s civilizacijskim razvojem vlasništva, upravljanja i uloge države, u gospodarstvo koje po svim svojim osobinama mora što više nalikovati na tržišno gospodarstvo razvijenih zemalja. Zbog specifične gospodarske situacije i ratnih okolnosti takav nagli prijelaz iz netržišnog u tržišno gospodarstvo nije mogao polučiti željene rezultate.

Pravno stanje u području komunalnih djelatnosti koje je prethodilo Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća bilo je posljedica zakonskih rješenja utemeljenih na Ustavu iz 1974. godine. Prema Zakonu o komunalnim djelatnostima (NN 15/79), komunalne djelatnosti obavljale su komunalne organizacije registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti (jedne ili više djelatnosti propisanih Zakonom). Komunalne djelatnosti opskrba plinom, opskrba vodom, opskrba toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prometu komunalne organizacije

<sup>39</sup> Zakonom o poduzećima donesenim 1988. godine razlikuju se društveno, zadružno, mješovito i privatno vlasništvo. Cf., Zakon o poduzećima, NN. 53/91.



obavljale su kao osnovnu djelatnost. Druge pravne osobe mogle su obavljati navedene djelatnosti samo ako nije bilo uvjeta da se za obavljanje tih komunalnih djelatnosti organizira komunalna organizacija (čl. 2. i 3. Zakona o komunalnim djelatnostima).

Osnivači komunalnih organizacija bile su općine (društveno-političke zajednice) ili njihovi prednici. Prema ustavnom načelu Ustava iz 1974. godine, djelatnosti u komunalnom području bile su od posebnog društvenog interesa. Sukladno tom ustavnom načelu, Zakon o komunalnim djelatnostima definirao je komunalne djelatnosti kao djelatnosti kojima se osiguravaju nezamjenjivi uvjeti života i rada radnih ljudi i građana i rada pravnih osoba u naselju. Komunalna djelatnost obavljala se u pravilu na području općine.

Zakonom o poduzećima (NN, br. 53/91, 58/93 i 111/93 - čl. 646. Zakona o trgovačkim društvima) uvedena su javna poduzeća i načelo osnivanja i organiziranja javnih poduzeća za "obavljanje usluga koje su nezamjenjivi uvjet života i rada građana i drugih poduzeća na određenom području". Javna poduzeća mogu osnovati fizičke i pravne osobe. Na temelju ovlasti iz Zakona o poduzećima, organizacije udruženog rada koje su obavljale djelatnost od posebnog društvenog interesa, dakle i komunalne djelatnosti, mogle su se organizirati kao javna poduzeća donošenjem odluke nadležne društveno-političke zajednice. Prema odredbama Zakona o poduzećima, društveno-političke zajednice sudjeluju u upravljanju u javnom poduzeću razmjerno uloženom kapitalu, a taj kapital smatra se državnim vlasništvom (čl. 196. Zakona o poduzećima). Za vrijeme važenja Zakona o poduzećima neke općine donijele su odluku o organiziranju komunalnih organizacija u javna poduzeća, što je, nema sumnje, utjecalo na vlasnički režim dijela kapitala jer kapital koji je uložila općina u komunalnu radnu organizaciju sada postaje "državno vlasništvo". Dakle, već u uvođenju Zakona o poduzećima započinje proces pretvorbe dijela društvenog kapitala pravnih osoba koje su obavljale komunalnu djelatnost. Ako je sav uloženi kapital pripadao osnivaču (općini), donošenjem odluke o organiziranju javnog poduzeća obavljena je pretvorba i taj je kapital postao državno vlasništvo. Međutim, skupštine nekih općina svojom odlukom utemeljenom na Zakonu o poduzećima organizirale su neke komunalne organizacije kao javna poduzeća, a istodobno su propisale sredstva tih javnih poduzeća u općinskom vlasništvu. U tada važećem zakonodavstvu, a ni u odredbama Zakona o poduzećima nije bilo uporišta za utvrđivanje da su sredstva tih javnih poduzeća u vlasništvu općine. Samo "uloženi kapital" postao je državno vlasništvo, dakle ne vlasništvo općine odnosno osnivača.

Nema zbirnih podataka o tome koje su općine donijele odluku o organiziranju komunalnih organizacija u javna poduzeća na temelju Zakona o poduzećima.

Uvodno izloženo pravno i faktično stanje prethodilo je stupanju na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (NN, br. 19/91). Navedenim Zakonom propisano je da se pretvorba provodi na poduzećima s društvenim kapitalom u smislu tog Zakona, a u odredbi stavka 3. i 4. članka 1. propisano je:



"Ovaj Zakon odnosi se i na druge pravne osobe koje poslujući sredstvima u društvenom vlasništvu obavljaju gospodarske i društvene djelatnosti, a pretežni dio prihoda stječu obavljanjem gospodarske djelatnosti.

Ovaj Zakon ne primjenjuje se na banke i druge financijske organizacije i organizacije za osiguranje." Pozivom na te odredbe tadašnja Agencija Republike Hrvatske za rekonstruiranje i razvoj nije dopuštala pretvorbu organizacija registriranih za obavljanje komunalnih djelatnosti (društvena poduzeća, javna poduzeća) primjenom Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća. Takvo pravno shvaćanje prihvatio je i zakonodavac pa je izrijekom propisao da se odredbe Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća ne primjenjuju, među ostalim, "na druge pravne osobe koje su osnovane temeljem posebnih propisa" (čl. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, NN, br. 83/92). Prema dostupnim podacima Hrvatskog fonda za privatizaciju, Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća primijenjen je samo na jednu pravnu osobu koja je registrirana za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Nakon što je bilo pravno nesporno da se na pretvorbu pravnih osoba s društvenim kapitalom koje su registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti ne primjenjuju odredbe Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, donesen je Zakon o pretvorbi i organiziranju poduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (NN, br. 91/92; u daljnjem tekstu: Zakon o pretvorbi komunalnih poduzeća). Zakon o pretvorbi komunalnih poduzeća uvažio je zatečeno pravno i faktično stanje, jer su se njegove odredbe primjenjivale na društvena poduzeća, javna poduzeća i druge pravne osobe s društvenim kapitalom koje su registrirane za obavljanje komunalne djelatnosti. Isto tako, zakonodavac je uvažio i činjenicu da su neke pravne osobe registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti obavljale i druge gospodarske djelatnosti (raniji naziv - sporedna djelatnost). Zakon o pretvorbi komunalnih poduzeća propisao je dvojak način pretvorbe:

- pretvorbu putem organiziranja javnih poduzeća (to načelo preuzima iz Zakona o poduzećima) tako da općine, odnosno Grad Zagreb postaju vlasnici sredstava tih pravnih osoba;
- pretvorbu primjenom odredaba Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća na dio kapitala ostvaren obavljanjem drugih gospodarskih djelatnosti.

Skupštine općina odnosno Skupština Grada Zagreba bile su ovlaštene organizirati kao javna poduzeća - društvena poduzeća, javna poduzeća i druge pravne osobe društvenim kapitalom koje su registrirane za obavljanje sljedećih djelatnosti:

- komunalnih djelatnosti (grana 1003)
- djelatnosti uređenja naselja i prostora (grana 1001)
- djelatnost uređenja i održavanja tržnica na malo (podskupina 110304).

Skupštine općina, odnosno Skupština Grada Zagreba bile su ovlaštene donijeti odluku o organiziranju javnog poduzeća u roku od 60 dana od stupanja na snagu Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća (Zakon je stupio na snagu 31.12.1992. godine).

Komunalne djelatnosti u ovom Zakonu označene su prema Odluci o jedinstvenoj klasifikaciji djelatnosti (NN, br. 53/91, 63/93, 67/93 i 73/93), što nije bilo istovjetno komunalnim djelatnostima propisanim u članku 2. Zakona o komunalnim djelatnostima. Zbog preciznosti, zakonodavac se opredijelio za nazive djelatnosti prema Odluci o jedinstvenoj klasifikaciji jer je to odgovaralo stvarnom stanju prema upisu u sudski registar.

Za pravne osobe koje su osim propisanih komunalnih djelatnosti obavljale i druge djelatnosti, Zakon o pretvorbi komunalnih poduzeća propisao je sljedeći način pretvorbe:

- a) Ako vrijednost društvenoga kapitala ostvarenog obavljanjem komunalnih djelatnosti čini više od 50% vrijednosti ukupnoga kapitala, navedene pravne osobe odlukom o organiziranju javnog poduzeća općine, odnosno Grada Zagreba postaju vlasnici udjela, odnosno dionica koje odgovaraju kapitalu na kojem se obavljaju komunalne djelatnosti. Za preostalu vrijednost kapitala ostvarenog obavljanjem drugih gospodarskih djelatnosti pretvorba se obavljala primjenom Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća.
- b) Ako su pravne osobe registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti obavljale i druge gospodarske djelatnosti, a udio kapitala na kojem su obavljale te druge gospodarske djelatnosti bio je veći od 50% vrijednosti ukupnoga kapitala, pretvorba se također obavljala prema odredbama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća. Grad Zagreb, odnosno općine postaju vlasnici udjela, odnosno dionica koje odgovaraju udjelu kapitala kojim se obavljaju komunalne djelatnosti. Dakle, na društveni kapital kojim su se obavljale druge gospodarske djelatnosti primjenjuju se odredbe Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (procjena vrijednosti kapitala, prava zaposlenih, itd.). Pretvorba dijela društvenog kapitala kojim se obavljaju druge gospodarske djelatnosti koji podliježe pretvorbi prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća morala se obaviti do 31. svibnja 1993. godine (autonomna pretvorba). Nakon tog roka odluku o pretvorbi donosio je Hrvatski fond za privatizaciju.

Procjena vrijednosti kapitala pravnih osoba za koje se pretvorba obavljala primjenom Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća, utvrđivala se prema odredbama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća.

Prema dostupnim podacima u Hrvatskom fondu za privatizaciju, odredbe Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća primijenjene su u pet pravnih osoba koje su bile registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Činjenica da ni odredbe Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća nisu provedene imala je za posljedicu donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pretvorbi i organiziranju

poduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (NN, br. 70/93; u daljnjem tekstu: Zakon o izmjenama Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća). Zakon o izmjenama Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća propisuje sljedeće:

1. Odluke o organiziranju pravnih osoba registriranih za obavljanje komunalnih djelatnosti u javna poduzeća Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko ili općinsko vijeće na čijem se području nalazi sjedište poduzeća dužni su dostaviti Hrvatskom fondu za privatizaciju u roku od 8 dana od dana stupanja na snagu Zakona (Zakon je stupio na snagu 20. srpnja 1993.).
2. Društvena poduzeća, javna poduzeća i druge pravne osobe s društvenim kapitalom registrirane za obavljanje komunalne djelatnosti za koje nije obavljena pretvorba (nije donesena odluka o organiziranju javnog poduzeća) dužni su do 31. prosinca 1993. nadležnom sudu podnijeti zahtjev za upis dioničkog društva u sudski registar s osnivačkom glavnicom po knjigovodstvenoj vrijednosti po zaključnom računu za 1992. godinu i sve dionice prenijeti Hrvatskom fondu za privatizaciju (članak 3. Zakona o izmjenama Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća).
3. Za društvena poduzeća, javna poduzeća i druge pravne osobe s društvenim kapitalom registrirane za obavljanje komunalne djelatnosti, a koje obavljaju i druge gospodarske djelatnosti, produžen je rok za autonomnu pretvorbu do 30. rujna 1993. (raniji rok 31. svibnja 1992. godine), a ako ne postupe u tom roku, odluku o pretvorbi donosi Hrvatski fond za privatizaciju.

Prema dostupnim podacima u Hrvatskom fondu za privatizaciju, odredbe Zakona o izmjenama Zakona o pretvorbi komunalnih poduzeća nisu provedene ni u jednoj pravnoj osobi.

### **3.2. Pokazatelji poslovanja, problemi i aktualni pristup razvoju komunalnih poduzeća**

Promišljanje strategije razvoja mora se temeljiti na primjerenom poznavanju poslovanja, problema i aktualnog pristupa razvoju. U tom smislu otežavajuća je okolnost da se komunalne djelatnosti već niz godina statistički ne prate kao zasebna cjelina gospodarstva. Istodobno, iz različitih izvora, i na primjeru gradova Rijeke i Zagreba, moguće je razlučiti sadržaje koji čine osnovu položaja komunalnih poduzeća ovih gradova.

### Financiranje komunalnoga gospodarstva

ju

U komunalnom gospodarstvu potrebno je razlikovati financiranje stalnog pogona od izgradnje investicija, odnosno obavljanje komunalnih djelatnosti od gradnje objekata komunalne infrastrukture. Općine su dužne osigurati dostatna financijska sredstva za ove potrebe.

je  
se

Općenito se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju iz sljedećih izvora:

- cijene komunalne usluge,
- komunalne naknade,
- proračuna jedinice lokalne samouprave,<sup>40</sup>
- drugih izvora po posebnim propisima.

te  
u-

### Cijena komunalnih usluga

Iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti:

- opskrba pitkom vodom,
- odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda,
- opskrba plinom,
- opskrba toplinskom energijom,
- prijevoz putnika u javnom prometu,
- održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada,
- odlaganje komunalnog otpada,
- tržnice na malo,
- obavljanje pogrebnih poslova i
- obavljanje dimnjačarskih poslova.

ji  
a,  
i

Riječ je prije svega o komunalnim djelatnostima individualne potrošnje gdje visinu cijene, način plaćanja i način plaćanja komunalnih usluga određuje isporučitelj usluge, ujedno i korisnik usluge. Obveznik plaćanja je vlasnik nekretnine ili korisnik kad je vlasnik obvezu plaćanja prenio na korisnika.

g  
u

Cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos za financiranje gradnje objekata i gradnje komunalne infrastrukture na području ili za potrebe jedinice lokalne samouprave na području.

a-  
te  
o  
o

<sup>40</sup> Osim o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, županije, općine i gradovi stječu i prihode od ostvarivanja prihoda iz vlastitih izvora (prihodi od vlastite imovine, županijski, općinski i gradski porezi, kazne za prekršaje koje sami propišu i drugi prihodi), zajedničkih poreza (porez na dohodak, porez na promet nekretnina) i od dotacija iz državnih i županijskih proračuna. Cf., Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3,-



kojemu se isporučuje komunalna usluga. Taj se iznos iskazuje posebno, te se sredstva doznačuju u proračun jedinice lokalne samouprave i mogu se upotrebljavati isključivo za te namjene.

Za svaku promjenu cijene komunalnih usluga isporučitelj komunalnih usluga dužan je pribaviti prethodnu suglasnost poglavarstva jedinice lokalne samouprave na području koje se isporučuje usluga.

### 3.2.1.2. Komunalna naknada

Komunalna naknada predstavlja jedan od oblika prihoda proračuna jedinice lokalne samouprave. Sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti:

- odvodnja atmosferskih voda,
- održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,
- održavanje javnih površina,
- održavanje nerazvrstanih cesta,
- održavanje groblja i krematorija,
- javna rasvjeta.

Ove komunalne djelatnosti predstavljaju djelatnosti zajedničke potrošnje, iako postoji realna mogućnost da se obavljanje nekih od tih djelatnosti financira i individualnim pristojbama. Prije svega se tu misli na djelatnosti odvodnje atmosferskih voda i održavanje groblja i krematorija.<sup>41</sup>

Dakle, bitna razlika u odnosu na cijenu je polazište da se u ovom slučaju pojedinačni korisnik ne može precizno utvrditi. Iz toga razloga komunalna naknada ima karakter poreza jer obvezu plaćanja imaju gotovo svi građani na određenom području, a neposredni korisnici su svi (građani, posjetitelji, turisti,...), a ne samo oni koji plaćaju.<sup>42</sup>

Obveznici plaćanja komunalne naknade su vlasnici, odnosno korisnici stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i neizgrađenoga građevnog zemljišta.

Rješenjem o komunalnoj naknadi utvrđuje se visina komunalne naknade po m<sup>2</sup> obračunske površine, obračunska površina i mjesečni iznos komunalne naknade. Visina komunalne naknade određuje se ovisno o lokaciji nekretnine, odnosno zoni u kojoj se nalazi nekretnina i o vrsti nekretnine i obračunava se po m<sup>2</sup> površine, i to za stambeni, poslovni i garažni prostor po jedinici korisne površine, a za građevno zemljište po jedinici stvarne površine.

<sup>41</sup> Primjerice u Austriji i Njemačkoj ove djelatnosti pripadaju djelatnostima individualne potrošnje.

<sup>42</sup> Cf.: Morović-Pavić, Lj. (1995), *Financiranje u komunalnom gospodarstvu*, Financijska praksa, 19 (2), str. 139.-145.

Nakon donošenja odluke o komunalnoj naknadi, za svaku kalendarsku godinu u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja, tijelo jedinice lokalne samouprave donosi Program održavanja komunalne infrastrukture za naprijed navedene djelatnosti.

Sredstva prikupljena komunalnom naknadom mogu se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave upotrijebiti i u svrhu održavanja objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja.

### **3.2.1.3. Komunalni doprinos**

Kod razmatranja cijene kao instrumentarija financiranja određenih komunalnih djelatnosti spomenuto je da se iz cijene, osim komunalnih djelatnosti, financira i izgradnja objekata, uređaja i opreme za određene komunalne djelatnosti. Budući da tada nisu navedeni svi komunalni objekti, razvidno je da se gradnja preostalih objekata, uređaja i opreme financira iz drugih izvora, a to je, među ostalim, komunalni doprinos. Ovim se doprinosom ne financiraju troškovi priključka građevinskog zemljišta na objekte i uređaje komunalne infrastrukture.

Komunalni doprinos je iznos koji investitor gradnje na određenom području mora platiti jer mu se pruža mogućnost korištenja komunalne infrastrukture. Kako je budući opseg korištenja komunalne infrastrukture veoma teško ili nemoguće izračunati, osnovica obračuna ove obveze je veličina objekta koji se može graditi na građevinskoj parceli.

Ovo je određena novina u instrumentariju financiranja, posebno stoga što investitora tereti osnovica koju čini predvidivo moguća veličina objekta i predvidivi opseg građenja komunalnih objekata na određenom području. Može se primijetiti da će u nepovoljnijem položaju biti ulagači koji ne mogu financirati maksimalno dopuštenu gradnju, pa će objekt koji je manji od planom predviđenog, platiti komunalni doprinos kao za maksimalno izgrađeni objekt. Komunalni doprinos je prihod proračuna općine.

### **3.2.1.4. Troškovi priključivanja**

Konačno, prilikom priključenja građevinskog zemljišta na komunalne objekte i uređaje vlasnik toga zemljišta dužan je, bez obzira na ranije utvrđene obveze financiranja izgradnje komunalnih objekata i uređaja, platiti još i za samu izvedbu priključka ovlaštenom izvođaču.

Iz svega navedenog proizlazi da se financiranje prema vrsti objekata može i tablično iskazati.

Tablica 1.: Vrste objekata i uređaja komunalne infrastrukture i način njihova financiranja

Grupa	Vrste objekata i uređaja:	Financiranje iz:
I	1. javne površine, 2. nerazvrstane ceste, 3. groblja i krematoriji, 4. javna rasvjeta.	1. komunalnog doprinosa, 2. proračuna jedinice lokalne samouprave, 3. naknade za koncesiju, 4. drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.
II	1. opskrba pitkom vodom, 2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, 3. opskrba plinom, 4. opskrba toplinskom energijom.	1. cijene komunalne usluge, 2. naknade za priključenje, 3. proračuna jedinice lokalne samouprave, 4. naknade za koncesije, 5. drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.
III	1. prijevoz putnika, 2. održavanje čistoće, 3. odlaganje komunalnog otpada, 4. tržnice na malo.	1. cijene komunalne usluge, 2. proračuna jedinice lokalne samouprave, 3. naknade za koncesije, 4. drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.

U skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja, tijelo jedinice lokalne samouprave donosi Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za četve-rogodišnje kalendarsko razdoblje koje obvezatno sadrži opis poslova s procjenom troškova za gradnju pojedinih objekata i uređaja, te za nabavu opreme i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja po djelatnostima.

Za kraj ovog dijela razmatranja moguće je izložiti i pregled osnovnih izvora financiranja komunalnih djelatnosti i njihovog razvoja u izabranim gradovima RH. Iako podaci nisu naj-svježiji, oni dobro ilustriraju razlike po hrvatskim gradovima.

Iznosi pristojbi (cijena za pružanje konkretnih komunalnih usluga), komunalnih naknada i komunalnih doprinosa znatno se razlikuju od poduzeća do poduzeća, odnosno od jedne do druge jedinice lokalne samouprave. Oscilacije između najviših i najnižih cijena usluga i komunalne naknade su znatne, što korisnike usluga dovodi u poprilično neravnotežan položaj.

**Tablica 2.: Pregled cijena izabranih komunalnih usluga u RH 2001. godine**

Usluga:	Pitka voda	Odvodnja	Plin	Topl. energija	Čistoća	Prijevoz putnika
Mjerna jedinica:	Kn/m <sup>3</sup>	Kn/m <sup>3</sup>	Kn/m <sup>3</sup>	Kn/m <sup>2</sup>	Kn/m <sup>2</sup>	Pokaz. mjes. karta
<b>Prosjek</b>	<b>5,58</b>	<b>2,22</b>	<b>1,80</b>	<b>4,85</b>	<b>0,37</b>	<b>178,29</b>
Min. iznos	2,85	0,34	1,46	2,97	0,18	60
Grad min.	Ivanec	Zabok	Vukovar	Koprivnica	Supetar	Šibenik
Max. iznos	10,47	8,89	1,91	7,86	1,00	241
Grad max.	Opatija	Korčula	Klanjec	Ivanić grad	Opuzen	Dubrovnik

Izvor: "Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str.18.

Cijene komunalnih usluga u Hrvatskoj su u promatranom razdoblju bile na razini s onima u drugim tranzicijskim državama, a približile su se razini u europskim državama članicama EU. Jedine djelatnosti čije su cijene znatno niže nego u navedenim zemljama jesu opskrba pitkom vodom i odvodnja otpadnih voda te zbrinjavanje komunalnog otpada. Ovo još više dolazi od izražaja iz činjenice da su u Hrvatskoj cijene odvodnje otpadnih voda dvostruko niže od cijena vode za piće, a djelatnost odvodnje zahtijeva višestruko veće troškove održavanja i investicija od djelatnosti vodoopskrbe.

**Tablica 3.: Iznosi komunalne naknade u RH za 2002. godinu**

I. zona	Stambeni prostor	Poslovni prostor	Garažni prostor	Grad. zemljište u poslovne svrhe	Neizgrađeno građ. zemljište
Mjerna jedinica:	Kn/m <sup>2</sup>	Kn/m <sup>2</sup>	Kn/m <sup>2</sup>	Kn/m <sup>2</sup>	Kn/m <sup>2</sup>
Minimum	0,15	0,16	0,15	0,016	0,0075
Grad min.	Krapina	Zlatar	Krapina	Zlatar	Krapina
Maksimum	2,10	8,70	2,10	2,10	0,10
Grad max.	Klanjec	Opatija	Klanjec	Klanjec	Klanjec

Izvor: "Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003.godine, str. 19.



Komunalna naknada, ustrojena na sadašnji način, nije primjerena svojoj svrsi. Zakonom nisu opisani načini vršenja usluga te time nisu u skladu s načelima realnosti i jednakosti. Ona trenutno služi i za financiranje djelatnosti odvodnje atmosferskih voda i održavanje groblja i krematorija, odnosno onih komunalnih djelatnosti za koje postoji realna mogućnost da se njihovo obavljanje financira individualnim pristojbama. Također, sredstva prikupljena komunalnom naknadom mogu se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave upotrijebiti i u svrhu održavanja objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja. Za ove djelatnosti trebalo bi pronaći druge izvore financiranja.

Sve ovo najčešće dovodi do toga da se sredstva prikupljena komunalnom naknadom ne troše za ono čemu su prije svega namijenjena, već se njima financiraju po potrebi i druge djelatnosti.

**Tablica 4.: Komunalni doprinos za izabrane veće gradove RH u 2002. godini**

Grad	Mjer. jed.	Zona	Kn/m <sup>3</sup>	Kn/m <sup>2</sup>	Euro/m <sup>2</sup>
			Stambeni prostor	Stambeni prostor	Stambeni prostor
Zagreb	m <sup>3</sup>	I	180	540	73,2
		II	160	480	65,0
		III	135	405	54,9
		IV	100	300	40,7
		V	73	219	29,7
		VI	37	111	15,0
		VII	20	60	8,1
Rijeka	m <sup>3</sup>	I	144	432	58,5
		II	129	387	52,4
		III	115	345	46,7
		IV	79	237	32,1
Split	m <sup>3</sup>	I	180	540	73,2
		II	171	513	69,5
		III	135	405	54,9
		IV	72	216	29,3

Izvor: "Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 21.

Sredstva komunalnog doprinosa služe za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Sadašnja praksa je da se uređenje zemljišta vrši na temelju Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a ne na temelju detaljnih planova uređenja kojima bi se definirala urbanistička gustoća i komunalni standard. Može se zaključiti kako visine

komunalnog doprinosa nisu utemeljene na troškovima minimalnog standarda komunalne infrastrukture te se takvim sustavom ne postiže socijalno pravedno korištenje građevnog zemljišta.

### **3.2.1.5. Ostali izvori financiranja komunalnih djelatnosti**

U dosad iznesenom pregledu izvora financiranja u komunalnim djelatnostima navedeni su gotovo svi osnovni izvori financiranja. Osim toga, ulogu u financiranju mogu imati i neki drugi izvori kao što su donacije (članak 22.).

Ako isporučitelj komunalnih usluga ili građani krše pojedine odredbe zakona, naplaćuju se kazne koje su prihod proračuna općine (grada). Budući da se iz proračuna financiraju i komunalne djelatnosti, neizravno bi i prihod od tih kazni mogao biti izvor financiranja komunalnih djelatnosti.

Značajnije je, međutim, ukazati na ostale prihode u širem smislu iz kojih se mogu financirati komunalni pothvati.

Radi jasnijeg uvida u financiranje jedinica lokalne i područne samouprave, a tako i ubiranja mogućih prihoda koji služe za obavljanje djelatnosti koje te jedinice obavljaju, izložit će se malo detaljniji prikaz prihoda jedinica lokalne i područne samouprave.

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, županije, općine i gradovi stječu pravo ostvarivati prihode iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza i od dotacija iz državnih i županijskih proračuna.<sup>43</sup>

Vlastiti prihodi ostvaruju se od vlastite imovine, županijskih, općinskih i gradskih poreza, novčanih kazni za prekršaje koje sami propišu i drugih prihoda. U tom smislu županijski porezi su: porezi na nasljedstva i darove, porez na cestovna i motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre. Općine i gradovi za ostvarenje vlastitih prihoda mogu uvesti sljedeće poreze: prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine, porez na neizgrađeno građevno zemljište, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina.

Prihodi od zajedničkih poreza dijele se između države i jedinica lokalne i područne samouprave. Također, zajednički prihodi države, općina i gradova su i prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije.<sup>44</sup>

Zajednički porezi države i jedinica lokalne i područne samouprave su:

<sup>43</sup> Cf., Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

<sup>44</sup> Riječ je o koncesijama za crpljenje mineralnih i termalnih voda (50% općine i gradovi, 50% država) i za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu (30% općine i gradovi, 70% država). Prema: "Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 7.

- porez na dohodak (dijeli se između države, županije, općine i grada ovisno o tome financira li lokalna jedinica decentralizirane funkcije osnovnog školstva ili ne),
- porez na dobit (dijeli se između države 70%, županije 10%, općine i grada 20%) i
- porez na promet nekretnina (dijeli se između države 40%, općine i grada 60%).

### **3.2.1.6. *Financiranje na primjeru Austrije i Njemačke***

Budući da je odgovornost za obavljanje komunalnih djelatnosti u Austriji i Njemačkoj stavljena u nadležnost općina, a one su dužne obavljati i neke druge djelatnosti, potrebno je ukratko pojasniti strukturu prihoda općina.

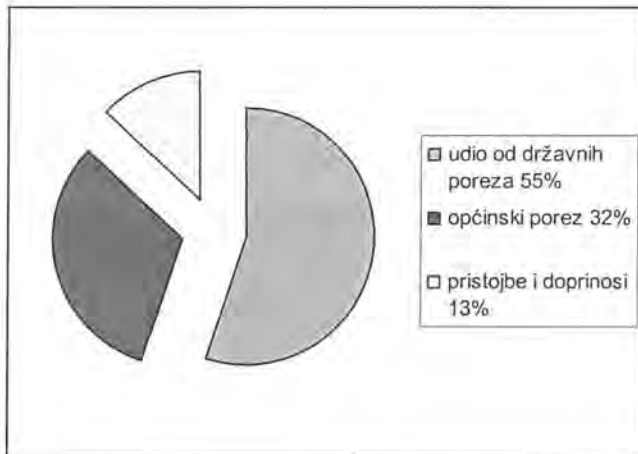
Ukupni prihodi austrijskih općina sastoje se od tri različite vrste prihoda koje općine ostvaruju samostalno ili posredstvom države. Prvo, država općinama daje oko 12% ukupnih poreznih prihoda države. Ti prihodi čine oko 55% ukupnih prihoda općina.

Drugo, osim prava na udio od državnog prihoda, općine raspolažu i pravom na visoko vlastito oporezivanje. Općinski porezi čine oko trećine (32%) ukupnih prihoda općina i sastoje se od: poreza na zemljište, komunalnog poreza, poreza na pića, poreza na turizam, poreza na drugo boravišno mjesto, poreza na protupožarnu zaštitu, poreza na lov i ribolov, poreza na cestovne usluge, poreza na zabavu, poreza na držanje životinja, poreza na dragovoljno davanje na prodaju, davanja za korištenje javne površina u općinama i zračnog prostora iznad nje, poreza općinskog tijela vlasti i poreza na odlagališta smeća i odvodnju otpadnih voda. Unutar prihoda od općinskih poreza najznačajniji iznosi ostvaruju se komunalnim porezom (oko 50%), porezom na zemljište (oko 15%), porezom na pića (oko 10%) i porezom na turizam (oko 4%). Ostali porezni prihodi nisu posebno značajni.

Treći izvor općinskih prihoda (13%) su pristojbe i doprinosi koje se obračunavaju na osnovi pojedinih tarifnih sustava. Primjerice, jednokratni doprinosi vlasnika zemljišta za gradnju ili širenje javnih objekata i uređaja komunalne infrastrukture ili pristojbe za korištenje općinskih objekata i uređaja kojima upravlja javna uprava.

Situacija u Njemačkoj je slična ovoj u Austriji te je nema potrebe posebno navoditi.

Grafikon 3.: Pregled prihoda austrijskih općina



Izvor: "Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 21.

Cijene komunalnih usluga određuju se na temelju načela pokrića troškova uzimajući u obzir štedljivost, svrhovitost i ekonomsku isplativost. Posebno je određen udio investicija u komunalnu infrastrukturu koji se uključuje u kalkulacije cijena komunalnih usluga.

Godišnje pristojbe za odvodnju otpadnih voda u Njemačkoj prosječno iznose 585,19 eura po domaćinstvu odnosno 2,93 eura po kubnom metru ( $m^3$ ) i znatno su više nego u Austriji gdje iste iznose 369,25 i 2,15 eura. Osim toga, u Austriji su pristojbe znatno uravnoteženije s malim razlikama između najviših i najnižih vrijednosti.

Što se tiče godišnjih pristojbi za opskrbu vodom, u Austriji one prosječno iznose 133,30 eura po domaćinstvu odnosno 0,78 eura po kubnom metru ( $m^3$ ). Odstupanja između najvećih i najnižih vrijednosti veća su nego je to bio slučaj kod pristojbi za odvodnju otpadnih voda.

Naplaćivanje pristojbi i naknada u Austriji i Njemačkoj provodi se veoma striktnim metodama, kratkoročnim intervalima plaćanja. Slučajeve lošeg morala identificira kompjutorizirani sustav opomena, a u krajnjim slučajevima ide se u ovrhu.

Način financiranja nove izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture (opskrba vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, opskrba energijom) uređen je zakonima, vladinim uredbama i odlukama jedinica lokalne samouprave. Razlikuje se udio koji se plaća kroz cijenu, i udio koji korisnik usluge plaća jednokratno prilikom priključenja građevinske parcele na javnu komunalnu infrastrukturu.

U Njemačkoj se prva gradnja cesta uz koje se grade građevine, putovi, zelene površine, javna rasvjeta i odvodnja atmosferskih voda financira iz doprinosa koji plaća vlasnik parcele u iznosu do najviše 90% troškova utvrđenih na temelju provedbenog urbanističkog plana. Općina



sudjeluje s minimalno 10%. Također, u financiranju rekonstrukcije i sanacije ulica vlasnici parcela sudjeluju u stvarnim troškovima, a udio se utvrđuje na osnovi statusa ulice (glavna, poprečna ulica i sl.).

Državne pripomoći također su znatan izvor financijskih sredstava komunalnoga gospodarstva. Austrija i Njemačka prepoznale su važnost komunalnoga gospodarstva u pokretanju cjelokupnoga gospodarstva pa već godinama investiraju visoka novčana sredstva iz državnog proračuna za potporu infrastrukturnih investicijskih aktivnosti komunalnoga gospodarstva. Oblici državnih pripomoći su specifični programi potpore radi brzog započinjanja prioritetnih projekata, nepovratna jednokratna sredstva pripomoći, dugoročni zajmovi niskih kamata i sl.

U Austriji, na području odvodnje otpadnih voda potpora pokrajine i države iznosi 45% troškova investicije, a na području opskrbe pitkom vodom 25%. Češće se financiraju projekti udruga nego projekti samostalnih općina, a privatni modeli se financiraju ako općine imaju utjecaj na utvrđivanje troškova i pristojbi (cijene usluga). Također, projekti u ruralnim područjima se više financiraju (60-75% troškova investicije) nego projekti u područjima veće urbanističke gustoće (20%).

Potrebno je spomenuti da su pristojbe u Austriji opterećene povlaštenom stopom poreza na dodanu vrijednost u iznosu od 10% te svi organizacijski oblici imaju pravo na akontativni odbitak poreza. U Njemačkoj porez na dodanu vrijednost u iznosu od 16% zaračunava se samo na usluge koje pružaju dionička društva i društva s ograničenom odgovornošću koja tako ostvaruju pravo na odbitak pretporeza. Na usluge koje pružaju režijski pogoni, vlastiti pogoni i udruge porez na dodanu vrijednost se ne zaračunava.

Treba spomenuti da se gubici komunalnih društava u Austriji i Njemačkoj pokrivaju pretežno putem uplata iz proračuna jedinica lokalne samouprave.

### **3.2.2. Izabrani pokazatelji poslovanja**

Uz izabrane pokazatelje poslovanja sadržaj ove točke daje mogućnost da se ukratko ukaže i na značaj komunalnih poduzeća u okvirima hrvatskoga gospodarstva. Na taj se način, uz točku 2.2.3. može objektivno sagledati potrebu ozbiljnog propitivanja rada, poslovanja i razvoja ove grupe poduzeća.

#### **3.2.2.1. Značaj komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj**

U Republici Hrvatskoj se obavljanje komunalnih djelatnosti vrši pretežito u pravnim subjektima registriranim kao trgovačka društva. Većinski dio dionica i udjela u tim društvima drže jedinice lokalne samouprave. Prethodno je već rečeno da se takve pravne subjekte naziva

komunalnim poduzećima. Ukupno u Republici Hrvatskoj postoji oko 189 takvih pravnih subjekata koji zapošljavaju oko 30.000 osoba.

Pojedina komunalna poduzeća osim svoje primarne komunalne djelatnosti mogu obavljati i poslove drugih komunalnih djelatnosti. Najveći broj komunalnih poduzeća, otprilike jedna trećina (36%), obavlja samo jednu komunalnu djelatnost, a gotovo dvije trećine (64%) dvije ili više komunalnih djelatnosti. Oko 20% poduzeća obavlja dvije, 15% obavlja četiri, po 10% obavlja tri odnosno pet, a 8% šest ili više komunalnih djelatnosti. Objedinjavanje više različitih komunalnih djelatnosti u jednom poduzeću izravno utječe na smanjenje troškova jer se opći troškovi poslovanja (administracija i sl.) raspodjeljuju na znatno veći broj i količinu usluga.

U najtežim poslijeratnim godinama komunalne djelatnosti iskazuju teškoće karakteristične za cijelo gospodarstvo.

**Tablica 5.: Struktura bruto domaćeg proizvoda Hrvatske od 1990. do 1995. godine**

struktura u %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Industrija i rudarstvo	36,7	33,1	31,4	30,6	29,6	30,1
Poljoprivreda i ribarstvo	11,7	13,4	13,0	11,7	11,6	11,4
Šumarstvo	1,1	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1
Poljoprivreda	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Građevinarstvo	5,0	4,8	3,6	3,4	3,2	3,1
Promet i veze	7,7	8,7	9,7	9,4	10,0	9,7
Ugostiteljstvo i turizam	6,6	1,6	1,9	2,4	3,6	2,4
Obrtništvo i osobne usluge	2,1	2,1	2,0	2,3	2,1	2,1
<b>Komunalne djelatnosti</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>
Stambena djelatnost (bruto stanarina)	7,3	9,3	10,3	10,7	10,6	10,8
Obrazovanje, znanost i kultura	6,2	7,5	7,7	8,2	8,0	8,2
Banke i osiguravajuće organizacije	0,9	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
Poslovne usluge	2,2	2,5	2,7	3,2	3,1	3,5
Zdravstvena zaštita i soc. skrb	5,8	6,9	7,4	7,7	7,5	7,6
Javna uprava	4,6	5,4	5,3	5,4	5,7	6,3

Izvor: DZS, MSI, br. 2/96 str. 7, Bruto domaći proizvod (BDP, GDP) Hrvatske 1990. do 1995. godine

Vrijedi upozoriti da je porast udjela komunalnih djelatnosti u bruto domaćem proizvodu rezultat smanjenja proizvoda i, naročito, smanjenja efikasnosti drugih djelatnosti, a ne rezultat realnog povećanja udjela komunalnih djelatnosti. Veoma precizno na takav zaključak upućuje i sljedeća tablica.

**Tablica 6.: Indeksi bruto domaćeg proizvoda - procjena u stalnim cijenama**

Prethodna godina = 100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ukupno	91	79	90	96	101	99
Industrija i rudarstvo	89	72	85	94	97	100
Poljoprivreda i ribarstvo	88	91	87	87	99	97
Šumarstvo	86	78	91	92	113	93
Poljoprivreda	106	83	95	100	105	100
Građevinarstvo	88	75	68	89	96	95
Promet i veze	103	89	101	93	108	95
Ugostiteljstvo i turizam	85	19	106	120	155	65
Obrtništvo i osobne usluge	78	81	87	107	92	99
<b>Komunalne djelatnosti</b>	<b>94</b>	<b>92</b>	<b>107</b>	<b>107</b>	<b>93</b>	<b>92</b>
Stambena djelatnost (bruto stanarina)	102	100	100	100	100	100
Obrazovanje, znanost i kultura	99	95	94	102	99	100
Banke i osiguravajuće organizacije	103	100	91	95	93	108
Poslovne usluge	83	89	99	112	98	111
Zdravstvena zaštita i soc. skrb	100	94	96	101	98	100
Javna uprava	94	93	88	98	107	110
1990 = 100						
Ukupno	100,0	79	71	69	69	68
Industrija i rudarstvo	100,0	72	61	57	56	56
Poljoprivreda i ribarstvo	100,0	91	80	69	69	67
Šumarstvo	100,0	78	71	65	74	68
Poljoprivreda	100,0	83	79	79	83	83
Građevinarstvo	100,0	75	51	46	44	42
Promet i veze	100,0	89	90	83	90	85
Ugostiteljstvo i turizam	100,0	19	20	25	38	25
Obrtništvo i osobne usluge	100,0	81	71	76	70	70
Komunalne djelatnosti	100,0	92	98	105	98	90
Stambena djelatnost (bruto stanarina)	100,0	100	100	100	100	100
Obrazovanje, znanost i kultura	100,0	95	89	91	90	90
Banke i osiguravajuće organizacije	100,0	100	91	87	81	87
Poslovne usluge	100,0	89	88	98	96	106
Zdravstvena zaštita i soc. skrb	100,0	94	91	91	90	90
Javna uprava	100,0	93	81	80	85	93

Izvor: DZS, MSI, br. 2/96 str. 75.

Komunalno gospodarstvo predstavlja važnu gospodarsku granu koja značajno sudjeluje u cjelokupnom gospodarstvu Republike Hrvatske. Značenje komunalnoga gospodarstva u odnosu na ukupno gospodarstvo može se adekvatno analizirati stavljanjem u međusobni odnos financijskih rezultata poslovanja komunalnih poduzeća iz 2001. godine (ukupno 172 poduzeća) u odnosu na cjelokupno gospodarstvo Republike Hrvatske (ukupno 56.987 subjekata). Može se utvrditi kako komunalno gospodarstvo:

- zapošljava 3,9% od ukupno zaposlenih,
- realizira 1,8% ukupnog prihoda gospodarstva,
- raspolaže s 3,3% ukupne imovine gospodarstva.

**Tablica 7.: Izabrani rezultati i pokazatelji poslovanja komunalnoga gospodarstva u odnosu na cjelokupno gospodarstvo Republike Hrvatske 2001. godine**

	Podaci za kom.gosp. u 2001. za 172 subjekta		Podaci za gosp. RH u 2001. za 56.987 subjekata		%
	Iznos u kn	%	Iznos u kn	%	
1	2	3	4	5	2/4
Stanje imovine	17.938.725.786		536.395.535.000		3,3
Kapital i rezerve	9.253.420.667		298.972.818.000		3,1
Uk. prihod	6.125.187.465	100	343.230.749.000	100	1,8
Uk. rashod	6.035.400.687		337.395.023.000		1,8
Uk. dobitak	142.898.245	2,3	14.771.385.000	4,3	1,0
Uk. gubitak	57.442.081	1,0	11.552.200.000	3,4	0,5
Broj zaposlenih	28.673		727.233		3,9
Prosj.plaća	3.644		3.068		118,8
Naplativost potraživanja	82%				
Faktor zaduženosti	8,72 god.				

Izvor: "Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 33.

Iako je analiza poslovanja ukazala na različitu uspješnost komunalnih poduzeća tijekom 2001. godine, može se zaključiti kako ukupno poslovanje ima pozitivni predznak. Ukupno ostvareni prihodi su viši od ukupnih rashoda, što je dovelo do toga da je ostvareni dobitak veći od gubitka.



Udio dobitka u ukupnom prihodu iznosi 2,3%, što je više nego u prethodne dvije analizirane godine, kada je iznosio oko 2%. Za cjelokupno gospodarstvo taj udio 2001. godine iznosi 4,3%. Pozitivno kretanje pokazuje i udio gubitaka u ukupnom prihodu koji iznosi 1%, što je znatno manje nego u prethodne dvije analizirane godine, kada je iznosio 2,5% odnosno 3,4%. Za cjelokupno gospodarstvo taj udio promatrane godine iznosi 3,4%.

U odnosu na cjelokupno gospodarstvo može se zaključiti da komunalno gospodarstvo ostvaruje manji udio dobitka u ukupnim prihodima (2,3% prema 4,3%), ali i znatno manji udio gubitaka u ukupnim prihodima (1% prema 3,4%). Također, ostvareni dobitak i gubitak komunalnoga gospodarstva čine oko 1% i 0,5% dobitka odnosno gubitka cjelokupnog gospodarstva.

Prosječna neto plaća ostvarena u komunalnom gospodarstvu 2001. godine znatno je veća nego ona ostvarena na razini cjelokupnoga gospodarstva.

Na prvi pogled ovi podaci o poslovanju komunalnoga gospodarstva u odnosu na ukupno gospodarstvo izgledaju poprilično skromno. Međutim, kako bi se pravilno razumjela uloga komunalnoga gospodarstva, potrebno je istaknuti par bitnih činjenica.

Prvo, poslovanje i razvoj komunalnoga gospodarstva stvara preduvjete za razvitak cjelokupnoga gospodarstva na način da kontinuirano osigurava opskrbu vodom i energijom te zbrinjavanje otpadnih voda i komunalnog otpada bez čega nema ni ostalih gospodarskih aktivnosti. U širem smislu (uređenje građevnog zemljišta, javni prijevoz, održavanje javnih površina, ...) radi se o značajnom čimbeniku funkcioniranja ukupnoga gospodarstva.

Drugo, komunalno gospodarstvo je veoma značajno za sektor graditeljstva i s njime povezane obrte i djelatnosti. Cjelokupni lanac stvaranja vrijednosti, potaknut investicijama u održavanje i izgradnju komunalne infrastrukture, izravno otvara nova radna mjesta i utječe na stvaranje dodane vrijednosti. Kao konačna posljedica ovog procesa bitno se povećava i bruto nacionalni proizvod. Što je veći udio stvaranja vrijednosti u zemlji, to više djeluju komunalno gospodarski impulsi na bruto nacionalni proizvod.<sup>45</sup>

Treće, uređenje zemljišta temeljeno na urbanističkim planovima i poštivanju komunalnog standarda omogućuje racionalno i učinkovito obavljanje komunalnih djelatnosti uz niska ulaganja u komunalnu infrastrukturu i postizanje gospodarski prihvatljivih cijena komunalnih usluga. Prihvatljiva cijena komunalnih usluga pozitivno utječe na ulazne troškove i olakšava poslovanje ostalih gospodarskih subjekata (kojima te usluge predstavljaju input poslovanja). Tako je povećanje učinkovitosti komunalnoga gospodarstva jedan od preduvjeta za povećanje učinkovitosti ukupnoga gospodarstva.

<sup>45</sup> Prema: "Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 158.

Konačno, ne smije se zaboraviti ni socijalna komponenta vezana uz zaposlenike u komunalnom gospodarstvu i vrednovanje njihovog rada. Pružanje komunalnih djelatnosti čiji se troškovi uspijevaju pokriti iz primjerene cijene komunalnih usluga može omogućiti i veća primanja zaposlenicima. Naravno da je u tom slučaju bitno uvećano zadovoljstvo zaposlenika i njihov odnos prema primanjima koje ostvaruju svojim radom.

Razumljivo, raspored (lociranost) komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj slijedi stupanj urbaniziranosti pojedinih županija.

**Tablica 8.: Pregled trgovačkih društava po županijama i broj zaposlenih**

Gradova	Županija	Broj. trg. društava	Zaposleni	
			1999.	2000.
6	Zagrebačka	8	924	890
2	Krapinsko-zagorska	4	362	352
3	Sisačko-moslavačka	9	930	913
3	Karlovačka	7	606	607
3	Varaždinska	6	605	602
3	Koprivničko-križevačka	3	354	350
3	Bjelovarska-bilogorska	3	313	315
4	Primorsko-goranska	11	1.753	1.756
2	Ličko-senjska	2	113	115
2	Virovitičko-podravska	3	185	189
2	Brodsko-posavska	6	845	850
2	Požeško-slavonska	2	201	204
2	Šibensko-kninska	5	451	472
3	Osječko-baranjska	8	1.732	1.732
2	Zadarska	7	855	865
3	Vukovarsko-srijemska	5	516	563
6	Istarska	10	836	865
12	Splitsko-dalmatinska	18	2.669	2.642
3	Dubrovačko-neretvanska	7	703	703
1	Medimurska	2	344	345
1	Grad Zagreb	11	10.418	10.752
<b>68</b>	<b>UKUPNO</b>	<b>137</b>	<b>25.715</b>	<b>26.082</b>
		<b>100%</b>		

Izvor: Prilagođeno prema: Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003.godine, str. 24.

Pregled u tablici upućuje na zaključak da znatan utjecaj na broj trgovačkih društava ima i organizacija, odnosno pristup lokalnih samouprava u pogledu broja, veličine i predmeta poslovanja.

### **3.2.2.2. Poslovanje komunalnih poduzeća**

Za potrebe ovog rada analizirano je poslovanje kroz tri godine. Poslovanje komunalnih poduzeća za godine 1997. i 1999. analizirano je na temelju podataka 137 komunalnih poduzeća iz 68 gradova svih hrvatskih županija.<sup>46</sup> Za godinu 2001. analizirano je poslovanje ukupno 172 poduzeća. Od ukupnog broja poduzeća, 96% ih je registrirano kao trgovačka društva, dok je kod preostalih 4% trajao postupak usklađivanja registracije.

Iako su se za analizu koristili podaci različitog broja poduzeća (1997. i 1999. ukupno 137 društava, a 2001. ukupno 172 društva), što može dovesti u pitanje međusobnu usporedivost, neki podaci i izabrani pokazatelji poslovanja ipak su veoma znakoviti.

---

<sup>46</sup> Preuzeto iz: Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 23. - 30.

**Tablica 9.: Podaci i izabrani pokazatelji poslovanja komunalnoga gospodarstva za 1997., 1999. i 2001. godinu**

1	Podaci za kom.gosp. za 137 subjekata 000 kn		Podaci za kom.gosp. za 172 subjekta 000 kn
	1997.	1999.	2001.
	2	3	4
<b>1. Podaci o poslovanju</b>			
Stanje imovine	13.109.850	15.879.291	17.938.725
Kapital i rezerve	8.483.541	8.567.837	9.253.420
Ukupan prihod	3.637.220	4.020.871	6.125.187
Ukupan rashod	3.652.770	4.079.881	6.035.400
Ukupan dobitak	72.450	83.670	142.898
Ukupan gubitak	91.717	138.355	57.442
Ukupan rezultat	-19.267	-54.685	85.456
Broj zaposlenih*	28.299	26.901	28.673
Prosječna neto plaća	2.810	3.293	3.644
<b>2. Pokazatelji rentabilnosti i likvidnosti</b>			
Ukupan prihod po zaposlenom**	128.528	149.469	213.622
Ukupan rashod po zaposlenom**	129.078	151.663	210.491
Ukupan dobitak po zaposlenom**	2.560	3.110	4.984
Ukupan gubitak po zaposlenom**	3.241	5.143	2.003
Ukupan rezultat po zaposlenom	-680,84	-2.032,82	2.980,36
Rentabilnost ukupnog prometa (%)	-0,53	-1,36	1,40
Rentabilnost s gledišta vlasnika (%)	-0,23	-0,64	0,92
Rentabilnost ukupnih sredstava (%)	-0,15	-0,34	0,48
Obrtaj poslovnih sredstava	0,2774	0,2532	0,3415
Naplativost potraživanja	74%	80%	82%
Unutar 1 mj.	42%	40%	
Unutar 3 mj.	57%	56%	
Unutar 6 mj.	67%	68%	
Nenaplaćena potraživanja	580.219	1.016.304	1.041.604
Prosječno stanje na računu	134.814	129.667	
Min. faktor zaduženosti	3	3,21	
Max. faktor zaduženosti	13	12,27	
Prosj. faktor zaduženosti		6,72 god	8,72 god.

\* Podaci o zaposlenosti odnose se na mjesec lipanj sljedeće godine; \*\*Realni iznosi pokazatelja.

Izvor: "Quantum" Institut za poslovni consulting, *Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 25. i 33. i vlastiti proračun autora.

Ukupan prihod promatranih godina raste, a sukladno tome i ukupan rashod, no važnije od ovoga je da je ukupan dobitak komunalnih poduzeća porastao gotovo 100%, dok se u isto vrijeme ukupan gubitak smanjio, osim 1999. godine kada je ukupan gubitak porastao u odnosu na 1997. godinu. Te je godine ukupno 36% komunalnih poduzeća iskazalo gubitak poslovanja. Navedeni trend doveo je do toga da je 2001. godine ostvaren pozitivan ukupan rezultat komunalnih poduzeća nakon što je on bio negativan u prethodne dvije promatrane godine. Iste godine 36% komunalnih poduzeća bilježi gubitak u poslovanju, no apsolutni iznos gubitaka iznosi 62% onih iz 1999. godine (57 mil. kuna u odnosu na 91 mil. kuna).

Slično se može reći kada se ovi podaci stave u odnos sa zaposlenima te je odmah uočljivo da se ukupan prihod po zaposlenom i ukupan dobitak po zaposlenom povećavaju, a ukupan gubitak po zaposlenom smanjuje. Također, ukupan rezultat po zaposlenom 2001. godine je pozitivan.

Ako se analiziraju pojedina komunalna poduzeća, najveću dobit 1999. godine ostvaruje "ZGOS" d.o.o. Zagreb (22,884 mil. kuna) i "Vodoopskrba i odvodnja" d.o.o. Zagreb (11,713 mil. kuna). Najveći gubitak iste godine bilježe "Gradska plinara" Zagreb, "ZET" Zagreb, "Vodovod i kanalizacija" Rijeka i "Vodovod" Slavonski Brod.

U 2001. godini najveći dobitak ponovno ostvaruje "ZGOS" d.o.o. Zagreb (58,072 mil. kuna). Općenito gledajući, može se zamijetiti činjenica da gubitak uobičajeno iskazuju poduzeća koja obavljaju djelatnost opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda, iako i u ovoj djelatnosti ima pozitivnih primjera ("Vodoopskrba i odvodnja" Zagreb, "Pula Herculanea" Pula, "Vodovod i kanalizacija" Split). Navedeno je rezultat prije svega preniske cijene usluga, visokih financijskih (kreditnih) obveza te zastarjele tehnologije i infrastrukture, što uzrokuje velike gubitke u vodoopskrbnoj mreži.<sup>47</sup>

Promatrajući konačan rezultat poslovanja, pokazatelji rentabilnosti u 2001. godini su izuzetno niski, ali ipak pozitivni, za razliku od prve dvije godine kada su oni negativni. Koeficijent obrtaja za sva promatrana poduzeća pokazuje da u 2001. godini ukupno jedna trećina ukupne imovine obrne svoju vrijednost kroz ostvareni prihod, dok je to u prijašnje dvije godine otprilike tek jedna četvrtina.

Za razvoj i ocjenu razvojne osnove komunalnih poduzeća kao ukupne djelatnosti raščlamba na razini Hrvatske također može dati interesantne podatke.

<sup>47</sup> Često u poduzećima koja obavljaju djelatnost opskrbe pitkom vodom gubici u vodoopskrbnoj mreži iznose od 30 do čak 50%.



### 3.2.3. Problemi poslovanja

Prethodna analiza poslovanja komunalnih poduzeća ukazala je na neujednačenu razvijenost komunalnoga gospodarstva po županijama i gradovima što onda izravno utječe i na uspješnost poslovanja pojedinih komunalnih poduzeća odnosno pojedinih komunalnih djelatnosti. Postojeća razina poslovanja kreće se od najrazvijenijih sustava komunalne infrastrukture do vrlo niske ili nikakve razvijenosti obavljanja komunalnih djelatnosti.

Zbog toga je i poslovanje komunalnih poduzeća često na granici rentabilnosti ili, još nepovoljnije, u nemogućnosti ostvarivanja pozitivnih financijskih rezultata. Generalnih pravila u načelu nema, te se može ustvrditi kako djelatnosti opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda najčešće ostvaruju gubitke u poslovanju iako i unutar ovih djelatnosti ima i pozitivnih primjera. Također, konstantne gubitke ostvaruju i komunalna poduzeća javnog prijevoza, prije svega visokih troškova poslovanja i posebno održavanja voznog parka.

Općenito promatravši sva komunalna poduzeća i sve komunalne djelatnosti, kao glavne čimbenike koji prije svega negativno utječu na poslovanje komunalnih poduzeća, mogu se izdvojiti oni povijesnog, pravno-organizacijskog i poslovnog karaktera. Povijesni čimbenici jesu:

- nepripremljenost cjelokupnoga gospodarstva na nove, tržišne uvjete poslovanja,
- rat i ratna razaranja,
- neujednačena razvijenost komunalnoga gospodarstva i komunalne infrastrukture i opremljenosti po pojedinim općinama i gradovima,
- nedovoljno razvijena urbana tehnička infrastruktura.

Cjelokupno gospodarstvo naprosto nije bilo spremno suočiti se sa izazovima koje je pred njega postavljalo tržišno gospodarstvo. Istodobno s ovim procesom, ratne prilike dodatno su pogoršale stanje u gospodarstvu. Mnogi poslovni subjekti su propali, nastali su problemi s likvidnošću i naplatom potraživanja, povećala se nezaposlenost. Komunalno gospodarstvo izgubilo je tako znatan broj velikih potrošača, smanjio se opseg usluga, a i naplata potraživanja se vršila otežano.

Usljed procesa dezinvestiranja u proteklim godinama naslijedena komunalna infrastruktura nije bila uredno održavana i obnavljana, što je posebno dolazilo do izražaja kroz neujednačenu razvijenost na razini države.

Pravno-organizacijski čimbenici jesu:

- preveliki broj jedinica lokalne samouprave čije su stvarne financijske mogućnosti u pravilu premale s obzirom na želje,
- veliki iznosi potrebnih ulaganja za financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture te nepovoljan način dosadašnjeg financiranja,
- nedostatak sustava uređenja i opremanja građevnog zemljišta na temelju detaljnih planova uređenja,

- neadekvatno riješeno vlasništvo nad imovinom komunalnih poduzeća,
- nedovoljna i neodgovarajuća stručna osposobljenost odgovornih ljudi zakonodavstva, jedinica lokalne samouprave i pojedinih komunalnih poduzeća.

Proračuni jedinica lokalne samouprave najčešće ne mogu ostvariti sve što bi se željelo, a komunalna infrastruktura zahtijeva izrazito velika potrebna ulaganja. Postojeći izvori financiranja nedostatni su za obavljanje komunalnih djelatnosti te za razvoj i izgradnju komunalne infrastrukture. Tome još više ide na ruku činjenica da se pojedine jedinice lokalne samouprave uvelike razlikuju u pogledu načina, uvjeta, mjerila utvrđivanja i visine komunalne naknade i komunalnog doprinosa.

Infrastrukturno uređenje zemljišta treba uskladiti s detaljnim planovima uređenja koji određuju urbanističku gustoću i komunalni standard, a ne kao što je sada slučaj na temelju različitih programa.<sup>48</sup>

Pravno nije dobro riješeno ni pitanje imovine komunalnih poduzeća. Imovina na kojoj obavljaju poslovnu djelatnost upisana je u vlasništvo tih društava te se tako posredno nalazi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Međutim, trgovačka društva su samostalna u poslovanju te su pojedina društva upisala hipoteku nad tom imovinom bez odobrenja jedinica lokalne samouprave. Ovakvim uređenjem odnosa postoji realna opasnost da se vrijednost imovine smanji prodajom ili otuđenjem u tijeku stečajnih postupaka, što svakako treba ograničiti i spriječiti. Problem vlasništva nad imovinom može se riješiti samo na način da komunalna infrastruktura primarno ostane u vlasništvu jedinica lokalne samouprave

Nepovoljna kvalifikacijska struktura zaposlenih i razina stručnog znanja jednim dijelom je rezultat naslijeđene rukovodeće strukture ljudi, a dijelom neadekvatnog obrazovnog sustava na svim razinama.<sup>49</sup>

Poslovni čimbenici su:

- neprimjerene cijene komunalnih usluga koje nisu utvrđene po ekonomskim kriterijima,
- problemi naplate potraživanja, kreditne zaduženosti, visoke cijene kapitala i neprimjereni rokovi otplate kredita,
- nedostatak tehničko-tehnoloških i upravljačkih znanja (know-how),
- neorganiziranost i nefleksibilnost u poslovanju,
- nejednaki uvjeti poslovanja komunalnih poduzeća zbog različito utvrđenih cijena i sl.

Cijene u pojedinim komunalnim djelatnostima ne poštuju opće ekonomske principe te tako ne pokrivaju niti osnovne troškove poslovanja. Ovo se posebno odnosi na djelatnosti

<sup>48</sup> Ovdje se, sukladno Zakonu, misli prije svega na Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

<sup>49</sup> Sustav obrazovanja ponajprije treba prilagoditi potrebama i zahtjevima komunalnoga gospodarstva na srednjoškolskoj i visokoškolskoj razini obrazovanja.

opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda te zbrinjavanja komunalnog otpada. Cijena usluga odvodnje otpadnih voda u pravilu je dvostruko niža od cijene usluga opskrbe pitkom vodom iako su troškovi održavanja i investicija višestruko veći. Posljedica toga je nedostatan održavanje vodoopskrbnog i kanalizacijskog sustava te izuzetno mala investicijska ulaganja u novu infrastrukturu. Ako tome dodamo i slabu naplativost potraživanja unutar šest mjeseci od svega 82%, jasno je da se u takvim uvjetima niti ne mogu ostvarivati bolji rezultati.

Također, zbog nedostatka vlastitih sredstava, komunalna poduzeća okreću se tuđim izvorima financiranja. Krediti koji se odobravaju za gradnju i održavanje komunalne infrastrukture izrazito su skupi, s visokom kamatnom stopom i neprimjerenim rokovima otplate. Do sredstava međunarodnih financijskih institucija bilo je izrazito teško doći te oni nisu bili značajnije zastupljeni kao izvor financiranja.

Pojedina poduzeća izrazito su nefleksibilna i neorganizirana u prilagođavanju promjenama u svome unutrašnjem i vanjskom okruženju. Ovakva obilježja komunalnih poduzeća dijelom su posljedica, već prije spomenutog, manjka znanja i stručno obrazovanih i osposobljenih zaposlenika.

Različitoj uspješnosti poslovanja dijelom pridonosi i nejednak položaj komunalnih poduzeća, što je posljedica različitog obračunavanja i visine cijena. Tako za istu količinu i kvalitetu usluga komunalna poduzeća ostvaruju različite prihode. Također, način obračunavanja i visine komunalne naknade i komunalnih doprinosa razlikuje se od jedne do druge jedinice lokalne samouprave, a budući da ti prihodi jedinica lokalne samouprave izravno utječu na sposobnost financiranja komunalne infrastrukture, očigledno je da nisu zadovoljeni uvjeti ravnopravnosti i jednakih poslovnih mogućnosti za sva komunalna poduzeća.

Navedeni problemi rezultiraju poteškoćama i problemima u provedbi Zakona o komunalnom gospodarstvu, ali i problemima na razini pojedinih komunalnih poduzeća ili djelatnosti.

Specifičan problem predstavlja postupanje s komunalnim otpadom. U Hrvatskoj godišnje nastaje ukupno više od milijun tona komunalnog otpada ili prosječno oko 253 kg po stanovniku.<sup>50</sup> Također, godišnje nastaje i više od 100.000 tona opasnog tehnološkog otpada. Postojeći sustav naplate troškova zbrinjavanja komunalnog otpada ne stimulira smanjenje količina otpada. Cijena je paušalna i temelji se na površini stambenog i poslovnog prostora, a ne na stvarnoj količini odloženog otpada.

Nadalje, samo oko 57% stanovništva je obuhvaćeno organiziranim skupljanjem i odvozom takvog otpada. Komunalni i tehnološki otpad često se odlaže neprimjereno i

<sup>50</sup> Hrvatska gospodarska komora, Sektor za promet, graditeljstvo i komunalno gospodarstvo, Komunalno gospodarstvo, Zagreb, srpanj 2001.

nekontrolirano na neuređene i nerazvrstane deponije, a oko 37% komunalnog otpada odlaže se na divlje deponije.

Novi sustav zbrinjavanja otpada kao cjelovito rješenje gospodarenja komunalnim i ostalim otpadom zahtijeva:

- zbrinjavanje komunalnog i neopasnog tehnološkog otpada izgradnjom novih suvremenih odlagališta, i
- sanaciju postojećih odlagališta komunalnog otpada i njihovo dovođenje u stanje kojim će ispuniti zakonske kriterije da mogu nastaviti s radom ili ih prenamijeniti u druge svrhe
- razmatranje sustava naplate tih usluga po količini i frekvenciji odvoza.

Posebnu pozornost treba posvetiti ekonomskoj isplativosti i ekološkoj opravdanosti odlagališta u odnosu na termičku obradu otpada te tehničkim normama kojima će se zaštititi podzemne vode. U razdoblju od 2001. do 2005. godine za razvitak cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom bilo bi potrebno uložiti 2,2 milijarde USD, a za pročišćavanje otpadnih voda 5 milijardi USD.<sup>51</sup> Samo u ta dva područja godišnja ulaganja su trebala iznositi 600 milijuna kuna, što bi činilo 4% ukupnog BDP-a. Ako znamo da se do sada izravno za zaštitu okoliša u Hrvatskoj izdvajalo oko 0,2-0,3% BDP-a (30-35 milijuna USD godišnje), teško je očekivati da se planirani iznos i dostigne. U idućem razdoblju moguće je dostići razinu razvijenih zemalja te povećati udio za izdvajanje u zaštitu okoliša na oko 1% BDP-a.

Kako se hrvatsko zakonodavstvo mora užurbano prilagodavati zakonodavstvu EU, i komunalno gospodarstvo suočeno je s neodgodivim prilagodbama. Ukupne investicije u okoliš da bi se ostvarili prosječni standardi EU (voda, zrak, otpad) procjenjuju se na najmanje 1.000 eura po stanovniku, a budući da u taj iznos nisu uračunati i operativni troškovi, evidentno je da je riječ o veoma velikim izdacima.

Postojeća razina poslovanja i razvijenost komunalnoga gospodarstva po županijama i gradovima veoma je neujednačena i kreće se od najrazvijenijih sustava komunalne infrastrukture do vrlo niske ili nikakve razvijenosti obavljanja komunalnih djelatnosti. Obavljanje komunalnih usluga ima šire društveni značaj te ono postavlja okvire razvoja cjelokupnog gospodarstva i posredno utječe na povećanje BDP-a.

U skladu s načelima komunalnoga gospodarstva, komunalna poduzeća nisu u svojoj suštini usmjerena maksimizaciji dobiti, već u što većoj mjeri zadovoljavanju potreba korisnika usluga. Karakteristično je da su ona orijentirana na ispunjavanje zadaća od općeg interesa te namjeri ostvarenja prihoda u svrhu pokrivanja troškova koji dolaze kao rezultat obavljanja

<sup>51</sup> Hrvatska gospodarska komora, Sektor za promet, graditeljstvo i komunalno gospodarstvo, Komunalno gospodarstvo, Zagreb, srpanj 2001.



određenih djelatnosti. U ovakvim uvjetima to znači da ona daju prednost ispunjavanju javnih zadaća u odnosu na stvaranje dobiti.<sup>52</sup>

Suočena s mnogim objektivnim i subjektivnim problemima, uspješnost komunalnih poduzeća stoga varira od izrazito uspješnih do "vječitih gubitaša". To, međutim, nikako ne znači da ostvarenje dobiti komunalnim poduzećima nije i ne bi trebalo biti bitno te da treba tolerirati neracionalno ponašanje. Samo postojanje tih društava kao samostalnih gospodarskih subjekata koji obavljaju komunalnu djelatnost u skladu je s definicijom poduzeća kao samostalne gospodarske organizacije koja obavlja neku djelatnost radi zarade odnosno stvaranja viška prihoda nad rashodima poslovanja.

Stoga ta poduzeća treba voditi po principu dobrog gospodarstva, a cijene formirati tako da uz racionalno poslovanje osiguravaju barem pokriće troškova (ako već ne i dobit) uz zaštitu temeljnoga kapitala. Ovakva poslovna politika morala bi biti u temeljima gospodarske politike jedinica lokalne samouprave, koje kao vlasnici komunalnih poduzeća trebaju kontrolirati uspješnost, poticati racionalizaciju i povećanje učinkovitosti poslovanja.

Može se zaključiti kako komunalno gospodarstvo možda nije profitabilno poput ostatka gospodarstva (što mu i nije primarna svrha i cilj), ali da u isto vrijeme, radi svojih specifičnosti, nudi znatno postojanije poslovanje i manji rizik u smislu tržišta i korisnika usluga. Uslijed toga i svojim zaposlenicima može pružiti pristojnu i višu od prosjeka naknadu za njihov rad.

### **3.2.4. Financijski aspekti položaja komunalnih poduzeća u Rijeci i Zagrebu**

Kako je naprijed navedeno, strateški ne postoji cjelovito i kontinuirano praćenje i izvještavanje o financijskim sadržajima poslovanja komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj. Da bi se ilustrirao taj ključni predmet interesa, istražene su prilike u dva hrvatska grada, Rijeci i Zagrebu, koji, barem kada je riječ o većim hrvatskim gradovima, mogu uputiti na relevantne zaključke.

#### **3.2.4.1. Grad Rijeka**

Pristup Grada Rijeke komunalnom gospodarstvu općenito najbolje se vidi kroz pregled Proračuna Grada Rijeke za 2003. i 2005. godinu. Proračun za 2005. godinu iznosi 820,6 milijuna kuna i najveći je u posljednjih deset godina. Novost u Proračunu 2005. godine namjeravano je izdavanje gradskih obveznica kojima će se financirati dio gradskih razvojnih projekata.

<sup>52</sup> To je u skladu i s ustavnim zakonima i općinskim odredbama članica EU koji komunalno gospodarske djelatnosti karakteriziraju po "namjeri ostvarenja prihoda" u svrhu pokrivanja troškova koji dolaze kao rezultat obavljanja određenih djelatnosti.



Tablica 10.: Planirani i ostvareni prihodi u 2003. godini

u kunama

Red. br.	OPIS	Plan za 2003.	Izvršenje za 2003.	Indeks (4/3*100)
1	2	3	4	5
<b>1.</b>	<b>PRIHODI POSLOVANJA</b>	<b>512.264.000</b>	<b>473.723.199</b>	<b>92,5</b>
	Prihodi od poreza	215.509.600	201.137.177	93,3
	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države	12.368.900	12.170.401	98,4
	Prihodi od imovine	91.535.800	92.645.226	101,2
	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	192.293.700	167.047.891	86,9
	Ostali prihodi	556.000	722.502	129,9
<b>2.</b>	<b>PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE</b>	<b>85.349.000</b>	<b>70.639.072</b>	<b>82,8</b>
	Prihodi od prodaje neproizvedene imovine	15.950.000	8.527.924	53,5
	Prihodi od prodaje proizvedene imovine	69.399.000	62.111.148	89,5
	<b>UKUPNI PRIHODI</b>	<b>597.613.000</b>	<b>544.362.272</b>	<b>91,1</b>

Izvor: Izvješće o izvršenju Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu s prijedlogom godišnjeg obračuna Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu, Grad Rijeka

Prihodi proračuna 2003. godine ostvareni su u iznosu od 544.362.272 kuna, što je za 53.250.728 kuna ili 8,9% manje od plana. Prihodi poslovanja ostvareni su u iznosu od 473.723.199 kuna ili 92,5% od planiranih na što je utjecala manja naplata poreza na promet nekretnina jer su uvedena porezna oslobođenja kod kupnje prve nekretnine za rješavanje vlastitog stambenog pitanja te manje ostvarenje prihoda iz cijene komunalnih usluga namijenjenih razvoju jer je njihova uplata u proračun vezana uz realizaciju razvojnih zahvata (vodoopskrba, zbrinjavanje otpada). Ostali prihodi ostvareni su unutar planskih veličina, od čega su najznačajniji prihodi od komunalne naknade i doprinosa (110,0 mil. kuna) te prihodi od imovine (92,6 mil. kuna).

Tablica 11.: Prihodi Proračuna Grada Rijeke u 2005. godini (plan)

	KN	%
<b>PRIHODI POSLOVANJA</b>	<b>616.661.470</b>	<b>75,15</b>
Prihodi od poreza	250.695.070	30,55
Prihodi od zakupa imovine i danih koncesija	122.817.900	14,97
Prihodi od komunalnih doprinosa i naknada	225.317.000	27,46
Ostali prihodi poslovanja	17.831.500	2,17
<b>PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE</b>	<b>104.512.000</b>	<b>12,74</b>
Prihodi od prodaje neproizvedene imovine (zemljišta)	87.428.000	10,65
Prihodi od prodaje proizvedene imovine (stanovi, poslovni prostori)	17.084.000	2,08
<b>OSTALI FINACIJSKI PRIHODI</b>	<b>99.389.000</b>	<b>12,11</b>
Izdavanje municipalnih obveznica	79.150.000	9,65
Prihodi iz protekle godine	20.239.000	2,47
<b>UKUPNI PRIHODI</b>	<b>820.562.470</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Grad Rijeka, Proračun 2005., [www.rijeka.hr](http://www.rijeka.hr)

Grad Rijeka svega jednu trećinu Proračuna puni iz poreza i prireza, što je specifičnost Rijeke u okvirima Hrvatske i dokaz opredijeljenosti gradske uprave da razvoj Rijeke ne može i ne smije ići samo na teret građana.<sup>53</sup>

Iz pregleda je vidljivo znatno povećanje prihoda od administrativnih pristojbi, komunalnih doprinosa i naknada koji iznose 225,3 milijuna kuna ili 27% ukupnih prihoda. Međutim, treba napomenuti da se u skladu sa socijalnom politikom Grada Rijeke u proteklom razdoblju zadržao nivo zaduženja komunalne naknade. Veći prihodi ostvareni su novim zoniranjem i jačim terećenjem profitabilnih djelatnosti, te povećanjem broja obveznika kroz zaduženje prostora koji, iz bilo kojeg razloga, nisu bili obuhvaćeni u prethodnom razdoblju.<sup>54</sup>

Međutim, ono što je znatno važnije od ukupnih prihoda je čemu su ti prihodi namijenjeni, odnosno struktura rashoda.

<sup>53</sup> Visina prireza u Gradu Rijeci jedna je od najnižih u Hrvatskoj i iznosi 6,25%, dok primjerice u Zagrebu iznosi 18%, Osijeku 13%, Splitu 10%, a Puli 7,5%.

<sup>54</sup> Visina komunalne naknade mijenjala se za proizvodno industrijski prostor, i to 1.1.1998. godine i 1.1.1999. godine kada je za navedene obveznike komunalna naknada povećana za 50%.

Tablica 12.: Pregled planiranih i izvršenih rashoda u 2003. godini

u kunama

Red. br.	Opis	Plan za 2003.	Izvršenje za 2003.	Indeks (4/3*100)
1	2	3	4	5
<b>1.</b>	<b>RASHODI POSLOVANJA</b>	<b>504.049.903</b>	<b>471.615.991</b>	<b>93,6</b>
	Rashodi za zaposlene	132.167.784	131.826.601	99,7
	Materijalni rashodi	182.091.969	172.451.144	94,7
	Financijski rashodi	5.087.600	4.379.401	86,1
	Subvencije	26.881.800	26.382.997	98,1
	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	593.000	592.250	99,9
	Naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	22.564.000	22.279.464	98,7
	Ostali rashodi	134.663.750	113.704.130	84,4
<b>2.</b>	<b>RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE</b>	<b>139.082.497</b>	<b>102.925.158</b>	<b>74,0</b>
	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	11.240.000	8.039.925	71,5
	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	88.417.936	67.447.818	76,3
	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	39.424.561	27.437.414	69,6
	<b>UKUPNI RASHODI</b>	<b>643.132.400</b>	<b>574.541.149</b>	<b>89,3</b>

Izvor: Izvješće o izvršenju Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu s prijedlogom godišnjeg obračuna Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu, Grad Rijeka

Rashodi proračuna 2003. godine izvršeni su u iznosu od 574,5 milijuna kuna, što je za 68,6 milijuna kuna ili 10,7% manje od plana. Rashodi poslovanja ostvareni su u iznosu od 471,6 milijuna kuna ili 93,6% od planiranih jer su rashodi za kapitalne pomoći odnosno za razvojne zahvate vodoopskrbe i zbrinjavanja otpada ostvareni znatno ispod plana (68,3%). Ostale vrste rashoda izvršene su unutar planskih veličina, od čega su najznačajniji izdaci izvršeni za materijalne rashode (172,5 mil. kuna) te ostale rashode (113,7 mil. kuna).

Tablica 13.: Planirani i izvršeni rashodi/izdaci po odjelima gradske uprave

u kunama

Red. br.	Odjeli gradske uprave	Plan za 2003.	Izvršenje za 2003.	Indeks (4/3*100)
1	2	3	4	5
1.	Razvoj, urbanizam, ekologija i gospodarenje zemljištem	16.885.000	13.849.891	82,0
2.	Komunalni sustav	370.257.900	318.466.792	86,0
3.	Poduzetništvo	7.050.000	5.244.449	74,4
4.	Odgoy i školstvo	65.556.800	63.434.044	96,8
5.	Zdravstvo i socijalna skrb	29.300.000	27.964.520	95,4
6.	Kultura	57.432.500	53.854.802	93,8
7.	Šport i tehnička kultura	46.786.000	43.091.714	92,1
8.	Financije	56.780.000	59.343.813	104,5
9.	Samouprava i uprava	34.317.000	33.933.837	98,9
10.	Ured Grada	21.490.000	20.406.744	95,0
11.	Zavod za informatičku djelatnost	5.709.000	5.696.243	99,8
	<b>UKUPNO RASHODI I IZDACI</b>	<b>711.564.200</b>	<b>645.286.854</b>	<b>90,7</b>

Izvor: Izvješće o izvršenju Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu s prijedlogom godišnjeg obračuna Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu, Grad Rijeka

Rashodi i izdaci 2003. godine po pojedinim odjelima gradske uprave izvršeni su u iznosu od 645,3 kuna ili 90,7% od planiranih. Na komunalne programe utrošeno je 318,5 milijuna kuna ili 49% ukupnih proračunskih sredstava.

Tijekom 2005. godine komunalni programi također su visoko zastupljeni.

Tablica 14.: Rashodi Proračuna Grada Rijeke u 2005. godini

	KN	%
Razvojni programi	350.184.755	42,68
Komunalni programi	220.442.900	26,86
Socijalni programi	24.723.000	3,01
Odgoy i školstvo	66.125.725	8,06
Kulturni programi	59.153.000	7,21
Sport i tehnička kultura	32.812.000	4,00
Ostali programi i naknade	67.121.000	8,18
<b>UKUPNI RASHODI</b>	<b>820.562.470</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Grad Rijeka, Proračun 2005., [www.rijeka.hr](http://www.rijeka.hr)

Za komunalne programe predviđeno je ukupno 220,4 milijuna kuna ili za oko 4,9 milijuna kuna manje nego su prihodi komunalnih doprinosa i naknada. Ovi izdaci čine oko 27% ukupnog Proračuna. U komunalne programe Grad Rijeka uračunava i gospodarenje stambenim i poslovnim objektima što ne spada u uži smisao komunalnih djelatnosti propisanih Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

Precizniji uvid u rashode za komunalne programe također može biti značajan.

**Tablica 15.: Rashodi za komunalne programe Grada Rijeke u 2005. godini**

	KN	%
Vodopskrba	55.200.000	25,04
Otpadne vode	17.350.000	7,87
Subvencije "Autotroleju"	25.680.800	11,65
Gospodarenje otpadom	12.400.000	5,63
Čišćenje javnih površina	12.966.000	5,88
Prometnice, prometne površine i nerazvrstane ceste	17.528.000	7,95
Zelene površine, dječja igrališta, fontane	18.893.000	8,57
Javna rasvjeta	8.951.000	4,06
Mjesni odbori - komunalni prioriteti	9.438.000	4,28
Gospodarenje poslovnim objektima	9.260.000	4,20
Gospodarenje stambenih prostorom	8.050.000	3,65
Ostali komunalni programi	24.726.100	11,22
<b>UKUPNO</b>	<b>220.442.900</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Grad Rijeka, Proračun 2005., [www.rijeka.hr](http://www.rijeka.hr)

"Vodovod i kanalizacija", riječko komunalno poduzeće za vodoopskrbu i odvodnju otpadnih voda, najveći je korisnik sredstava iz gradskog proračuna. U "ViK-u" za 2005. godinu najavljuju rekonstrukciju i zamjenu postojeće vodovodne i kanalizacijske mreže te realizaciju 14 novih ogranaka ukupne dužine 11 kilometara. Započet će se s uvođenjem sustava ISO i HACCAP odnosno kontrole kvalitete vode od izvorišta do potrošača. Jedan dio sredstava uložiti će se u modernizaciju opreme i informatizaciju tvrtke. Ukupne gubitke na vodovodnoj mreži Rijeke i okolice planira se držati ispod 20%. Povećanje cijena usluga nije u planu, a nakon što INA izađe iz sustava vodoopskrbe "ViK" izradit će se cjelovita analiza poslovanja u novim uvjetima što ne isključuje i zahtjev za korekcijom cijena.

Grad Rijeka redovito subvencionira i riječkoga javnoga gradskog prijevoznika "Autotrolej". Ovo poduzeće najveći dio prihoda ostvaruje naplatom prijevoza odnosno prodajom



jednosmjernih i pokaznih karata u autobusima i na kioscima. Cijena karata pokriva svega 60% troškova poslova. Na negativno poslovanje znatno utječe i visoka cijena nafte te je u 2004. godini "Autotrolej" potrošio 5 milijuna kuna više nego što je bilo planirano za pokrivanje troškova nafte. Razlika se nadoknađuje iz prihoda gradova i općina vlasnika "Autotreleja". Niska cijena karata rezultat je socijalnog programa, ali i želje da se većim korištenjem javnoga gradskog prijevoza smanji broj osobnih automobila u prometu kao glavnih zagađivača okoline. Za prvu polovicu 2005. godine nema naznaka da bi se cijene karata mogle povećati.

Početak proljeća 2005. godine, u "Autotrolej" dolazi 28 novih autobusa vrijednih 30 milijuna kuna, kupljenih kreditom Erste banke. Vlastitim sredstvima "Autotrolej" će vraćati 50% kreditnih obveza, a ostalih 50% vraćat će jedinice lokalne samouprave sukladno vlasničkom udjelu. Prosječna starost voznog parka ovom će se investicijom smanjiti sa 14 na 12 godina. Također, planira se i kupovina 5 minibuseva vrijednih 1,8 milijuna kuna koji bi održavali kratke i manje prometne linije.

Tijekom 2004. godine na području Rijeke te gradova i općina u okolici, "Čistoća" je postavila 200 eko-otoka, a tijekom 2005. godine planira nastaviti s aktivnostima primarne selekcije otpada, što uključuje gradnju prvog reciklažnog dvorišta u Osječkoj ulici. Planiraju se još dva takva reciklažna dvorišta, jedan na istoku, a drugi na zapadu riječkog prstena. Postavljeni eko-otoci u blizini većih proizvođača otpada nadopunit će se posudama za odvojeno prikupljanje PET ambalaže i stakla. Dio sredstava izdvojiti će se u edukativne svrhe, prije svega po vrtićima i školama. Budući da su u prethodnih godinama uložena znatna sredstva u nabavu opreme i vozila, za 2005. godinu ne planiraju se veća izdvajanja u tu svrhu. Korekcija cijena usluga nije predviđena planom za 2005. godinu.

"Rijeka promet" je tijekom 2004. godine novim semaforским sustavom Automatskog upravljanja prometom obuhvatio južni koridor središta Grada u što je uloženo 7,4 milijuna kuna. Ovim zajedničkim projektom Grada Rijeke, Hrvatskih cesta i Županijske uprave za ceste namjerava se 2005. godine izvesti treća faza u kojoj će novi semaforский sustav biti instaliran na cijelom zapadnom području Rijeke.<sup>55</sup> Izradit će se i posebna studija o unapređenju javnoga gradskog prijevoza te projektna dokumentacija za garažu u Vodovodnoj ulici i još jedno veće otvoreno parkiralište. Zona naplate parkiranja bit će proširena na Belveder i Kozalu, parkiralište Školjić staviti će se pod rampu, a uopće će se raditi na unapređenju garažno-parkirnog sustava i objedinjavanju naplate.

Međutim, da bi se spoznao pravi odnos Grada Rijeke prema komunalnim djelatnostima, potrebno je sagledati i ostale rashode, u prvom redu one razvojne. Naime, Grad Rijeka je neke komunalne projekte od strateške važnosti izdvojio iz redovitih komunalnih programa te ih svrstao u razvojne programe. Tako se primjerice samo za programe vodoopskrbe Krka i kanalizacijsku

<sup>55</sup> Novi list, br. 18461, 24. siječnja 2005., str. 13.

mrežu na Grobnišćini planira uložiti gotovo 73 milijuna kuna, što čini čak 21% svih razvojnih programa ili 9% ukupnog Proračuna.

Programom vodoopskrbe Krka voda će se s riječkih izvorišta dopremiti do sjevernog dijela otoka Krka. Riječ je o ukupno 146 milijuna kuna vrijednom projektu kojim će se dugoročno riješiti problemi vodoopskrbe ovog otoka.<sup>56</sup> "INA-ina" rafinerija na Urinju koja sada za potrebe svojih prerađivačkih pogona koristi riječku pitku vodu prebacit će se na tehnološku vodu iz jezera Tribalj, dok će se pitka voda preusmjeriti na otok Krk. U 2005. godini sagradit će se kopnena dionica cjevovoda kroz Urinj, a cijevi će se početi polagati i na podmorskom dijelu od Urinja do Kraljevice. U sklopu projekta "Vodovod i kanalizacija" će izgraditi i novu crpnu stanicu na Kozali te tlačni cjevovod u dužini od dva kilometra.

Programom gradnje kanalizacijske mreže na Grobnišćini izgradit će se prvih 4,5 kilometara nove kanalizacijske mreže na potezu od Buzdohnja preko Svilnog do spoja u Ulici Rački. Kanalizacija Grobinšćine sastavni je dio projekta "Jadran" kojim se rješava pitanje zbrinjavanja otpadnih voda na hrvatskoj obali za koji je država dobila sredstva od Svjetske banke.

Uvijek vrijedi uočiti da su komunalni programi u znatnoj mjeri sastavni dio ukupnih razvojnih programa kako to pokazuje sljedeća tablica.

**Tablica 16.: Značajniji razvojni programi Grada Rijeke u 2005. godini**

	KN	%
Programi vodoopskrbe i otpadnih voda - Zamjena cjevovoda izvor Rječine - Zoretići, kanalizacija Grobinšćine - Vodoopskrba Krka	72.950.000	20,83
Komunalna infrastruktura za Kampus i Sveučilišnu bolnicu	13.500.000	3,86
Gradska groblja (izgradnja centralne zgrade Drenova)	19.350.000	5,53
Programi gospodarenja otpadom - Sanacija odlagališta Viševac - Izgradnja centralne zone za gospodarenje otpadom	13.280.000	3,79
Programi uređenja javnih površina Kazališni park, Stari grad	10.292.000	2,94
Cestogradnja	57.027.000	16,28
Izgradnja stanova	6.180.000	1,76
Ulaganja u poslovne prostore	13.500.000	3,86
Autobusni kolodvor zapadna Žabica	36.108.000	10,31
Bazen Kantrida	19.500.000	5,57
Sportska dvorana Zamet	15.269.000	4,36
Muzej moderne i suvremene umjetnosti	20.000.000	5,71
Programi kulture	16.705.000	4,77
Ostali razvojni programi	36.523.755	10,43
<b>UKUPNO</b>	<b>350.184.755</b>	<b>100,00%</b>

Izvor: Grad Rijeka, Proračun 2005., [www.rijeka.hr](http://www.rijeka.hr)

<sup>56</sup> Program vodoopskrbe Krka započeo je 2004. godine, a završit će 2006. godine. Projekt zajednički realiziraju INA, riječko KD "Vodovod i kanalizacija" i krčki komunalac "Ponikve".

Komunalni programi u užem smislu čine čak 40% svih razvojnih programa pa tako ukupni rashodi za komunalne programe u Gradu Rijeci ne iznose samo 220,4 već oko 349,9 milijuna kuna, što čini 42% Proračuna. Ovaj iznos je za oko 30 milijuna kuna veći nego što je u komunalne projekte utrošeno 2003. godine. Može se zaključiti da je Grad Rijeka izuzetno aktivan u razvoju komunalnih djelatnosti na svome području.

Također, Grad Rijeka i "ViK", zajedno s talijanskim gradom Rimini i grčkim gradom Prevez, članovi su međunarodnog projekta koji ima za cilj stvoriti ogledne primjere rješavanja problema kanalizacije na jadranskoj obali. Cijeli projekt vrijedan je oko milijardu eura.

U Rijeci treba još sagraditi oko 120 kilometara kanalizacije odnosno oko 200 kilometara ako se uključe gradovi i općine riječkog prstena. Na temelju tog projekta bit će izrađen Master plan rješavanja vodoopskrbe i odvodnje u riječkom prstenu kojim se Grad Rijeka namjerava kandidirati za pristupne fondove i zatražiti bespovratna sredstva koja su za 2005. godinu predviđena u iznosu od 200 milijuna eura.

#### **3.2.4.2. Grad Zagreb**

Komunalna infrastruktura predstavlja bitan preduvjet poboljšanja kvalitete života i gospodarstvenog razvoja Grada Zagreba. Pritom, kada se govori o komunalnoj infrastrukturi, prije svega se misli na stupanj njene izgrađenosti, primjerenosti i organiziranosti.

U odnosu na prosječno stanje u Republici Hrvatskoj, Grad Zagreb je postigao daleko viši stupanj komunalne razvijenosti. Komunalna djelatnost opskrbe pitkom vodom bilježi podatke o 95%-tnom stupnju priključenja, a 82% građana je priključeno na gradsku kanalizaciju. Crpilišta općenito zadovoljavaju kvalitetu vode za piće. Od 1993. godine čitavo gradsko područje obuhvaćeno je mrežom prirodnog plina, a opskrbljenost električnom energijom na području grada je također potpuna. Dodatno unapređenje komunalne opremljenosti odnosi se ponajprije na obnovu kanalizacijske mreže, rekonstrukciju i dogradnju plinovoda te ujednačavanje napona elektrodistributivne mreže.

Grad Zagreb najveći je regionalni potrošač svih oblika energije čija potrošnja čini oko 25% neposredne energetske potrošnje u Hrvatskoj. Ograničenost vlastitim izvorima energije i porast potrošnje energije čine Zagreb izuzetno ovisnim o energetske bilanci Hrvatske i dodatno naglašava potrebu za unapređenjem energetskog sustava.

Godišnja potrošnja prirodnog plina u Gradu Zagrebu kreće se oko 350 milijuna prostornih metara (m<sup>3</sup>), što čini oko 33% potrošnje plina u Hrvatskoj. Budući da je plin ekološki prihvatljiv energent i lako dostupan na tržištu, plinifikacija se ističe kao prioritet politike održivog razvoja i sustava gospodarenjem energijom u Zagrebu.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Ovo je u skladu sa Strategijom energetskog razvitka RH koja predviđa supstituciju drugih energenata plinom (posebice u sektoru široke potrošnje).

Sustav prikupljanja i zbrinjavanje otpada višegodišnji je problem Zagreba te predstavlja strateški infrastrukturni prioritet grada. Godišnje se odlaže oko 650.000 tona komunalnog i tehnološkog otpada na jedino u Zagrebu uređeno odlagalište otpada, Prudinec-Jakuševac, koje se nalazi u neposrednoj blizini rijeke Save i gradskih stambenih naselja. Rješenja u zaštiti okoliša i zbrinjavanju otpada najčešće su tek djelomična i pojedinačna.

Djelatnost javnoga gradskog prijevoza obuhvaća tri glavna podsustava-tramvajski, autobusni i željeznički. Od ukupnog broja putovanja, gotovo dvije trećine odnosi se na tramvajski prijevoz koji sudjeluje sa 64%, dok na autobusni otpada 32%, a na željeznički 14%. Povećanje broja osobnih vozila te njihovo sve veće korištenje za potrebe prijevoza građana učinili su da broj putnika u javnom gradskom prijevozu već godinama opada. Ako usporedimo broj putnika 1999. godine s onim ostvarenim prije dvadesetak godina, vidljivo je da je 1999. godine prevezeno 15% manje putnika nego dvadesetak godina prije. Prihodi od prodaje karata pokrivaju svega oko 50% operativnih troškova ZET-a, prijevoznika u javnom gradskom prometu, koji se tako nalazi u velikoj poslovnoj krizi. Grad Zagreb subvencionira poslovanje ZET-a, ponajviše kad je riječ o kapitalnim ulaganjima, održavanju i nabavi voznog parka.

Trgovačka društva u vlasništvu Grada Zagreba koja obavljaju komunalne djelatnosti, odnosno komunalna poduzeća, zapošljavaju ukupno oko 10.500-11.000 osoba, kapitalno su intenzivna sa znatnim udjelom dugotrajne materijalne imovine (zemljišta, građevinski objekti, postrojenja i oprema). Otprilike 80-86% svojih prihoda ostvaruju obavljanjem osnovnih djelatnosti na tržištu, a razliku pokrivaju iz sredstava Proračuna Grada Zagreba. Udio financijskih i izvanrednih prihoda je zanemariv. Najveći dio ostvarenih prihoda služi za financiranje tekućih troškova redovitih aktivnosti.

Pri razmatranju financijskih aspekata poslovanja komunalnih poduzeća Grada Zagreba na umu treba imati da je Grad Zagreb specifičan, među ostalim, po velikom broju poduzeća u svojem vlasništvu. Budući da je nedvojbeno riječ o specifičnom nasljeđu, prikladno je izložiti strukturu svih navedenih poduzeća i njihove osnovne pokazatelje poslovanja.



**Tablica 16a.: Poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba, Prihod i dobit 2004. i 2005. godine, mil. kn.**

Tvrtka	Prihod 04.	Dobit/gubitak 04.	Prihodi 05.	Dobit/gubitak 05.
<b>KOMUNALNE DJELATNOSTI</b>				
1. Čistoća	321,2	0,045	305	-22,5
2. G. groblja	59,7	1,85	61,9	1,4
3. Vodoopskrba	391,3	0,25	392,6	0,51
4. Vodoprivreda	73,6	-24,6	100	0,22
5. Zg ceste	380	19,4	364,2	14,8
6. ZET	866,5	0,71	867,9	-5,7
7. ZGOS	162	117,8	133,7	63,1
8. Zrinjevac	142,9	0,15	157,7	0,5
<b>DRUŠTVENE DJELATNOSTI</b>				
9. AGM	13,9	0,66	14	0,2
10. Jarun	27,8	0,44	25	-1,53
11. Sljeme - Medvednica	17,6	0,025	19,45	-1,06
12. Tehnološki park	2,4002	2,335	0,05	
13. V. Nazor	27,9	0,35	28	0,2
14. Zagreb film	5,2	-3,1	6,3	-0,6
15. ZOO	19,8	0,028	20,6	-0,8
<b>TRŽIŠNE DJELATNOSTI</b>				
16. Autobusni kolodvor	33,5	-8,5	32,4	0,13
17. G. plinara	812	28,3	862	22,2
18. GSKG	63,5	1	63,2	0,72
19. Robni terminali	128,2	13,3	128,6	15,2
20. Tržnice	63	3,2	62,9	2,08
21. Zagrebparking	51,4	3,6	53,7	0,8
22. Veletržnica	36	1,5	34,6	0,9
23. Velesajam	141,6	2,7	135,2	2
UKUPNO	3,841.856	159,2	3,872.975	92,8

Izvor: Gradski ured za gospodarstvo. Podaci za 2005. su procijenjeni.

Upravo zbog specifičnosti razvoja (povijesnog nasljeđa) korisno je iskazati i usporedbu s izabranim gradovima Europe.



**Tablica 17.: Poduzeća u većinskom vlasništvu gradova: Beč, München, Graz i Zagreb**

GRAD	Br. stanovnika	Br. tvrtki	Prihodi tvrtki (mlrd. kn)	Br. zaposlenih	Dobit (mil. kn)
Beč	1,6 milijuna	15	5,54	14.148	111
München	1,3 milijuna	9	21,46	7.725	442,5
Graz	305 tisuća	21	0,6	1.169	8,68
Zagreb	870 tisuća	23	3,84	12.740	159,2

Podaci za 2004. Izvor: Studija Ekonomskog fakulteta i Ured za gospodarstvo Grada Zagreba, 2005.

Napomene: Za dobit Münchena i Graza podaci su dostavljeni prije oporezivanja

Navedeni pregled u Tablici 17. vrlo specifično ilustrira, odnosno upućuje na nužne buduće mjere transformacije poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba.

Konkretna poduzeća u komunalnoj djelatnosti i sadržaji njihove djelatnosti su sljedeći:

Pregled komunalnih poduzeća Grada Zagreba prikazan je u sljedećoj tablici.

**Tablica 18.: Komunalna poduzeća Grada Zagreba**

R.br.	Društvo	Temeljna djelatnost	Adresa
1.	Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.	Zahvaćanje i distribucija vode, skupljanje i pročišćavanje otpadnih voda	Folnegovićeva 1
2.	Vodoprivreda Zagreb d.o.o.	Održavanje vodotoka	Petrovaradinska 110
3.	Gradska plinara Zagreb d.o.o.	Distribucija plina, izgradnja plinovoda i unutarnjih plinskih instalacija	Radnička cesta 1
4.	Čistoća d.o.o.	Održavanje čistoće i javnih površina	Radnička cesta 82
5.	Zrinjevac d.o.o.	Projektiranje, uređenje i održavanje javnih zelenih površina i dječjih igrališta, proizvodnju i prodaju sadnog materijala, rezanog cvijeća, lončanica i komposta	Remetinečka cesta 1
6.	Gradska groblja d.o.o.	Održavanje groblja i krematorija	Mirogojska cesta bb.
7.	ZET d.o.o.	Prijevoz u javnom gradskom prijevozu	Ozaljska 105
8.	ZGOS d.o.o.	Gospodarenje otpadom i zaštita okoliša	Grškovićeva 31
9.	Zagrebačke ceste d.o.o.	Održavanje cesta i ulica Grada Zagreba	Donje Svetice 48

Izvor: *Studija o gospodarstvenom razvoju Grada Zagreba u razdoblju 2001.-2005. godine*, Ekonomski institut, Zagreb, prosinac 2001., str. 8.

Na temelju bilanci trgovačkih društava skupine Komunalne djelatnosti sastavljena je zbrojna bilanca Skupine. Analizom pozicija bilance pojedinih društava evidentna je računovodstvena i metodološka neusklađenost računovodstvenog praćenja i objavljivanja strukture imovine, obveza i kapitala. Svrha izrade zbrojne bilance Skupine je analiza financijske situacije i uspješnosti Skupine i komparativna analiza pojedinih trgovačkih društava u odnosu na grupu.

**Tablica 19.: Zbrojna bilanca skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004. godina (u mil. kn)**

Poduzeća	Čistoća		Groblja		Vodoopskrba		Vodopr.		Z. ceste		ZET		ZGOS		Zrinjev.		UKUPNO	
	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.
IMOVINA: DUGOTR.	104	87	358	362	3369	3624	28	24	76	65	853	968	115	133	59	66	4962	5329
KRATKOTR.: - zalihe	81	81	15	15	201	283	54	32	139	160	183	312	94	115	31	37	798	1035
- potraživanja	52	49	6	7	165	247	18	6	68	93	29	32	17	13	4	6	359	453
- fin. imov.	29	32	9	8	11	12	36	26	71	67	154	280	77	102	27	31	414	558
Gubitak													123	5			123	5
UK. IMOV.	185	168	373	377	3570	3928	82	56	215	225	1036	1280	332	253	90	103	5883	6390
KAPITAL	151	138	303	305	1879	1879	58	33	87	106	151	152			57	64	2686	2677
DUG. OBV.	2	2	0,6	0,5	121	251	6	5	65	50	129	229	139	160	3	6	466	704
KRAT. OB.	32	28	69	71	1570	1797	18	18	63	69	756	899	193	93	29	33	2731	3009
- dobavljači	20	14	3	2	133	225	14	10	48	53	72	89	21	17	6	9	317	420
- ostalo	12	14	66	69	1437	1572	4	8	15	16	684	810	172	76	13	24	2403	2589
KAP. I OB.	185	168	373	377	3570	3928	82	56	215	225	1036	1280	332	253	90	103	5883	6390

Izvor: Revidirani financijski izvještaji članova skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004.

U strukturi imovine skupine Komunalne djelatnosti 2004. najveći se dio odnosi na Vodoopskrbu i odvodnju d.o.o. koja u strukturi imovine sudjeluje sa 60% udjela. Na drugome mjestu po veličini je imovina ZET-a d.o.o. sa 18% udjela u grupi. Na trećem je mjestu imovina ZGOS-a sa 6% udjela. Struktura imovine Skupine u 2003. bitno se ne razlikuje od strukture 2004.

Razlog za neznatčan udio zaliha u imovini pojedinih trgovačkih društava posljedica je prirodne djelatnosti, ali i primijenjene politike otpisa rezervnih dijelova i sitnog inventara.

Zbog primijenjene metode otpisa moguće je da i društva koja imaju iskazan neznatčan udio zaliha u imovini stvarno imaju značajnije zalihe koje su upotrebljive kao rezervni dijelovi i sitan inventar.

Radi analize uspješnosti Skupine bilo bi potrebno sastaviti i konsolidirani račun dobiti i gubitka (RDG). S obzirom na to da su nedostatne informacije o međusobnim prihodima i rashodima, konsolidirani RDG bit će jednak zbrojnom RDG-u članica Skupine. Budući da između pojedinih društava nema isporuka koje se zadržavaju duže u imovini kao dugotrajna imovina i nerealizirane zalihe za svrhe ove zalihe, pouzdani su i podaci iz zbrojnog RDG-a Skupine.

**Tablica 20.: Zbrojni račun dobiti i gubitka skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004. godina (u mil. kn)**

Poduzeća	Čistoća		Groblja		Vodoopskrba		Vodopr.		Z. ceste		ZET		ZGOS		Zrinjev.		UKUPNO		
	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	
<b>PRIHODI:</b>																			
- poslovni	280	305	56	57	370	372	115	72	314	371	826	840	104	159	128	142	2193	2318	
- financijski	4	3	0,5	0,5	8	14	1		1	3	12	22	11	3	1		38,5	45,5	
- izvanredni	16	13	0,5	1,5	9	5	2	2	5	6	3	4					35,5	31,5	
<b>UK. PRIH.</b>	<b>300</b>	<b>321</b>	<b>57</b>	<b>59</b>	<b>387</b>	<b>391</b>	<b>118</b>	<b>74</b>	<b>320</b>	<b>380</b>	<b>841</b>	<b>866</b>	<b>115</b>	<b>162</b>	<b>129</b>	<b>142</b>	<b>2267</b>	<b>2395</b>	
<b>RASHODI:</b>																			
- poslovni	293	319	55	56	372	370	115	96	304	340	819	834	37	34	127	141	2125	2190	
- financijski	2	1			12	16	2	0	4	3	19	32	46	11	1	1	86	64	
- izvanredni	2	1		1	3	5		2	4	12	2						11	21	
<b>UK. RASH.</b>	<b>300</b>	<b>321</b>	<b>55</b>	<b>57</b>	<b>387</b>	<b>391</b>	<b>117</b>	<b>98</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>840</b>	<b>866</b>	<b>83</b>	<b>45</b>	<b>128</b>	<b>142</b>	<b>2222</b>	<b>2275</b>	
<b>DOBIT</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>(24)</b>	<b>8</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>32</b>	<b>117</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>45</b>	<b>120</b>	
<b>P.P.</b>																			

Izvor: Revidirani financijski izvještaji članova skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004.

Analiza poslovnog rezultata Skupine pokazuje da četiri poslovna subjekta u 2004. imaju dobit manju od 1. mil. kn, a to su: Čistoća d.o.o., Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., ZET d.o.o i Zrinjevac d.o.o. Tri subjekta imaju dobit veću od 1. mil. kn, a to su: Gradska groblja d.o.o., Zagrebačke ceste d.o.o. i ZGOS d.o.o. Jedno trgovačko društvo, i to Vodoprivreda d.o.o., poslovalo je s gubitkom.

**Tablica 21.: Zbrojna bilanca skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004. godina (u mil. kn)**

Poduzeća	Čistoća		Groblja		Vodoopskrba		Vodopr.		Z. ceste		ZET		ZGOS		Zrinjev.		UKUPNO		
	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	03.	04.	
Zaduženost:																			
stup. zad. (%)	17	18	18	19	47	52	29	41	59	53	85	88	100	100	35	37	54	58	
Likvidnost:																			
koef. ubrz. lik.	2,5	2,9	0,2	0,2	0,1	0,1	3	1,8	2,2	2,3	0,2	0,3	0,5	1,2	1	1,1	0,3	0,4	
Aktivnosti:																			
ko krat. imov.	3,7	4,0	3,8	4,0	2,0	1,4	2,2	2,3	2,3	2,4	4,6	2,8	1,2	1,4	4,1	3,8	2,8	2,3	
ko potraživ. dani vez. potr.	5,7	6,5	9,5	8,4	2,3	1,6	6,5	12	4,7	4,0	29	27	6,7	12	32	24	6,3	5,3	
	64	56	38	43	153	228	56	30	78	91	13	13	54	30	11	15	58	69	
Profitabilnost:																			
rent. imov. (%)	0	0	0	0	0	0	0	0	3	11	0	0	10	46	0	0	0	1	
marža prof. (%)	0	0	2	3	0	0	0	0	3	6	0	0	28	72	0	0	2	5	

Izvor: Revidirani financijski izvještaji članova skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004.



Najzaduženija su trgovačka društva (što se vidi iz slike) "ZGOS" d.o.o. (100%) i ZET d.o.o. (88%), što ukazuje na veoma zabrinjavajuću financijsku situaciju u tim društvima. Njihova zaduženost veća je od zaduženosti Skupine. Ostala trgovačka društva zadužena su manje od prosjeka Skupine, što ukazuje na zadovoljavajuću financijsku situaciju u tim društvima. Ovi podaci ukazuju na potrebu upravljanja dugovima s razine svih društava u vlasništvu Grada, čime će se postići najracionalnija alokacija resursa uz minimiziranje troškova financiranja.

Likvidnost (ubrzana) pojedinih članica Skupine i na razini Skupine (koeficijent je manji od 1) nije zadovoljavajuća. Zadovoljavajuću likvidnost imaju društva Čistoća d.o.o. (koeficijent veći od 2), Vodoprivreda d.o.o. (koeficijent veći od 2) i Zagrebačke ceste d.o.o. (koeficijent veći od 2). Na temelju ovih podataka može se zaključiti da bi najracionalnije bilo upravljati likvidnošću s razine svih društava u vlasništvu Grada čime bi se bitno povećala likvidnost bržim protokom sredstava.

Analiza aktivnosti pruža podatke koji ukazuju na potrebu bržeg protoka sredstava i skraćivanje razdoblja naplate potraživanja članica Skupine kao i same Skupine. Najnepovoljnija aktivnost je u društvu Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. (dvostruko nepovoljnija od aktivnosti Skupine) kao i aktivnost društva Zagrebačke ceste d.o.o. Brži tok sredstava, a time i skraćivanje dana vezivanja sredstava i potraživanja od kupaca, bilo bi učinkovito racionalizacijom upravljanja na razini svih društava u vlasništvu Grada.

Profitabilnost (rentabilnost) trgovačkih društava i Skupine u cjelini izrazito je nepovoljna. Veći rezultat (dobit) trebalo bi ostvarivati s manjom imovinom. Izvjesnu profitabilnost pokazuju samo dva društva - Zagrebačke ceste d.o.o. i ZGOS d.o.o. Ove informacije ukazuju i na potrebu eventualne zamjene dugotrajne imovine s produktivnijom dugotrajnom imovinom. Prijenosom općih troškova uprave sa članica Skupine na razinu svih društava u vlasništvu Grada (Skupine) menadžment trgovačkih društava oslobodit će se, velikim dijelom, troškova na koje ne može utjecati, a za koje odgovara.

Za analizu novčanog toka skupine Komunalne djelatnosti izabrana je skupina pokazatelja na temelju koje se može ocijeniti postojeće upravljanje novčanim tokom i unapređivanje upravljanje novčanim tokom.

Stalno tehnološko usavršavanje i izgradnja novih infrastrukturnih kapaciteta zahtijeva visoke iznose investicija. Među gradskim prioritetima od strateškog značaja koji ne trpe odlaganja mjesto u samom vrhu zauzimaju program za poboljšanje gospodarenja otpadom u sklopu kojeg se planira sanirati smetlište Prudinec-Jakuševac i izgraditi spalionica smeća, projekt infrastrukturnih objekata za pročišćavanje otpadnih voda te program obnove tramvajskog voznog parka.

Interesantno je spomenuti da vlastita sredstva komunalnih poduzeća iznose samo oko 7% ukupnih investicija, a kreditna sredstva oko 40%. Iz gradskog proračuna izdvojiti će se također

oko 40% potrebnih sredstava. Razliku do punog iznosa namjerava se namaknuti iz koncesijske naknade za obavljanje komunalnih djelatnosti pročišćavanja otpadnih voda prethodno spomenutog projekta.

Kako bi se dobila potpunija slika o odnosu Grada Zagreba prema komunalnim djelatnostima, potrebno je ukazati na strukturu proračuna Grada Zagreba. U strukturi prihoda najizdašniji izvor predstavljaju porezni prihodi, odnosno prihodi od poreza i prireza na dohodak koji čine više od 50% ukupnih prihoda 2000. godine. Uključivanjem komunalnih davanja u proračun Grada Zagreba udio neporeznih prihoda porastao je na nešto više od 22%.<sup>58</sup> Ostvareni poduzetnički dohodak nije u skladu s vrijednošću imovine Grada Zagreba.

Ukupno gledajući, Grad Zagreb najviše izdvaja za stambene i komunalne poslove iako su u razdoblju od 1997. do 2000. godine ti izdaci smanjeni sa 35% na 22%. Slična orijentacija Grada Zagreba prema komunalnim djelatnostima i poduzećima prisutna je i u godinama koje su slijedile.

Noviju sliku može dati i Proračun Grada Zagreba za 2005. godinu u iznosu od 5,985 milijardi kuna (2000. godine iznosa je tek 2,5 mlrd. kn). U strukturi izvora prihoda tako velikog proračuna ističu se:<sup>59</sup>

- porezi 4,198 mlrd. kn.
- komunalni doprinos 360 mlrd. kn.

Tijekom 2005. godine izvršena je preraspodjela namjene proračuna što se može sagledati u sljedećoj tablici.

**Tablica 22.: Preraspodjela proračuna Grada Zagreba 2005. godine (u mil. kn)**

GRADSKI URADI, ZAVODI, SLUŽBE	PLAN 2005.	NOVI PLAN 2005.	POVEĆANJE
Ured gradonačelnika	48,32	49,17	0,79
Stručna služba	56,86	59,66	2,8
Ured za financije	1,161.548	1,193.057	1
Ured za gospodarstvo	124,4	143,2	18,8
Ured za obrazovanje, kulturu i sport	1,264.524	1,310.095	45,57
Ured za zdravstvo, rad soc. zaštitu i branitelje	449,38	517,85	68,5
Ured za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, izgradnju, graditeljstvo, kom. poslove i promet	958,4	1,024.114	65,71
Ured za imovinsko pravne poslove i imovinu	112,49	136	23,55
Zavod za prostorno uređenje	27,37	29,87	2,5

Izvor: Prijedlog rebalansa Gradskog ureda za financije, Zagreb 2005.

<sup>58</sup> Do 1996. godine porezni prihodi bili su isključivi izvor financiranja proračuna lokalne uprave i samouprave na području Grada Zagreba.

<sup>59</sup> Grad Zagreb, Ured za financije.

U Proračunu za 2005. godinu znatno je veći udio neporeznih prihoda (27,5%), a posebno komunalne naknade za koju se očekuje učinkovitija naplata te izravnije vezanje svih naknada uz stvarni trošak u smislu zaštite okoliša. Izdaci za dobra i usluge trebali bi se smanjiti dok će iznos za subvencije nešto porasti, ali uz zadržavanje udjela u ukupnim izdacima na 26%. Za gradske investicije ostaje opet oko milijardu kuna ili 26% ukupnih izdataka proračuna.

Kako bi se održala financijska stabilnost Grada Zagreba, pred proračun se postavljaju sljedeći zahtjevi:

- Lokalna javna dobra financirati iz lokalnih poreza i korisničkih naknada,
- Preferirati one poreze kojima se izbjegava konkurencija među lokalnim jedinicama,
- Jednakost, odnosno opterećenje razmjerno ekonomskoj snazi i
- Transparentnost.

Zaključno se može reći da je Grad Zagreb izuzetno aktivan u razvoju komunalnih djelatnosti te osiguranju boljih uvjeta života i poslovanja svojim građanima i gospodarskim subjektima.

### **3.3. Procesi redefiniranja položaja i ciljeva komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj**

Postojeće stanje komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj posljedica je različitih čimbenika o kojima je već bilo govora u ovom radu. Čimbenici povijesnog, pravno-organizacijskog i poslovnog karaktera uglavnom su negativno utjecali na razvoj i poslovanje komunalnih poduzeća u Hrvatskoj. Posljedica takvih procesa je da komunalno gospodarstvo u Hrvatskoj trenutno znatno zaostaje za razinom razvijenosti komunalnih gospodarstava u razvijenim europskim državama.

U isto vrijeme, u skladu s civilizacijskim razvojem i povećanim društvenim i ekonomskim blagostanjem, ljudske potrebe se neprekidno povećavaju. Traži se sve više proizvoda i usluga sve bolje kvalitete. Komunalne potrebe predstavljaju specifično područje ljudskih potreba iz razloga što one uglavnom čine osnovu urbanog života i pretpostavku bez koje se danas više ne može zamisliti život. Razina komunalnih usluga koja je prije tridesetak i više godina ili pak prije samo desetak godina zadovoljavala te potrebe danas više nije dovoljna.

Komunalna poduzeća u Hrvatskoj suočena su s problemom odnosa takvog poslovanja koje samo u rijetkim slučajevima može osigurati prostu reprodukciju i sa sve većim potrebama korisnika.

Uz sve to treba spomenuti još jednu činjenicu o kojoj komunalna poduzeća moraju voditi računa. Hrvatska će za nekoliko godina postati punopravnom članicom Europske unije, te će morati prihvatiti europske propise i zakone kojima se definiraju sva područja života pa tako i

područje komunalnoga gospodarstva. Važnije smjernice i odredbe EU u nekim glavnim područjima ispunjenja komunalnih zadaća tiču se gospodarenja otpadom, vodoprivrede i energetske politike.<sup>60</sup>

O europskim standardima potrebno je već sada razmišljati i, tamo gdje je to tehnički i financijski moguće, poduzeti određene prilagodbe. Konkretni koraci potpune prilagodbe na standarde EU utvrdit će se tek u procesu formalnih pregovora o pristupanju. Jasno da bi već poduzetim koracima u smislu približavanja europskim standardima i pregovaračka pozicija Hrvatske, a time posredno i komunalnih poduzeća, bila jača.

Naravno da sve spomenuto pretpostavlja dugotrajan proces koji se ne može ostvariti preko noći. Stoga se pred komunalna poduzeća, kao najizrazitije predstavnike komunalnoga gospodarstva, postavlja rješenje u vidu potpunog restrukturiranja. Naravno da se to može dogoditi samo u okruženju koje prepoznaje komunalno gospodarstvo kao "conditio sine qua non" razvoja cjelokupnoga gospodarstva. Država (vlada) treba komunalnim poduzećima dati mjesto koje ona, po svojem značaju i važnosti, objektivno i zaslužuju.

### 3.3.1. Proces restrukturiranja komunalnih poduzeća

Proces restrukturiranja poduzeća je skup akcija koje se poduzimaju u procesu promjene strukture poduzeća.<sup>61</sup> Sadržaj restrukturiranja obuhvaća one dijelove poduzeća koji se mijenjaju u tijeku procesa restrukturiranja. Ti se sadržaji mogu razlikovati od poduzeća do poduzeća, ali se na temelju iskustva mogu navesti neki uobičajeni sadržaji u tom pogledu.

Restrukturiranje poduzeća općenito obuhvaća sljedeće aspekte promjena u poslovanju:<sup>62</sup>

- financijsko restrukturiranje,
- vlasničko restrukturiranje,
- organizacijsko restrukturiranje,
- tehnološko restrukturiranje,
- operativno restrukturiranje, i
- fizičko restrukturiranje.

<sup>60</sup> Primjerice Smjernica 75/442/EEZ o otpadu, Smjernica 91/689/EEZ o opasnom otpadu, Odredba o zbrinjavanju otpada EEZ 259/93, Okvira vodoprivredna smjernica 2000/60/EEZ, Smjernica o pitkoj vodi 98/83/EEZ, Smjernica o unutrašnjem elektroprivrednom tržištu 96/92/EEZ, Smjernica 98/30/EZ o zajedničkim propisima za unutrašnje tržište zemnog plina. Cf., "Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003. godine, str. 90. - 97.

<sup>61</sup> Barbić, J. et al. (1998), Restrukturiranje poduzeća u tržišnom gospodarstvu, Studij FOIP, Zagreb, str. 7.

<sup>62</sup> Čimeša, M. (2001), "Više od restrukturiranja: Zašto restrukturiranje poduzeća više nije dovoljno?", Ekonomska politika Hrvatske u 2002., Hrvatsko društvo ekonomista, Inženjerski biro d.d. Zagreb, Opatija, str. 304. prema; Liberman, I. (1991), Industrial restructuring: World Bank Policy and Country Experiences, World Bank.



Specifičnosti komunalnih poduzeća ponajviše se očituju u njihovoj vlasničkoj strukturi, postojećem stupnju tehničko-tehnološke dotrajalosti komunalne infrastrukture koju koriste te u evidentnoj neprilagođenosti europskim standardima. Najveći dio problema potječe iz nedovoljno izdašnih financijskih izvora namijenjenih tekućem i investicijskom poslovanju komunalnih poduzeća. Budući da je riječ poduzećima čiji je većinski vlasnik u pravilu jedinica lokalne samouprave, može se izvesti zaključak kako je vlasnička struktura tih poduzeća jedan od bitnih razloga njihovih nezadovoljavajućih poslovnih i razvojnih ostvarenja.

Stoga se proces restrukturiranja komunalnih poduzeća prije svega svodi na uspostavljanje takvih organizacijskih oblika koji će omogućiti priljev svježega kapitala kako bi se osigurala efikasna proizvodna struktura ovog sektora gospodarstva. Iako su svi aspekti promjena međusobno neodvojivi jedan od drugoga, primarni značaj treba usmjeriti na financijsko i vlasničko restrukturiranje.

Financijsko restrukturiranje obuhvaća promjene strukture izvora sredstava komunalnih poduzeća. Tu se prije svega misli na utvrđivanje takve cijene koja je u skladu s načelom pokrića troškova, odnosno cijene koja treba pokriti sve troškove poslovanja.

Izravno vezano uz financijsko restrukturiranje komunalnih poduzeća je i financiranje jedinica lokalne samouprave budući da upravo one izdvajaju znatan dio iz svojih proračuna za pokriće troškova poslovanja, ali i financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Jedinicama lokalne samouprave treba omogućiti uvođenje novih izvora financiranja koji bi se namjenski koristili unutar komunalnoga gospodarstva.

Financijskim restrukturiranjem treba omogućiti i ulazak privatnoga kapitala u komunalna poduzeća, posebno u ona koja mogu poslovati po tržišnim principima. Ovaj se aspekt izravno tiče i vlasničkog restrukturiranja.

Vlasničko restrukturiranje općenito obuhvaća promjene u strukturi vlasništva, a sastavni dio ovog procesa jesu i promjene visine temeljnoga kapitala (dokapitalizacija). Zakonskim i drugim propisima jedinicama lokalne samouprave dana je mogućnost da same izabiru organizacijske oblike koji će obavljati komunalne djelatnosti. Najčešće je riječ o trgovačkim društvima u kojima većinske udjele drže jedinice lokalne samouprave ili o komunalnim poduzećima.

Komunalna poduzeća, odnosno jedinice lokalne samouprave mogu izabrati između tri moguća modela vlasničke restrukturacije:<sup>63</sup>

- Zadržavanje javnog vlasništva u komunalnim poduzećima,
- Potpuna privatizacija komunalnih poduzeća, ili
- Mješovito vlasništvo.

<sup>63</sup> Perić, J., Mlinarević, M. (2004), "Vlasnička struktura komunalnih poduzeća - Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Ekonomska politika Hrvatske u 2005., Zbornik radova, Hrvatsko društvo ekonomista, Inženjerski biro d.d. Zagreb, Opatija, str. 163-181.



Prvi model zapravo i ne predstavlja restrukturacijski proces jer se njime ostaje na postojećem stanju vlasničke strukture (status quo) sa svim obilježjima koja takav oblik vlasništva prate. Ovaj model, ne samo dugoročno nego i kratkoročno, ne može zadovoljiti kriterije unapređenja stanja komunalnih poduzeća, odnosno usluga koje ona pružaju. Moguće je reformom u načinu financiranja jedinica lokalne samouprave uvesti nove izvore financiranja te tako osigurati potrebna sredstva za normalno funkcioniranje komunalnoga gospodarstva, ali pitanje je vremena kada će ostali problemi (nedostatnog tehnološkog i upravljačkog znanja) isplivati na površinu. Iznimno, a to pokazuje i europsko iskustvo, kod određenih usluga (primjerice opskrba pitkom vodom) moguće je zadržati javno vlasništvo.<sup>64</sup>

Drugi model vlasničke restrukturacije pretpostavlja potpunu privatizaciju komunalnih poduzeća. Ovaj model podrazumijeva i potpuno tržišni pristup i tržišnu strukturu poslovanja. Konkurencija u zadovoljavanju potreba za komunalnim uslugama, tržišno takmičenje dvaju ili više ponuditelja, mogućnost privatizacije koristi i troškova sa zanemarivim diseconomijama te izravnu mogućnost tržišnog vrednovanja učinkovitosti - neke su od karakteristika tržišnog sustava.

Međutim, komunalna poduzeća imaju značajke prirodnih monopola i konkurencija, odnosno izgradnja paralelnih komunalnih infrastrukturnih sustava ne bi bila društveno-ekonomski opravdana i racionalna. Izgledno je da bi ona dovela do povećanja, a ne do smanjenja cijena, što bi zbog izuzetne osjetljivosti imalo negativnog utjecaja na većinu korisnika komunalnih usluga.

U ovom kontekstu potrebno je istaknuti da europska praksa pokazuje kako privatizacija ne rješava probleme obavljanja komunalnih djelatnosti jer su one specifične, odvijaju se samo na određenoj infrastrukturi i na određenom području za točno određene korisnike usluga. Specifični socijalni uvjeti i ograničenja komunalnih usluga upućuju da niti ovaj model ne može biti prihvaćen kao konačno rješenje te da jedinice lokalne samouprave u svakom slučaju trebaju zadržati relevantnu kontrolu u komunalnim poduzećima.<sup>65</sup>

Model mješovitog vlasništva pomak je unaprijed u odnosu na tradicionalni pristup financiranja u cijelosti iz javnih ili privatnih fondova. Ovaj model pretpostavlja partnerstvo javnog i privatnog sektora (Public Private Partnership - PPP ili Private Sector Participation - PSP) u različitim oblicima i strukturi. Ovdje je riječ o partnerstvu u širem smislu, te privatni kapital koji ulazi u komunalna poduzeća ne mora biti samo novčanog oblika (uži smisao) nego i u obliku ljudi, znanja, know-howa i sl.

<sup>64</sup> Pogledati iskustva nekih europskih zemalja, primjerice Austrije, Njemačke, Švicarske i Nizozemske u poglavlju 2.5. Međunarodno iskustvo položaja i razvoja komunalnih poduzeća u uvjetima tržišnoga gospodarstva.

<sup>65</sup> Iznimno, i ovisno o značajkama pojedine komunalne usluge za područje lokalne samouprave, moguć je i ovaj pristup.

Ovaj model u skladu je s trendovima liberalizacije i privatizacije započetim još 70-ih godina prošlog stoljeća koji su utjecali na uspostavljanje specifičnih odnosa između javnog i privatnog sektora.

### 3.3.2. Ostali aspekti restrukturiranja

Projekt vlasničkog (i financijskog) restrukturiranja treba sagledavati perspektivno i neodvojivo od drugih obilježja tog procesa, a to su organizacijsko, tehničko-tehnološko, operativno i fizičko restrukturiranje.

Organizacijsko restrukturiranje obuhvaća promjenu pravnog ustrojstva komunalnih poduzeća. Osim komunalnih poduzeća, odnosno trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, hrvatsko zakonodavstvo dopušta da komunalne djelatnosti mogu obavljati i javne ustanove koje osniva jedinica lokalne samouprave, služba - vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji i pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.<sup>66</sup>

Organizacijski oblik udruga, odnosno udruženja više općina radi ispunjavanja zadaća ili obavljanja djelatnosti trenutno nije predviđen zakonom. S obzirom na pozitivna iskustva europskih zemalja, trebalo bi u budućnosti pojačano provoditi ovaj organizacijski oblik. Vežano za razne oblike - javno privatnog partnerstva i ostale oblike trgovačkih društava, trebalo bi utvrditi uvjete koji bi jamčili trajnu zaštitu za javne službe, posebno u osiguranju nužnih životnih potreba građana.

Također, kao organizacijsko restrukturiranje mora se spomenuti i mogućnost objedinjavanja više pojedinih komunalnih poduzeća u jedno. Potrebe gospodarskog poslovanja zahtijevaju koncentraciju kapitala, tehnologije, radne snage, resursa, a to je moguće ostvariti povezivanjem poduzeća putem statusne promjene pripajanja ili spajanja. Kod postupka pripajanja jedno od poduzeća koje postoji u trenutka početka ovog procesa nastavlja postojati, dok kod spajanja nastaje novo društvo.

Tehnološko restrukturiranje pretpostavlja uvođenje novih tehnoloških procesa. Ovaj je aspekt restrukturiranja veoma značajan jer je postojeća infrastruktura hrvatskih komunalnih poduzeća uglavnom zastarjela i loše održavana. Komunalne djelatnosti u kojima posebno dolazi do izražaja tehnološki napredak jesu vodoopskrba, odvodnja otpadnih voda i zbrinjavanje otpada.

U vodoopskrbi se ovo manifestira u korištenju novih "zdravijih" materijala za izgradnju novih i zamjenu postojećih vodoopskrbnih mreža. Tako se smanjuje udio štetnih topivih i netopivih tvari u vodi za piće. Pitka voda je sa zdravstveno-higijenskog aspekta kvalitetnija.

<sup>66</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 36/95.

Također, smanjuju se gubici u vodoopskrbnoj mreži, što omogućuje komunalnim poduzećima da racionalnije posluju.

Kod odvodnje otpadnih voda, tehnološki napredak donosi nastanku sve kvalitetnijih i učinkovitijih sustav pročišćivača, što onda omogućuje emisiju otpadnih voda s manjim udjelima štetnih tvari. Takve vode moglo bi se povratno koristiti u onim djelatnostima koje za svoje pogonske zahtjeve ne zahtijevaju čistu pitku vodu.

Možda je najvidljiviji utjecaj tehnološkog napretka u djelatnosti zbrinjavanja otpada. Suvremeno zbrinjavanje otpada podrazumijeva iskorištavanje iskoristivih sastojaka otpada i zbrinjavanje preostalog dijela. Namjera je da se otpad koristi kao sirovina za dobivanje energije, komposta ili novih materijala. Ukupna količina otpada tako se znatno smanjuje, što ujedno olakšava i njegovo deponiranje.

Također, na primjeru riječke "Plinare" mogu se uvidjeti prednosti koje donosi tehnološki napredak. Miješani, a sutra i prirodni plin, koji su zamijenili gradski plin, znatno su jeftiniji (po jedinici kalorične vrijednosti), ujednačen je tlak kod potrošača i povećava sigurnost u svim segmentima korištenja. Plin može uspješno mijenjati i kruta goriva (nafta, lož ulje), smanjujući količinu štetnih sastojaka u otpadnim produktima.

Vidljivo je da tehnološki napredak izravno povlači sa sobom i ekološku komponentu. Tehnološki napredak utječe na ekološki sustav na način da se ne prekoračuju prihvatni kapaciteti okoliša koji je tako manje opterećen otpadom, sumpornim dioksidom u zraku i sl. Zdraviji i čišći okoliš povećava kvalitetu života te je to još jedan razlog zbog čega komunalna poduzeća moraju voditi računa i o ovom aspektu restrukturiranja.

Operativno restrukturiranje podrazumijeva uvođenje novih proizvoda, ulazak na nova tržišta, izbor novih ciljnih kupaca i sl. Komunalna poduzeća imaju strogo definirane osnovne usluge koje obavljaju i one se u svojoj suštini ne mijenjaju. Mijenjati se može način obavljanja tih usluga, ali to je više tehničko-tehnološko pitanje. Međutim, uz svoju osnovnu djelatnost, ona mogu obavljati i neke druge sporedne djelatnosti gdje se otvara prostor za uvođenje novih proizvoda i osvajanje novih tržišta.<sup>67</sup> Obično su te sporedne djelatnosti tržišno orijentirane te njima komunalna poduzeća ostvaruju znatan dio vlastitih prihoda za pokrivanje troškova osnovne i sporedne djelatnosti.

Nova tržišta osvajaju se i prostornim širenjem postojeće mreže komunalnih usluga na one korisnike koji do tada nisu bili u mogućnosti koristiti te usluge. Pritom se misli i na korisnike u domaćinstvu i na korisnike u gospodarstvu. Primjerice, novi korisnik u gospodarstvu je onaj koji je postojeće pogonsko ili termičko gorivo zamijenio novim (plin).

<sup>67</sup> Primjerice Zrinjevac d.o.o. Zagreb koji uz projektiranje, uređenje i održavanje javnih zelenih površina i dječjih igrališta, proizvodi i prodaje sadni materijal, rezano cvijeće, lončanice i kompost.

U smislu ciljnih korisnika komunalna poduzeća ne smiju praviti razliku. Svakom korisniku treba pružiti uslugu jednake kvalitete za koju on plaća pravednu cijenu. Naravno da je komunalnim poduzećima u interesu da svojom komunalnom mrežom obuhvate što veći broj velikih potrošača, odnosno korisnika u gospodarstvu. Ovdje se može govoriti o jednoj vrsti preferiranja takvih korisnika, ali nikako da mali korisnici na bilo koji način ostanu zakiniti.

Fizičko restrukturiranje obuhvaća promjene fizičkog obujma proizvodnje, smanjenje ili povećanje broja zaposlenih, kadrovske restrukturiranje, zatvaranje ili otvaranje pogona i sl. Za komunalna poduzeća je uobičajeno da proširuju svoju korisničku mrežu te se u tom smislu može očekivati rast poduzeća. Međutim, dubljom analizom pojedinih komunalnih poduzeća, često se može utvrditi kako višak zaposlenih postoji na administrativnim i općim poslovima, dok u isto vrijeme nedostaje djelatnika na operativnim poslovima pružanja komunalnih usluga.

Stoga treba ozbiljno razmotriti ovaj aspekt restrukturiranja, i to naročito u smislu mogućeg objedinjavanja više komunalnih poduzeća u jedno, kako je već spomenuto kod organizacijskog aspekta restrukturiranja. Ovim se postiže smanjenje administrativnog i općeg osoblja, bolja produktivnost rada, bolje korištenje objekata i opreme, odnosno općenito veća racionalizacija poslovanja.

Svi ovi aspekti restrukturiranja moraju se promatrati zajedno, a nikako odvojeno samo za sebe. Samo ako se svi aspekti procesa restrukturiranja obuhvate, moguće je postići sinergijski efekt. Jedna od najčešćih grešaka u fazi provedbe restrukturiranja odnosi se na provedbu samo financijskog restrukturiranja. Ovo najčešće dovodi do toga da se nakon kratkog vremena ponovno javljaju isti problemi u poslovanju.

Stoga je veoma važno mijenjati cijeli vrijednosni sustav i mentalni sklop ljudi koji odlučuju i provode procese restrukturiranja. Treba razvijati novi sustav upravljanja koji neće slijediti klasični *top-down* pristup, uspostaviti nove organizacijske vrijednosti koje pretpostavljaju jednakost, suradnju i kreativnost.

Prolaženjem kroz sve ove procese restrukturiranja, komunalna poduzeća nikako ne smiju smetnuti s uma njihove primarne ciljeve i zadaće od općedruštvenog značaja. Ona su orijentirana na ispunjavanje zadaća od općeg interesa, odnosno na pružanje nezamjenjivih zadaća u osiguranju vitalnih egzistencijalnih životnih uvjeta pučanstvu i osiguranja nužnih preduvjeta poslovanja gospodarskim subjektima.

Pritom treba posebno uvažavati izrazitu socijalnu osjetljivost svih korisnika komunalnih usluga i, poštujući kriterije kvalitete usluge i pravedne i racionalne cijene, poslovati na način da niti jedan korisnik ne bude ni na koji način diskriminiran.



## **4. STRATEGIJA RAZVOJA KOMUNALNIH PODUZEĆA U UVJETIMA TRŽIŠNOGA GOSPODARSTVA**

Da bi se razumjeli uvjeti u kojima komunalna poduzeća moraju promišljati svoj strateški razvoj, ne mogu se zaobići spoznaje o kretanju hrvatskog društva u ostvarivanju sustava tržišnoga gospodarstva. Isto tako, a zbog ranije naglašene međuovisnosti s razvojem okruženja, nužno je propitati i osnovne smjernice strategije razvoja države i u tom okviru analizirati promjene i međuovisnost s nižim razinama razvoja kao što su lokalne samouprave i njihove politike, npr. u domeni socijalne zaštite.

### **4.1. Osnovna obilježja tržišnoga gospodarstva Republike Hrvatske**

Razumijevanje i izbor osnovnih odrednica gospodarstva nije jednoznačno, ponajprije jer je riječ o kretanju koje se nastavlja na rezultate iz prošlog, napuštenog društveno-ekonomskog sustava i jer je riječ o još uvijek aktualnom kretanju koje se uobičajeno naziva tranzicijom.

#### **4.1.1. Tranzicija**

Socijalizam je u trenutku svog nastanka, početkom prošlog stoljeća, prekinuo s povijesno i civilizacijski dugoročnim trendovima od kojih su najvažniji pluralizam vlasništva, pluralizam tržišta i pluralizam političkog ustrojstva.

Pluralizam vlasništva se odnosi na posebnu ulogu privatnog vlasništva u procesima funkcioniranja gospodarskog sustava. Pluralizam tržišta pretpostavlja posebnu ulogu integralnog tržišta koje podrazumijeva i tržište roba i usluga i tržište faktora. Pluralizam političkog ustrojstva se odnosi na uspostavu višestranačke parlamentarne demokracije, a posebno u smislu zaštite svih ljudskih prava i sloboda.

Ova tri pluralizma predstavljaju temelje društveno-ekonomskih i političkih sustava koji mogu udovoljiti onom što se u suvremenom svijetu shvaća kao kvaliteta ljudskog življenja. To se shvaćanje mjeri s dva temeljna kriterija od kojih jedan čini ekonomska efikasnost koja determinira materijalne okvire života, a drugi politička demokratičnost i ljudska prava i slobode koji determiniraju humanističke okvire života.

Prekid s ovim povijesnim kategorijama imao je u socijalističkim zemljama za posljedicu nisku ekonomsku efikasnost te skromne materijalne uvjete življenja. Također, nezadovoljavajuća politička demokratičnost i niska razina ljudskih prava i sloboda utjecala je i na skromne humane uvjete življenja.



Šezdesetih godina prošlog stoljeća započelo se s reformama u vidu djelomične decentralizacije upravljanja, jačanja samostalnosti poduzeća i liberalizacije odnosa s inozemstvom. Rezultati su bili samo djelomični tako da je tijekom sedamdesetih velika svjetska monetarna i energetska kriza izuzetno negativno utjecala na socijalističke ekonomije. Posljedica su bili monetarni poremećaji, teškoće u međunarodnoj razmjeni, porast cijena, porast zaduženosti te pad životnog standarda.

Iskustvo i praksa ovih zemalja je tijekom osamdesetih definitivno potvrdila da se socijalizam ne može reformirati, već da ga se mora napustiti. Nakon više decenija preživljavanja, državno (i društveno) vlasništvo nisu uspjeli izdržati konkurenciju privatnog vlasništva i zato su morali sići s povijesne scene.

Kao početak tranzicijskih procesa Lavigne spominje 1989. godinu i tri značajna događaja: prve demokratske izbore u Poljskoj nakon 1947. godine, pokolj demonstranata na Tiananmen trgu u Pekingu te pad Berlinskog zida i otvaranje granica Istočne Njemačke prema Zapadu.<sup>68</sup>

Tranzicija je naziv za proces transformacije netržišnih u tržišna gospodarstva.<sup>69</sup> Ona obuhvaća promjene ukupnih društvenih odnosa u bivšim socijalističkim zemljama (postkomunističkom društvu). Tranzicija podrazumijeva promjene na sljedećim područjima:<sup>70</sup>

- Vlasništva,
- Tržišta,
- Poduzeća,
- Makroekonomskog okruženja,
- Političkog ustrojstva.

Promjene u strukturi vlasništva, tržišta, poduzeća i makroekonomskog okruženja možemo pritom obuhvatiti pod pojmom ekonomske tranzicije, a promjene političkog ustrojstva pod pojmom politička tranzicija.

Tranzicija vlasništva predstavlja ključnu polugu cjelokupnoga tranzicijskog procesa. Od sustava gdje je cjelokupna imovina bila državna i/ili društvena trebalo je preći u sustav u kojemu je vlasnik poznat. Povijesna kategorija privatnog vlasništva ponovno se vratila na scenu. Vlasnička tranzicija provodila se procesima privatizacije kojima se vršio transfer vlasničkih prava od države na privatne osobe.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Lavigne, M. (1995), *The Economics of Transition - from Socialist Economy to Market Economy*, Macmillan Press Ltd., London, str. 91.

<sup>69</sup> *Ekonomski leksikon* (gl.ur. Baletić, Z.), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995., str. 910.

<sup>70</sup> Vojnić, D. (1994), "Ostvarivanje tranzicijskog procesa - problemi i perspektive", *Suvremeni ekonomski problemi*, 33 (1) HAZU, Zagreb, str. 3.

<sup>71</sup> Najčešće provedene metode privatizacije jesu: privatizacija restitucijom, privatizacija prodajom državne imovine, masovna privatizacija i privatizacija odozdo osnivanjem novih privatnih poduzeća.

Tranzicija tržišta izravno je vezana uz tranziciju vlasništva. Ukidanje privatnog vlasništva je vodilo do smanjene uloge tržišta, što je imalo za posljedicu velike strukturne disproporcije - niski stupanj gospodarske učinkovitosti, visoke društvene troškove razvoja, nisku međunarodnu konkurentnost. Sada se u okolnostima privatnog vlasništva ponovno stvaraju uvjeti za tržišno formiranje cijena roba, usluga, rada i kapitala.

U bivšim socijalističkim zemljama prevladavala su velika državna ili društvena poduzeća dok je nedostajalo malih i srednjih poduzeća. Povratkom privatnog vlasništva stvorili su se uvjeti za osnivanje novih, posebice malih i srednjih poduzeća. Sljedeće što je trebalo učiniti u procesu tranzicije poduzeća je stvaranje poticajnih mjera za rad malih i srednjih poduzeća koja su, zbog svoje fleksibilnosti i konkurentnosti na tržištu, izuzetno potrebna za ekonomski razvoj zemalja u tranziciji.

Tranzicija makroekonomskog okruženja pretpostavlja tranziciju monetarnog sustava institucija, monetarne vlasti i politike s ciljem mijenjanja uloge novca koju je imao u netržišnom sustavu. U socijalističkom gospodarstvu novac je bio u ulozi održavanja proizvodnje i platnog prometa, dok se stabilnost valute i cijena održavala administrativnim putem. Motivacijski sustav koji se temelji na profitu u potpunosti je negiran, a država je izravno ili neizravno preuzimala odgovornost za gubitke. Tranzicijom se takva makroekonomska "politika mekog budžeta" trebala zamijeniti "politikom tvrdog budžeta", što je zahtijevalo i promjenu ponašanja privrednih subjekata odnosno prihvaćanje tržišnih kriterija.

Politička tranzicija u svim je zemljama formalno uvela višestranačke političke sustave čime su ostvarene pretpostavke za razvoj demokracije i funkcioniranje pravne države. Politika se trebala maknuti iz sfere kontroliranja ekonomskog života zadržavajući regulatornu i kontrolnu funkciju. Kreirali su se zakoni i uspostavile pravne institucije koje su trebale štiti privatno vlasništvo i podržavati tržišnu ekonomiju. Međutim, u praksi se ovo nije svugdje dogodilo te su česti slučajevi ograničavanja ljudskih prava i sloboda te zlouporabe političkog položaja u svrhu ostvarenja privatnih koristi.

Općenito, tranzicijski proces na jedan način predstavlja proces restrukturiranja na makro razini cijeloga gospodarstva i treba dovesti do makroekonomske stabilizacije i liberalizacije. Ključnu ulogu u tom procesu imaju privatno vlasništvo, otvoreno tržište, slobodno poduzetništvo, stabilno i uravnoteženo gospodarstvo i višestranački parlamentarni demokratski politički sustav.

Temeljne zadaće ekonomije i politike tranzicije odnose se prije svega na uspostavljanje prekinutih povijesnih trendova s posebnim naglaskom na pluralizam vlasništva, pluralizam tržišta i pluralizam političkog ustrojstva. Uspostavljanje ovih pluralističkih procesa ima za posljedicu povećanje ekonomske efikasnosti i povećanje političke demokratičnosti.

Početak devedesetih Hrvatska je pripadala grupi zemalja koje su bile najbolje pripremljene za tranzicijske procese. Krajem devedesetih, Hrvatske se našla među zemljama koje su ostvarile najslabija tranzicijska ostvarenja. Osim rata i ratnih posljedica, ovo se ponajviše

može zahvaliti pogreškama ekonomske i ukupne politike, odnosno nekritičkoj primjeni ekonomskog neoliberalizma.

U većini tranzicijskih zemalja sam početak prelaska na tržišne osnove gospodarenja nije bio nimalo bezbolan, jer je tranzicija proizvela niz neugodnih učinaka, ponajviše one inflatorne prirode. Najvišu inflaciju navedene zemlje doživljavaju početkom transformacije gospodarstva, kada započinje liberalizacija u području cijena i trgovine. Već krajem 1994. godine većina zemalja uspijeva mjerama financijske stabilizacije smanjiti godišnju stopu inflacije ispod 50%.

Neizbježna je posljedica tranzicije bilo i snažno smanjenje realne ekonomske aktivnosti, kako ukupno, tako i po pojedinim sektorima. Ekonomski pad najvećim je dijelom zahvatio neefikasni industrijski sektor, naslijeđen iz prijašnjeg socijalističkog sustava. Sve tranzicijske ekonomije doživljavaju nagli pad realne aktivnosti u prvim godinama tranzicije (1989.-1993.), a uzroci tog ekonomskog sloma pretežno su strukturne prirode.<sup>72</sup>

Do najvećeg pada aktivnosti dolazi u zemljama zahvaćenim ratom ili trgovinskim embargom. Najmanji pad aktivnosti početkom tranzicije doživljavaju tranzicijski predvodnici: Mađarska 18,3%, Poljska 17,8%, Slovenija 16,8%, Češka 21,4%. Procijenjeni pad ekonomske aktivnosti u Hrvatskoj od 37% može se objasniti tranzicijskom recesijom, ali svakako i gubitkom velikog dijela tržišta nakon raspada bivše Jugoslavije, te neposrednim ratnim događanjima.

Prijelomnom točkom može se smatrati 1993. godina, kada većina ovih zemalja doživljava svoju najnižu razinu realne proizvodnje i nagli zaokret prema gore, nakon čega ostvaruju pozitivne stope ekonomskog rasta.

Uspoređujući promjene BDP-a u tom tranzicijskom razdoblju, može se zaključiti kako je najviše uspjeha imala Poljska koja je prva dostigla razinu BDP-a iz predtranzicijskog razdoblja. Mađarska, Slovenija, Češka i Slovačka slijede iza Poljske po uspješnosti. Hrvatska daleko zaostaje, a gore od nje su Bugarska, Rumunjska, Rusija i ostale jugoslavenske zemlje. Slično se može zaključiti i iz promjena industrijske proizvodnje.

<sup>72</sup> Strategija razvitka "Hrvatska u 21. stoljeću - makroekonomija", Vlada Republike Hrvatske, studeni 2002.

**Tablica 23.: Stvarne promjene BDP-a prema prethodnoj godini za izabrane tranzicijske zemlje**

	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.*	Indeks 1989.=100 1999.
Češka	0,1	2,2	5,9	4,8	-1,0	-2,2	-0,2	1,5	96,7
Mađarska	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,5	5,5	104,8
Poljska	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,5	127,2
Slovenija	2,8	5,3	4,1	3,5	4,6	3,8	4,9	4,0	113,5
Hrvatska	-8,0	5,9	6,8	5,9	6,9	2,5	-0,3	1,5	79,0
Bugarska	-1,5	1,8	2,9	-10,1	-7,0	3,5	2,4	4,0	70,7
Rumunjska	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,9	-5,4	-3,2	0,0	75,1
Rusija	-8,7	-12,7	-4,1	-3,4	0,9	-4,9	3,2	4,0	59,9

\*Predviđanje

Izvor: Družić, G. "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske - Uzroci, posljedice i mogućnosti", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 2001., str. 606.

**Tablica 24.: Stvarne promjene bruto industrijske proizvodnje za izabrane tranzicijske zemlje**

	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.*	Indeks 1989.=100 1999.
Češka	-5,3	2,1	8,7	2,0	4,5	3,1	-3,1	3,0	80,9
Mađarska	4,0	9,6	4,6	3,4	11,1	12,5	10,5	12,0	128,9
Poljska	6,4	12,1	9,7	8,3	11,5	3,5	4,3	6,0	129,6
Slovenija	-2,8	6,4	2,0	1,0	1,0	3,7	-0,5	3,0	77,9
Hrvatska	-5,9	-2,7	0,3	3,1	6,8	3,7	-1,4	1,0	56,5
Bugarska	-9,8	10,6	4,5	5,1	-10,0	-12,7	-12,5	4,0	42,4
Rumunjska	1,3	3,3	9,4	6,3	-7,2	-16,8	-8,0	0,0	42,2
Rusija	-14,1	-20,9	-3,3	-4,0	1,9	-5,2	8,1	5,0	52,2

\*Predviđanje

Izvor: Družić, G. (2001), "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske - Uzroci, posljedice i mogućnosti", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, str. 606.

Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD) redovito objavljuje indekse tržišnih reformi u 26 zemalja Istočne i Srednje Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza, kao pokazatelje uspješnosti tranzicijske prilagodbe. Naime, postoji visoko signifikantna i pozitivna veza između tzv. indeksa reformi i prosječnog godišnjeg rasta BDP-a. Indeksi reformskog tijeka nastaju jednostavnim zbrojem ocjena prema ovim dimenzijama ocjenjivanja:

- privatizacija poduzeća (velikih, srednjih i malih),
- restrukturiranje poduzeća,
- liberalizacija cijena, trgovine i sustava tečajeva,
- provedba politike konkurentnosti,
- reforma bankarskog sustava,
- razvoj tržišta vrijednosnih papira, i
- uspostava učinkovitog pravnog okvira.

Mađarska i Poljska 1997 godine su na prva dva mjesta, dok ih slijede Estonija, Češka, Slovačka i Slovenija. Mađarska je i u 1999. godini vodeća tranzicijska zemlja prema postignutom napretku u provedbi tržišnih reformi. U ove promatrane dvije godine nije bilo znatnijih pomaka te se može zaključiti da je došlo do određenog usporavanja i zastoja tranzicijskog procesa u većini navedenih ekonomija.

**Tablica 25.: Uspješnost tranzicijskog procesa u zemljama u tranziciji (1997. i 1999. godina)**

Zemlja	Udio privatnog sektora u BDP (%)*		Privatizacija velikih poduzeća		Privatizacija malih poduzeća		Upravljanje i restrukturiranje	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Bugarska	50	60	3	3	3	3+	2+	2+
Hrvatska	55	60	3	3	4+	4+	3-	3-
Češka	75	80	4	4	4+	4+	3	3
Estonija	70	75	4	4	4+	4+	3	3
Mađarska	75	80	4	3	4+	4+	3	3+
Latvija	60	65	3	3	4	4	3-	3-
Litva	70	70	3	3	4	4+	3-	3-
Poljska	65	65	3+	3+	4+	4+	3	3
Rumunjska	60	60	3-	3-	3	4-	2	2
Rusija	70	70	3+	3+	4	4	2	2-
Slovačka	75	75	4	4	4+	4+	3-	3
Slovenija	50	55	3+	3+	4+	4+	3-	3-
Ukrajina	50	55	2+	2+	3+	3+	2	2



Tablica 26. (nastavak)

Zemlja	Liberalizacija cijena		Trgovinski i devizni sustav		Sloboda tržišnog natjecanja		Bankarske reforme i liberalizacija kam. stopa		Tržište vrijednosnica i razvoj ostalih financ. institucija	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Bugarska	3	3	4	4+	2	2	3-	3-	2	2
Hrvatska	3	3	4	4	2	2	3-	3	2+	2+
Češka	3	3	4+	4+	3	3	3	3+	3	3
Estonija	3	3	4	4	3-	3-	3+	4-	3	3
Mađarska	3+	3+	4+	4+	3	3	4	4	3+	3+
Latvija	3	3	4	4+	3-	3-	3	3	2+	2+
Litva	3	3	4	4	2+	2+	3	3	2+	3-
Poljska	3	3+	4+	4+	3	3	3	3+	3+	3+
Rumunjska	3	3	4	4	2	2	3-	3-	2	2
Rusija	3	3-	4	2+	2+	2+	2+	2-	3	2-
Slovačka	3	3	4	4+	3	3	3-	3-	2+	2+
Slovenija	3	3	4+	4+	2	2	3	3+	3	3
Ukrajina	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2

\* Okvirna procjena EBRD-a

Izvor: EBRD (1997., 1999.) prema: *Strategija razvitka "Hrvatska u 21. stoljeću - makroekonomija"*, Vlada Republike Hrvatske, studeni 2001.

Hrvatska je u 1999. u odnosu na 1997. godinu dobila nešto veću ocjenu samo za reformu u bankarskom sektoru. Lošim se ocjenjuje stupanj razvijenosti financijskog tržišta i sustava nebankarskih financijskih institucija.

Najnižu ocjenu Hrvatska je imala u području zaštite slobode tržišnog natjecanja. Promicanje politike konkurentnosti smatra se preslabim, a najvećom slabošću smatra se još uvijek znatna prevlast monopola na hrvatskom tržištu.

Općenito se može reći da privatizacija sama po sebi i uspostava slobodnog poduzetništva u tranzicijskim zemljama nisu ukinule zapreke ulasku na tržište te su istodobno prvi provedbeni koraci koje poduzimaju tijela za konkurenciju u stvari i *de iure* preslabi da nadomjeste politiku

deregulacije tržišta.<sup>73</sup> Javnopravne zapreke nastaju ograničavajućim i selektivnim mjerama države koja nije uskladila propise sa standardima slobodnog tržišta ili koja donosi nove propise koji ograničavaju konkurenciju. Primjer za to su prednosti koje se daju javnim poduzećima ili drugim poduzetnicima koji su uspjeli lobiranjem uvjeriti zakonodavca ili upravu da se na taj način štite neki drugi opći interesi.

Između 26 tranzicijskih zemalja koje EBRD ocjenjuje Hrvatska je 1997. i 1999. godine zauzimala deveto mjesto prema ostvarenim tranzicijskim rezultatima. Još uvijek se ispred nalaze Mađarska, Poljska, Češka, Estonija, Slovačka, Slovenija, te Litva i Latvija.

Općenito se može reći da su najbolje rezultate ostvarile zemlje Središnje Europe: Poljska, Mađarska, Slovenija, Slovačka i Češka. Hrvatska je izuzetak u negativnom smislu. Najslabije rezultate ostvarile su Rusija i Ukrajina te ostale bivše jugoslavenske zemlje. Analizom ovakvih šarolikih rezultata mogu se izdvojiti dva glavna čimbenika koja su utjecala na ostvarenje tranzicijskih procesa, a o objema je već bilo govora.

Prvo, polazno stanje zemalja nije bilo ujednačeno te je postojala velika razlika u pripremljenosti za tranziciju. Pripremljenost je ovisila o tržišnoj tradiciji te su zemlje bivše Jugoslavije u tom aspektu bile u prednosti. Međutim, samo je Slovenija te prednosti i iskoristila. Određene prednosti iskoristile su i Mađarska, Poljska, Češka i Slovačka. Zemlje bez tržišne tradicije, poput Rusije i s njom povezanih zemalja, bez pravih su priprema započele tranziciju te direktan prijelaz iz planskog u tržišni sustav nije mogao proći bez teških posljedica.

Drugo, one zemlje koje su u tranziciji manje kritički primjenjivale doktrinu ekonomskog neoliberalizma ostvarile su slabije rezultate. Nekritička primjena ekonomskog neoliberalizma podudara se sa slabijom pripremljenošću za tranziciju. Izuzetak je ponovno Hrvatska koja je, iako dobro pripremljena, slijepo provodila ekonomski neoliberalizam i čisti monetarizam što je jedan od glavni uzroka ovakvih rezultata. Poljska je, primjerice, aktivnom ekonomskom politikom, s posebnim naglaskom na industrijsku politiku, ostvarila vrlo dobre tranzicijske rezultate.

Još 1996. godine je većina tranzicijskih zemalja godine ušla u novo tranzicijsko razdoblje u kojem dotadašnji glavni ciljevi - liberalizacija i stabilizacija - ustupaju mjesto radikalnijim mjerama restrukturiranja kao i naporima za ostvarenje viših stopa rasta. Makroekonomski sustav je u određenoj mjeri zaokružen i potrebne su još samo manje dorade, a politike strukturnih prilagodbi i različite mikroekonomske politike usmjerene su ka konkurentnosti koja postaje ključni čimbenik razvoja. Nažalost, Hrvatska u tome uglavnom nije uspjela.

Ono što se ne smije smetnuti s uma je i činjenica da je Hrvatska, paralelno s provođenjem tranzicijskih reformi, jedna od rijetkih zemalja koje su istodobno bile pogođene i ratom, što je

<sup>73</sup> Cf., Tomić, D. M. (2003), "Pravna regulacija ekonomskih politika: Primjer prava i politike tržišnog natjecanja", *Ekonomika politika Hrvatske u 2004.*, Zbornik radova, Hrvatsko društvo ekonomista, Inženjerski biro d.d. Zagreb, Opatija, str. 227.

dodatno otežalo uvjete za bržu tržišnu transformaciju. No, to ne može biti isprika za lošu ekonomsku politiku i nedjelovanje, pasivnost i ignoriranje tržišnih reformi.

#### 4.1.2. Pokazatelji gospodarstva Republike Hrvatske

Ekonomski razvoj Hrvatske je do 1990. godine bio pod utjecajem zajedničke jugoslavenske ekonomske politike i jedinstvenog privrednog sustava. Negativna kretanja u svjetskom gospodarstvu tijekom sedamdesetih (napuštanje zlatnog pokrića za američki dolar 1971., rast cijena nafte 1973. i mogućnost jeftinog zaduživanja, a zatim povećanje vrijednosti kamatnih stopa i viši tečaj dolara u odnosu na druge valute) i početkom osamdesetih godina (svjetska recesija i pad cijena primarnih proizvoda) prošlog stoljeća zatekle su Hrvatsku odnosno Jugoslaviju potpuno nespremnu.

Probleme s vanjskom likvidnošću i nemogućnost podmirenja vanjskih dugova, Jugoslavija je pokušala riješiti u okviru Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i Svjetske banke. U zamjenu za reprogram dugova, Jugoslavija je morala prihvatiti tzv. stabilizacijski program temeljen na monetarističkoj odnosno neoliberalnoj koncepciji čija je osnovna ideja smanjivanje unutrašnje potrošnje i orijentacija na proizvodnju roba za izvoz.

Usljed nedostatka bilo kakve konzistentne razvojne strategije Hrvatske ili bivše Jugoslavije, stabilizacijski program doveo je do pada investicija i uvoza, što je za posljedicu imalo smanjenje proizvodnog i izvoznog potencijala. To je dovelo do dugoročne stagnacije Hrvatskog gospodarstva. Jedino u čemu su postignuti zadovoljavajući rezultati jest uredno vraćanje dugova MMF-u i Svjetskoj banci.

Društveni proizvod tijekom promatranog razdoblja stagnira pa je 1989. godine tek 1% viši od onoga iz 1980. godine, a 0,5% niži od onog iz 1981. godine.<sup>74</sup> U istom razdoblju udio investicija u društvenom proizvodu, unatoč znatnom apsolutnom smanjenju, i dalje je relativno visok, što navodi na zaključak o niskoj efikasnosti investicija u hrvatskom gospodarstvu.

Broj zaposlenih u istom razdoblju je, kao posljedica političkih faktora, porastao za 15%, čime je ionako niska produktivnost hrvatskoga gospodarstva još više smanjena.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Za razdoblje do 1989. godine raspolaže se podacima o društvenom proizvodu (DP) koji se obračunava po metodi materijalne proizvodnje. Od 1989. godine raspolaže se podacima o bruto domaćem proizvodu (BDP) koji se obračunava po metodologiji standardnih računa Ujedinjenih naroda (SNA metoda) koja uz proizvodne uključuje i uslužne djelatnosti.

<sup>75</sup> Porast broja zaposlenih manje je posljedica investicija, a više političkih faktora jer se uspješnost poduzeća često mjerila brojem zaposlenika, a ne na osnovi financijskih rezultata.

Tablica 27.: Društveni proizvod Hrvatske, investicije, zaposlenost, produktivnost

- cijene 1972., 000 dinara

Godina	Društveni proizvod	Indeks	Bruto investicije	Udio BI u DP	Prosj. br. zaposlenih	Indeks	Produktivnost
1980.	9.853	100,00	2.934	29,78%	1.414.296	100,00	6,97
1981.	9.997	101,46	2.771	27,72%	1.455.030	102,88	6,87
1982.	9.866	100,13	2.543	25,78%	1.478.616	104,55	6,67
1983.	9.714	98,59	2.356	24,25%	1.494.719	105,69	6,50
1984.	9.922	100,70	1.930	19,45%	1.518.892	107,40	6,53
1985.	9.935	100,83	1.925	19,38%	1.550.838	109,65	6,41
1986.	10.210	103,62	1.974	19,33%	1.595.113	112,78	6,40
1987.	10.200	103,52	1.761	17,26%	1.627.052	115,04	6,27
1988.	10.105	102,56	1.859	18,40%	1.623.648	114,80	6,22
1989.	9.950	100,98	1.729	17,38%	1.618.204	114,42	6,15

Izvor: SGJ/91.

Pored investicija, znatno je smanjen i uvoz što je na dva načina djelovalo na stagnaciju i pad društvenog proizvoda Hrvatske. Prvo, smanjeni uvoz, kratkoročno gledano, negativno djeluje na rast društvenog proizvoda jer visoko uvozno ovisno hrvatsko gospodarstvo često nije moglo osigurati dovoljno sirovina za održavanje tekuće proizvodnje. Naravno da je u takvim trebalo razmišljati ponajprije o održavanju postojeće razine proizvodnje, a ne njenom povećanju. Dugoročno gledano, pad uvoza i investicija onemogućili su restrukturiranje, odnosno modernizaciju proizvodnje. Tehnološki zaostali i neinovativni proizvodi slabe kvalitete smanjuju mogućnost izvoza na međunarodno tržište, a to vodi smanjenju društvenog proizvoda.

Uvidjevši da je postojeće stanje neodrživo, krajem osamdesetih prilazi se ekonomskim i političkim reformama u pravcu tržišnog društva<sup>76</sup> i prelaska na višestranački sustav. Ovakvo opredjeljenje označilo je početak tranzicijskih procesa u Hrvatskoj, a primijenjeni makroekonomski model u osnovi je identičan onom iz osamdesetih godina koji je bio namijenjen zemljama dužnicima uz jedan dodatan zahtjev koji se ticao privatizacije gospodarstva.

Problem je bio što je Hrvatska takav model ekonomske politike, zasnovan na monetarističkom odnosno neoliberalnom konceptu, nekritički prihvatila kao svoj i kao jedini model koji nema alternative.

<sup>76</sup> Tržišno društvo podrazumijeva pravnu državu, tržišno gospodarstvo i civilno društvo.



Iskustva drugih zemalja su pokazala da su bolje prošle zemlje koje nisu u potpunosti slijedile taj model tranzicije (Poljska, Slovenija). Od samog modela još je gora bila njegova primjena koja je u potpunosti osiromašila osnovne gospodarske subjekte - poduzeća.

Kako je već rečeno, ekonomija i politika tranzicije povezuje se s krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća. Na samom početku tranzicije nije bilo jasne teorijski zasnovane koncepcije i strategije kako bi se tranzicija trebala odvijati. Svaka zemlja je pokušavala na svoj način definirati osnovu za ostvarivanje tranzicije. U tome se često polazilo od pogrešnih pretpostavki poput one da će razvitak tržišta i tržišnih ustanova i mehanizama sam po sebi rješavati sve probleme tranzicijskog restrukturiranja i povećavanja ekonomske efikasnosti. Pri tom se zaboravilo da su tržište i politička demokracija pretpostavka, a ne rješenje za daljnji ekonomski razvoj, pa su stoga izostale mjere ekonomske politike, koje bi omogućile izlazak iz ekonomske krize.

Takvim su očekivanjima znatno pridonijeli i savjeti najvećih svjetskih međunarodnih institucija. Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka svoje su savjete za provođenje tranzicije zasnivale na konceptu poznatom kao "Washington Consensus" koji se temeljio na striktnoj primjeni ekonomskog neoliberalizma.<sup>77</sup>

Međutim, djelotvorna primjena ekonomskog liberalizma moguća je samo u određenim uvjetima makroekonomskog okruženja u kojem su razvijene tržišne ustanove, tržišni mehanizmi i kriteriji, tržišna znanja, marketing i menadžment, a isto tako tržišno ponašanje. Također, ekonomski neoliberalizam pretpostavlja funkcioniranje pravne i socijalne države i primjenu načela socijalne pravde. Takve pretpostavke samo su manjim dijelom postojale u onim europskim zemljama u tranziciji koje su imale nešto dužu tržišnu tradiciju, primjerice Sloveniji, Poljskoj ili Hrvatskoj.

Hrvatska je u listopadu 1992. godine usvojila "Osnove stabilizacijskog programa" koji je omogućio pripremu i provedbu reformskog zaokreta formuliranog u dokumentu "Provedba stabilizacijskog programa" u listopadu 1993. godine. Strateški cilj ovog stabilizacijskog programa bio je zamišljen kao dugoročni program stabilizacije gospodarstva sa svrhom njegove brze i uspješne transformacije u razvijenu tržišnu ekonomiju.

Ovaj Program temeljio se na mješavini ortodoksnog i heterodoksnog modela, te restriktivnoj fiskalnoj i monetarnoj politici.

<sup>77</sup> Cf., Veselica, V., Vojnić, D. (2001), Izbor radova na temu: "Ekonomija i politika tranzicije", Povijesna retrospektiva i aktualni trenutak, Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, str. 131.



Ciljevi naznačeni u ovom Programu jesu:<sup>78</sup>

1. stabiliziranje i jačanje hrvatskoga gospodarstva,
2. stvaranje tržišne klime i prikladne vlasničke strukture sa smanjenom ulogom države u gospodarstvu,
3. zaštita najsiromašnijih od razarajuće moći raspodjele u uvjetima hiperinflacije,
4. stvaranje pretpostavki za stabilan razvitak i rast.

Nakon što je obuzdana inflacija, slijedila je druga faza koja je morala obuhvatiti:

- ubrzanu privatizaciju i demonopolizaciju,
- konačno uravnoteženje državnog proračuna,
- početak dugoročnog procesa sanacije banaka.

Mjere za ostvarenje ciljeva obuhvaćale su ove instrumente:

- monetarnu politiku,
- fiskalnu politiku,
- politiku plaća,
- politiku privatizacije, restrukturiranja i demonopolizacije,
- politiku zapošljavanja,
- socijalnu politiku,
- politiku sanacije banaka i razvijanja financijskih tržišta.

Sve navedeno, a to je bitno za ocjenu, rezultiralo je negativnim posljedicama koji se mogu i kvantificirati.

U razdoblju koje se promatra u ovom sadržaju Hrvatska je zabilježila ozbiljno zaostajanje za Zapadnom Europom i svijetom.

<sup>78</sup> Veselica, V., Vojnić, D. (2001), Izbor radova na temu: "Ekonomija i politika tranzicije", Povijesna retrospektiva i aktualni trenutak, Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, str. 32.

**Tablica 28.: Stupanj (ne)razvijenosti Hrvatske 1980.-2004.**

Stupanj (ne)razvijenosti Hrvatske 1980.-2004.			
Godine	Stupanj (ne)razvijenosti Hrvatske		
	SAD = 100	Zapadna Europa = 100	Svijet = 100
1980.	41,3	58,1	169,7
1985.	38,3	56,9	168,7
1990.	31,7	46,0	142,5
1995.	22,0	32,0	100,1
2000.	23,6	34,9	110,3
2004.	26,2	38,4	118,2

Izvor: Stipetić, V., (2005), *Laissez-faire kao ekonomska politika Hrvatske*, Ekonomska politika Hrvatske, HDE, str. 12.

Iz tablice je vidljivo, i to daje osnove umjerenom optimizmu, da nakon dugog razdoblja 1980. - 1995. godine Hrvatska počinje popravljati svoj položaj, ali još uvijek daleko od razine ostvarene 1980. godine.

Za ocjenu razvoja tržišnoga gospodarstva svakako treba uzeti u obzir i djelovanje ratnog razdoblja i to ponajprije po tri osnove.

Prvo u smislu izostale proizvodnje jer je ratnim uvjetima 1991. - 1995. bilo nemoguće normalno funkcioniranje gospodarstva; drugo zbog stvarnih materijalnih šteta gospodarstva i treće, zbog izostanka interesa i priljeva izravnih ulaganja iz inozemstva s obzirom na ratne i političke rizike.

Posebno značajnim treba istaći rat i ratno razdoblje te proces pretvorbe i privatizacije.

Osim neprocjenjivih ljudskih života, Hrvatska je u nametnutom ratu za nezavisnost pretrpjela i velike izravne štete. Ukupne štete izazvane ratom i troškovi nastali kao posljedica rata, procjenjuju se na oko 37,1 milijardu USD.

Najveće izravne štete podnijele su velike gospodarske infrastrukture poput Hrvatske elektroprivrede, Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Hrvatske šume, Hrvatske telekomunikacije, Hrvatske pošte i Hrvatske željeznice, ukupno oko 2,6 milijardi USD. Štete u ostalom gospodarstvu iznosile su dodatnih 1,5 milijardi USD.

Štete na imovini građana, ponajprije obiteljskim kućama procjenjuju se na 3,9 milijardi USD, a ako tome pridodamo i "društveni" stambeni fond, šteta iznosi 4,2 milijardi USD.

Za privatizaciju se pogrešno vjerovalo da sama može riješiti mnoge probleme gospodarstva. Naime, polazilo se od pretpostavki da je privatno vlasništvo po prirodi stvari efikasnije i racionalnije od dotadašnjeg društvenog vlasništva te da je tržišna privreda nemoguća bez poznatog vlasnika. Stoga se po svaku cijenu željelo dotadašnjem društvenom vlasništvu ("nevlasništvu") odrediti vlasnika, bilo podržavljenjem bilo prodajom odnosno privatizacijom.

Model pretvorbe i privatizacije koji je Hrvatska odabrala bio je pravno reguliran mnoštvom zakona i propisa, što je dovelo do pravne zbrke i netransparentnosti cijelog procesa.<sup>79</sup> Posljedica su bili izuzetno visoki troškovi sanacije, i to kako bankarskog sustava tako i devastiranih poduzeća koja su se nakon privatizacije ponovno vratila u državno vlasništvo. Najveći dio troškova sanacije snosili su sami građani putem poreznih davanja.

Proces pretvorbe i privatizacije doveo je do teških poremećaja u cjelokupnom gospodarstvu. Izvršena je preraspodjela društvenog bogatstva u korist nekolicine pojedinaca, a Hrvatska se polarizirala na mali broj enormno bogatih i veliki broj osiromašenih građana.

Teuća ekonomska politika imala je brojne efekte na makro i mikro razini hrvatskoga gospodarstva. Pozitivni rezultati ostvareni su u dva važna segmenta gospodarske politike, stabilnosti tečaja i stabilnosti cijena. Međutim, drugi segmenti koji bi stimulirali brzi gospodarski rast i zaposlenost ostali su u drugom planu. Izostao je ubrzani ekonomski rast, a socijalni problemi su se sve više gomilali.

Bruto domaći proizvod (BDP) nakon 1990. godine naglo pada te 1992. godine iznosi samo 41% onoga iz 1990. godine. Nakon toga bilježi se lagani oporavak BDP-a, ali su ostvarene veličine i dalje manje u odnosu na 1990. godinu. Tako je na kraju promatranog razdoblja, 1998. i 1999. godine BDP iznosio 87,1% odnosno 81,5% onoga iz 1990. godine. Iznos BDP-a po stanovniku iznosi oko trećine onoga u zemljama Europske unije.<sup>80</sup>

U realnim cijenama taj je pad još drastičniji, što se može vidjeti i iz indeksa industrijske proizvodnje. U 1995. godini industrijska proizvodnja iznosila je samo 56% one iz 1990. godine. Nakon toga slijedi mali oporavak te novi pad u posljednjoj promatranoj godini. Broj zaposlenih u industriji kroz cijelo razdoblje se smanjivao te je 1999. godine iznosio samo 46% od broja zaposlenih u industriji 1990. godine. Zahvaljujući velikom smanjenju zaposlenih u industriji, proizvodnost rada u industriji nije bilježila tako negativna kretanja te je čak i porasla za oko 30% u odnosu na 1990. godinu.

<sup>79</sup> Neki od modela preuzimanja poduzeća koji su bili van nadzora Hrvatskog fonda za privatizaciju i drugih državnih organa najčešće su bili: Menadžerski krediti, Stečajni postupak, Pretvaranje potraživanja u ulog, Stara devizna štednja, Bez kuna sredstava. Detaljnije u: Družić, G. (2001), "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske - Uzroci, posljedice i mogućnosti", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, str. 578.

<sup>80</sup> Prema: Družić, G. (2001), "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske - Uzroci, posljedice i mogućnosti", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, str. 547. - 551.

**Tablica 29.: Izabrani pokazatelji gospodarskih kretanja u Hrvatskoj u razdoblju 1990.-1999. godine**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BDP, tekuće cij., milijarde USD	24,8	18,2	10,2	10,9	14,6	18,8	19,8	20,1	21,6	19,9
BDP/pc	5.195	4.023	2.291	2.349	3.137	4.028	4.421	4.398	4.805	4.371
Realne stope rasta BDP (%)	-	-21,1	-11,7	-8	5,9	6,8	5,9	6,8	2,5	-0,9
Indeks fiz. obujma ind.proizv., 1990=100	100	72	61	57	56	56	58	62	64	63
Indeks broja zaposl. u ind.	100	82	70	66	62	58	54	51	49	46
Indeks proizvod. rada u ind.	100	87	87	87	90	96	107	120	131	136
Pokrivenost uvoza izvozom	77,5	86,0	103,1	83,7	81,5	61,7	57,9	45,8	54,2	55,2
Stopa nezaposlenosti	8,9	14,0	15,7	14,8	14,5	14,5	16,4	17,5	18,6	19,1

Izvor: Družić, G. (2001), "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske - Uzroci, posljedice i mogućnosti", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, str. 547. i Kelebuš, I. (2003), "Statistički pregled kretanja u hrvatskom gospodarstvu", *Ekonomska politika Hrvatske u 2004.*, Zbornik radova, Hrvatsko društvo ekonomista, Opatija, str. 372.

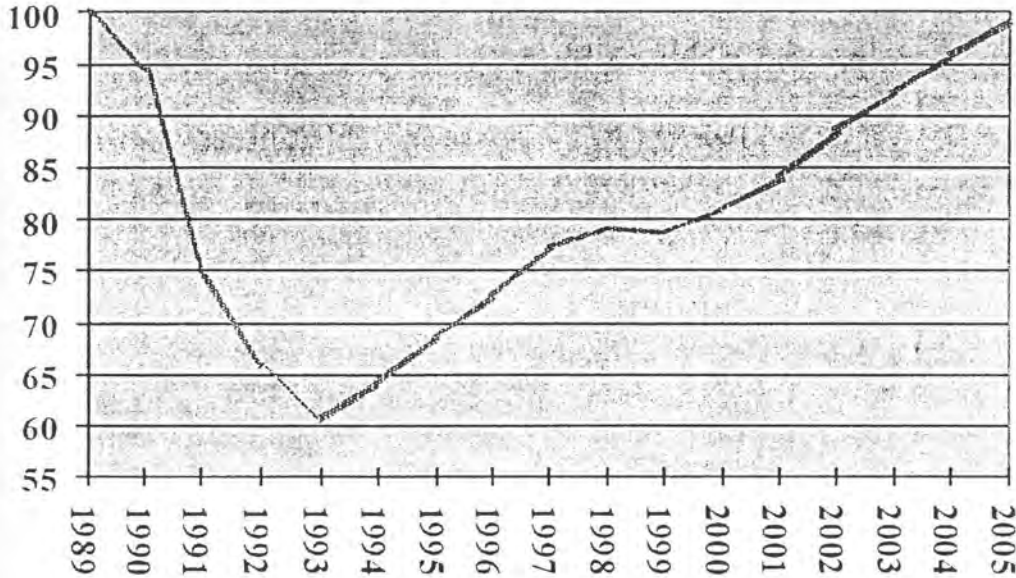
Izloženo zaostajanje i oporavak u novijem razdoblju preciznije dopunjuju i navedeni podaci odnosno graf.

**Tablica 30.: Prosječna godišnja stopa rasta BDP-a 1990. - 2005.**

Razdoblje	Prosječna godišnja stopa rasta BDP-a
1990-1999	<b>-2,38%</b>
1996-1999	<b>3,49%</b>
2000-2003	<b>4,07%</b>
2004-2005*	<b>3,75%</b>
1990-2005*	<b>-0,05%</b>

\* Primijenjen planirani rast BDP-a 3,7% Vlade, a ne procjena MMF-a o rastu BDP-a 3,4%.

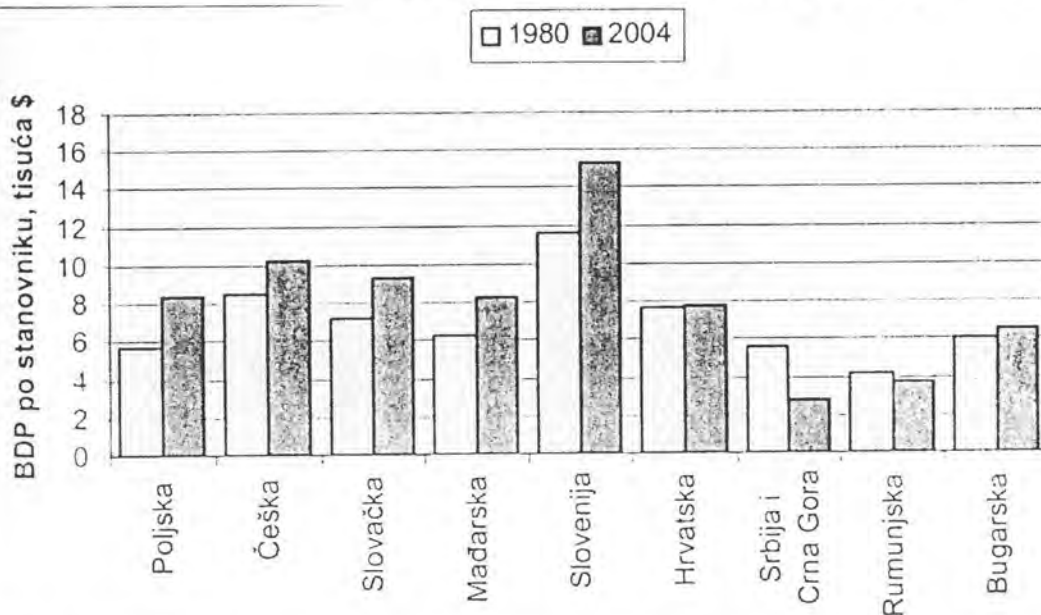
Grafikon 4.: Indeks kretanja realnog BDP u razdoblju 1990. - 2005. (1989. = 100)



Izvor: Domazet, T. (2005), Hrvatska: Ekonomika u ekonomiji, Ekonomska politika Hrvatske u 2006, HDE, Opatija, str. 125.

Ono što je, vjerojatno, najznačajnije, a s obzirom na specifičan položaj, značaj i ulogu komunalnih poduzeća - bruto društveni proizvod po stanovniku praktično je već četvrt stoljeća isti.

Grafikon 5.: BDP/stanovnik u tranzicijskim zemljama Istočne Europe 1980. i 2004. godine



Izvor: Stipetić, V. (2005), Laissez-faire kao ekonomska politika Hrvatske, Ekonomska politika Hrvatske u 2004., HDE, Opatija, str. 8.



## 4.2. Strategija razvoja Republike Hrvatske i većih hrvatskih gradova

U Hrvatskoj je i široj javnosti poznato da ne postoji jasna, koncenzusom prihvaćena strategija razvoja. Istodobno, o strategiji postoji niz vrlo značajnih dokumenata, među koje svakako valja ubrojiti:<sup>81</sup>

- strategiju Ekonomskog instituta Zagreb iz 1991. i 1992.
- priloge uz strategiju Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti 1992. i 1995.
- Dugoročnu strategiju razvoja Hrvatske, HAZU, 1999.

Mogu se uzeti u obzir i: strategijski program iz 1993., scenario EIZ iz 1997., studija HGK iz 1999., program Vlade RH 2000. - 2004. i neki drugi dokumenti.

Za potrebe ovog rada, zbog specifičnosti predmeta istraživanja, izložit će se dva pravca sagledavanja strateškog razvoja:

- strategija razvoja Republike Hrvatske, dokument Vlade Republike Hrvatske iz studenog 2002. godine
- upravljanje promjenama u sektoru zaštite okoliša.

### 4.2.1. Strategija razvoja Republike Hrvatske<sup>82</sup>

Da bi se postigao primjeren gospodarski rast i socijalni prosperitet, potrebna je jasna i cjelovita koncepcija razvoja Hrvatske, u čemu posebno mjesto zauzima gospodarska strategija. Ne smije se nikada smetnuti s uma da cjelovito koncipiranje gospodarske strategije razvoja proizlazi iz kritičke analize stanja nacionalnoga gospodarstva s posebnim osvrtom na potencijalno raspoložive unutrašnje i vanjske resurse i faktore. Potrebno je znati gdje smo da bi znali razmotriti budućnost.

Štoviše, koncepcija po kojoj bi razvojne prilike sagledavali iz spoznaja i predviđanja onoga što će se u svjetskoj ekonomiji događati u sljedećih pet ili deset godina bolje je rješenje nego koncepcija temeljena na povijesnoj ili sadašnjoj perspektivi.

Koncepcija razvoja Republike Hrvatske treba se temeljiti na izgradnji otvorenog, izvozno orijentiranog gospodarstva, s fleksibilnim tržištem rada, učinkovitim sustavom socijalne zaštite, uz istodobnu izgradnju transparentnog tržišnog i institucionalnog okvira, te zadržavanje stabilnog makroekonomskog okvira i jačanje svih onih elemenata koji stvaraju poduzetničku klimu, a time i konkurentnost u međunarodnim razmjerima.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Opširnije u: Veselica, V., Sirotković, J., Vojnić, D., et. al. (2001), *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske*, HAZU, HDE, Zagreb, str. 275. - 310.

<sup>82</sup> *Strategija razvitka "Hrvatska u 21. stoljeću"*, Vlada Republike Hrvatske, studeni 2002.

<sup>83</sup> *Strategija razvitka "Hrvatska u 21. stoljeću - makroekonomija"*, Vlada Republike Hrvatske, studeni 2002.

Drugim riječima, ključna pretpostavka pristupa nacionalnoj strategiji razvoja jest tranzicija makroekonomskog i makropolitickog okruženja u sustav koji će značiti realne institucionalne okvire koji omogućavaju i ekonomski prosperitet i građanske slobode. To su i preduvjeti povećanja gospodarske djelotvornosti putem poduzetništva i razvoja socijalne države.

Osnovna uporišta dugoročnog planiranja i strategija razvoja trebaju biti: znanje, ljudski kapital, vlastita akumulacija, evaluacija i difuzija modernih tehnologija, te izvozna orijentacija. S aspekta makroekonomije, Hrvatska raspolaže s nekoliko osobitih potencijala koji mogu potaknuti i usmjeriti gospodarstvo bržem rastu:

- ljudski resursi, uz relativno dobro obrazovanu tehničku radnu snagu,
- duga industrijska tradicija,
- povoljan geografski položaj,
- zemljište i očuvana prirodna bogatstva (primarno šumsko i vodno bogatstvo), pogodno za proizvodnju zdrave hrane,
- relativno dobro razvijena temeljna infrastruktura.

Osnovni ciljevi dugoročnog gospodarskog razvoja Hrvatske moraju biti zasnovani na spoznajama da je u suvremenim uvjetima jedino moguć takav razvoj koji optimalno koristi raspoložive faktore, neprekidno ih tehnološki unapređujući, kao pretpostavci održivog rasta zaposlenosti i blagostanja naroda, što podrazumijeva i socijalno pravedno društvo. U pristupu planiranju i strategiji razvoja bitno je opredijeliti se za osnovne (strateške) ciljeve razvoja.

Kao četiri glavna strateška cilja daljnjeg razvitka Hrvatske mogu se naznačiti:<sup>84</sup>

1. Ostvarivanje gospodarskog razvitka i visokog stupnja blagostanja svih građana Hrvatske uz uravnotežen regionalni razvitak,
2. Uključivanje u europske gospodarske integracije,
3. Podizanje kvalitete ljudskog kapitala, i
4. Očuvanje nacionalne sigurnosti.

U okviru prvog strateškog cilja kao osnovni podciljevi mogu se izdvojiti ostvarivanje pune zaposlenosti i maksimiranje korištenja nacionalnih resursa. Ostali podciljevi jesu:

- gospodarski rast od prosječno 5% godišnje u razdoblju 2001.-2015. godine,
- socijalna sigurnost građana,
- rast standarda stanovništva,
- održavanje gospodarske, socijalne i političke stabilnosti,
- promjene gospodarske strukture u skladu s izvoznom orijentacijom,

<sup>84</sup> Ibidem.

- razvoj nacionalnih komparativnih i konkurentskih prednosti unapređivanjem tehnološke razine proizvodnje na podlozi novih (čistih) tehnologija,
- uravnotežen regionalni razvitak uz proces decentralizacije.

Strategija razvoja koja, osim općih ciljeva kao što su rast proizvodnje i zaposlenosti, podrazumijeva svjesnu akciju usmjerenu na ostvarenje nekog dugoročnog nacionalnog interesa, mora sadržavati ciljeve i interese u odnosu prema svjetskim i europskim integracijskim procesima. U okviru drugog strateškog cilja, u makroekonomskom smislu se mogu izdvojiti ovi podciljevi:

- uključivanje u EU, CEFTA-u i EFTA-u,
- repozicioniranje na tržištima jugoistočne Europe.

Nosioce razvoja domaće proizvodnje roba i usluga prije svega treba tražiti u "vlastitom dvorištu". Ulaganje u ljude treba shvatiti kao investiciju koja će dugoročno donositi profit, a ne kao trošak. Demografski problemi zauzimaju posebno mjesto u ekonomskom razvoju. U sklopu trećeg strateškog cilja mogu se izdvojiti ovi podciljevi:

- poboljšanje kvalitete ljudskog kapitala ulaganjem u obrazovanje i znanost uz nužne reforme u tim sustavima,
- rast kvalitete života i produžetak životnog vijeka,
- usporavanje i zaustavljanje negativnih demografskih trendova u mjeri u kojoj raspoloživa materijalna sredstva to omogućavaju.

Na temelju prošlih negativnih iskustava (rat), potrebno je inzistirati na nacionalnoj sigurnosti. Svi prethodni ciljevi mogu se ostvariti samo u mimodopskim uvjetima, odnosno ako Hrvatska ima modernu i sposobnu vojsku i policiju. Stoga se, u okviru četvrtog strateškog cilja, mogu izdvojiti sljedeći podciljevi:

- tehnološka modernizacija i organizacijski preustroj vojske i policije,
- dovođenje razine izdvajanja za obranu i policiju na razinu razvijenih zemalja (NATO-a).

Postojeći sustav i politika ne smiju djelovati ograničavajuće na razvoj i u suprotnosti s proklamiranim ustavnim principima, o osobito u suprotnosti s interesima osnovnih nosilaca gospodarske djelatnosti, te sa suvremenim kriterijima tržišnih ekonomija. Gospodarski sustav i kompleks ekonomske politike od presudnog je značenja u ostvarivanju planova i programa razvoja. Odlučnost političkog vodstva i predanost ekonomskim reformama i promicanju nacionalne konkurentnosti se također u analizama pokazuje kao značajna odrednica uspjeha pojedinih zemalja. Podizanje nacionalne konkurentnosti i rast gospodarstva je dug proces i traži odlučnost, strpljenje i predanost dugi niz godina, jer nema uspjeha preko noći. Za provođenje bilo koje politike, poželjno je prethodno osigurati suglasnost svih relevantnih faktora (Vlade, političkih stranaka, sindikata i poslodavaca).

Ova strategija pobliže izlaže i pojedina područja od posebnog značaja (makroekonomska politika, monetarna politika, ...), a za potrebe ovog rada veoma je važno pitanje ekoloških problema i infrastrukture.

Ekološki problemi zauzimaju posebno mjesto u ekonomskom razvoju. Ekonomski rast, zdrav okoliš i društvena pravednost nužni su za postizanje blagostanja i osjećaja sigurnosti svih građana Hrvatske. Stoga, za razliku od sadašnje, treba provoditi takvu razvojnu politiku koja objedinjuje sva tri cilja.

Međunarodne usporedbe pokazatelja stanja okoliša upućuju da je stanje u Hrvatskoj bolje nego u većini tranzicijskih zemalja. U prioritetne zadatke u području zaštite okoliša stoga se ubraja: saniranje ratnih šteta (prije svega uklanjanje kemijskih onečišćenja i razminiranje), pročišćavanje komunalnih i otpadnih industrijskih voda, zbrinjavanje otpada i udovoljavanje standardima kakvoće zraka u industrijskim središtima.

Postojeći sustav financiranja neprimjeren je, kako s ekonomskog, tako i s ekološkog gledišta. Umjesto sveobuhvatnog rješavanja problema, u nas i dalje dominira pristup pojedinim elementima okoliša (zrak, voda, tlo), što je vidljivo i u postojećem zakonodavstvu.

I ovdje stoga treba primjenjivati i promijeniti način donošenja odluka, tako da i da u njihovo donošenje budu uključene sve zainteresirane grupe i strane.

Provođenje takve ekonomske politike, koja će za cilj imati usmjeravanje razvoja u skladu s načelima održivosti ima sljedeće pretpostavke:

- interdisciplinarni način rješavanja problema,
- ravnopravnost ciljeva zaštite i unapređivanja okoliša s ostalim ciljevima razvojne politike,
- političku volju za održivim razvojem na svim razinama;
- odgovarajuće zakonodavstvo (nadzor i sankcije) u skladu sa zakonodavstvom EU,
- obrazovanje za razumijevanje veza između ekonomske politike i okoliša i donošenje odluka u skladu s načelima održivosti.

Pojam "infrastruktura" obuhvaća grane i djelatnosti kojima se pružaju javne usluge bez kojih je nemoguće nesmetano odvijanje primarnih, sekundarnih i tercijarnih djelatnosti. Infrastruktura u užem smislu ili ekonomska infrastruktura odnosi se na promet, sustav komunikacija, energetiku i vodoprivredu, a infrastruktura u širem smislu obuhvaća školstvo, zdravstvo, istraživačku djelatnost, kulturu i policiju.

Kvaliteta i kvantiteta izgrađene infrastrukture znatno se razlikuje od područja do područja, čime nije ostvaren uravnoteženi razvoj. Dugoročno je potrebno sva ulaganja razmatrati sa stajališta uravnoteženog rasta, u kojemu su razvoj infrastrukturnog sustava i jačanje proizvodnih djelatnosti usklađeni.



U razvijenijim područjima razvojnu politiku treba usmjeriti na poboljšanje razmještaja ekonomskih aktivnosti s ciljem ispravljanja nepovoljnih prostornih posljedica djelovanja slobodne tržišne ekonomije na ekonomski rast. U tom smislu, infrastrukturne sustave treba postupno privatizirati i regionalizirati i na taj način oslabiti postojeće monopole i povećati efikasnost samih sustava.

#### 4.2.2. Upravljanje promjenama u sektoru zaštite okoliša

Važno je u svakom sagledavanju razvojne strategije imati na umu već postojeću ekonomsku, te razvojnu politiku, posebno u smislu ciljeva međuovisnosti Hrvatske i svijeta, ponajprije Europske unije. Drugim riječima, teško je, objektivno nemoguće i teorijski neopravdano razmišljati o razvoju, a ne uvažavati jedan od vodećih ciljeva kao što je cjelovito integriranje Hrvatske u Europsku uniju.

Istodobno, u okviru sadržaja priključivanja Europskoj uniji vrijedi naglasiti da komunalno gospodarstvo ima vrlo važnu ulogu i u području zaštite okoliša kao jednog od vodećih kriterija budućeg zajedništva s europskim narodima.

Možda najbolji ilustrator tih veza je dokument Svjetske banke pod naslovom: Ekonomski memorandum za Hrvatsku, Strategija za gospodarski rast kroz europske integracije<sup>85</sup>.

Iz bitnih naglasaka o strategiji zaštite okoliša, koja se izravno može povezati sa strategijom razvoja komunalnoga gospodarstva i područja razvidno je izdvojiti neke bitne sastavnice. Iz toga se razloga dio memoranduma, Upravljanje promjenama u sektoru zaštite okoliša, prenosi u značajnijim i aktualnim sastavnicama.<sup>86</sup>

**142. Europska integracija Hrvatske i njezina strategija rasta također su povezani s poboljšanjem njezinih standarda čuvanja okoliša.** Potrebna su ogromna ulaganja u sektore voda, otpadnih voda i čvrstog otpada tamo gdje znatan dio stanovništva još uvijek nema pristupa javnoj opskrbi vodom i gdje su standardi zaštite okoliša u obradi otpadnih voda i gospodarenju čvrstim otpadom jedva zadovoljeni.

**143. Imajući u vidu prirodni okoliš, ekološki izazovi s kojima je Hrvatska suočena su umjereni.** U usporedbi sa zemljama srednje Europe, Hrvatska se nalazi u relativno dobroj situaciji. Premda ima područja u kojima je potrebno hitno djelovanje, problemi su, općenito gledano, savladivi. Najozbiljniji problemi s kojima se Hrvatska suočava vjerojatno su oni koji se odnose na vode i otpad - proširenje vodoopskrbe, povećanje prikupljanja otpadnih voda, bolje upravljanje deponijima za čvrsti otpad i nezakonitim raspolaganjem zemljištem.

<sup>85</sup> Izvješće br. 25434 - HR, Svezak 1, Sažetak, srpanj 2003.

<sup>86</sup> Ibid, str. 48. - 50.



**144. Pa ipak, strategija usvajanja standarda EU-a u pogledu zaštite okoliša možda je složenija nego u drugim sektorima.** Premda su deklarirani nacionalni prioriteti za okoliš i prioriteti EU-a općenito usklađeni, odnos dobiti i troškova kod angažiranih investicija možda nije uvijek zadovoljavajući gledano na dugi, a katkad čak i na srednji rok. Adekvatna strategija usmjerena na zadovoljavanje standarda EU-a morat će uzeti u obzir sljedeće faktore. Prvo, iznos investicija koje će država morati financirati u velikoj je mjeri ovisan o brzini reformi. Mehanizmi povećanog povrata troškova nisu samo sredstvo financiranja; internaliziranjem troškova zaštite okoliša oni mogu potaknuti znatno smanjenje onečišćenja, pa tako i potrebnih mjera za smanjenje stupnja onečišćenja. Nadalje, sudjelovanje privatnog sektora također može olakšati teret državi. I najzad, investicije se mogu rasporediti tako da se prvo pokrenu projekti s visokim omjerom troškova i zarade.<sup>87</sup>

**145. Kad je u pitanju voda, glavni ciljevi su proširenje javne opskrbe vodom na 90% stanovništva (trenutačno pokriva 73%, a neka su područja potpuno nepokrivena) a zbrinjavanje otpadnih voda na praktički cjelokupno stanovništvo (sa sadašnjih 60%).** Trenutačno, oko 1.200.000 stanovnika još uvijek nisu povezani sa sustavima javne opskrbe vodom. Štoviše, oni koji su povezani ne primaju uvijek dovoljne količine pitke vode, jer mnogi sustavi opskrbe vodom imaju ograničen kapacitet koji u kritičnim razdobljima ne može zadovoljiti potrebe za vodom.

**146. S obzirom na važnost čistih obalnih voda za korisnu turističku privredu, obrada otpadnih voda proširuje se radi zadovoljavanja normi EU.** Tu su i važne međunarodne obveze koje Hrvatska mora zadovoljiti u pogledu smanjenja izbacivanja hranjivih materija u Sredozemno more, što zahtijeva izvjesne mjere vezane za poljoprivredni otpad. Potrebna su ogromna sredstva radi postizanja prijeko potrebnih poboljšanja u zbrinjavanju i pročišćavanju otpadnih voda. Hrvatska će morati poduzeti inovacijske reforme u svom upravljanju vodom i u tu svrhu bit će joj potrebna znatna pomoć izvana kako bi postigla svoje ciljeve.

**147. Direktive EU-a također naglašavaju važnost objedinjenog upravljanja vodama.**

U Hrvatskoj će za to trebati ojačati ustroj institucija i njihove ljudske potencijale, definiranjem mehanizam prekogranične suradnje, definiranjem planske dokumentacije i kriterija gospodarske analize koji bi poduprli te planove.

**148. Gospodarenje čvrstim otpadom također je veliki problem u Hrvatskoj.** Više od polovice općina (koje obuhvaćaju oko 20 posto stanovništva) nemaju organizirano zbrinjavanje čvrstog otpada. Situacija se, međutim, popravlja: dok se količina čvrstog otpada povećava za 2 posto godišnje, zbrinjavanje se povećava za 4 posto. To se postiže unatoč znatnim gospodarskim teškoćama s kojima se većina općina suočava. Tamo gdje se otpad odvozi na deponije, samo njihov mali broj zadovoljava međunarodne standarde. Drugi problemi kojima je hitno potrebno

<sup>87</sup> Treba, međutim, primijetiti da će, u slučaju sukobljavanja između Nacionalnog plana djelovanja za okoliš (NEAP) i *acquisa* u procesu pridruživanja, prioriteti EU-a imati prvenstvo nad nacionalnim prioritetima.

posvetiti pažnju obuhvaćaju nepostojanje odgovarajućih deponija na malim otocima i nepravilno zbrinjavanje jednog dijela opasnog otpada. Alternative za financiranje obuhvaćaju povećano korištenje pristojbi radi pokrivanja troškova mnogih usluga koje će se morati uvesti.

**149. Većina indikatora pokazuje smanjeno emitiranje glavnih onečišćivača zraka (za 15 do 50%) od 1990. godine do danas.** Intenzitet kojim gospodarstvo onečišćuje zrak također se znatno poboljšao u razdoblju između 1990. i 1996. godine. Hrvatska trenutačno zadovoljava ciljeve postavljene Protokolom o sumporu i Protokolom o više onečišćivača o smanjenju SO<sub>2</sub> za 61% u odnosu na njegovu količinu u 1990. godini te o zadržavanju emisija NO<sub>x</sub> na razini iz 1990. godine. *S međunarodne točke gledišta, najteži problemi vezani su za emisije stakleničkih plinova.* Ovdje je problem činjenica da je potrebna akcija kako bi Hrvatska zadovoljila svoje međunarodne obveze vezane za Protokol iz Kyota. Kako bi ostvarila ove ciljeve Hrvatska će možda uvesti porez na ugljik i/ili iskoristiti mehanizme fleksibilnosti iz Kyota. Potrebno je da Vlada pripremi strategiju za postizanje ovoga cilja.

**150. Sve u svemu, Hrvatska će morati investirati mnogo više nego obično u zaštitu okoliša da bi zadovoljila standarde EU-a.** *Procjene osoblja ukazuju kako će Hrvatska morati investirati dodatnih 5 do 10 milijardi eura tijekom 20-godišnjeg razdoblja kako bi dostignula *acquis*.* Oko polovice te sume bit će u sektoru vode, a ostalo će se dijeliti na čvrsti otpad, kvalitetu zraka i direktive IPPC-a. Postojat će i *značajni poslovni troškovi*. Procjene pokazuju da će oni iznositi 80 do 120 eura *godišnje po stanovniku*. Opseg ukupne osnovne procjene kapitalnog izdatka iznosi od *6,1 do 11,8 milijardi eura ili 1.390 do 2.680 eura po stanovniku*.

**151. Ovaj veliki raspon ukazuje na dvije stvari: neizvjesnost jediničnih troškova i, što je važnije, na razlike koje odražavaju koliko je investicijska strategija troškovno učinkovita.** Dolje su prikazana tri scenarija, u kojima su privatne i javne investicije dane kao funkcije politike koja se provodi u Hrvatskoj.<sup>88</sup> Najniži slučaj pretpostavlja spore reforme, scenarij srednje reforme pretpostavlja brži porast naplate usluga i uključivanja privatnog sektora, a scenarij visoke reforme pretpostavlja reforme koje Hrvatsku dovode na razinu najnaprednijih zemalja kandidata poput Češke Republike.

**152. Visoki povrat troškova za vodu i čvrsti otpad može odigrati bitnu ulogu u smanjenoj potražnji usluga, te tako smanjiti investicije koje su potrebne da bi se one pružale i istodobno pomoći u povratu troškova.** Primjerice, u scenariju visoke reforme, naplata komunalnih usluga vodi punom povratu troškova. Slično tome, korištenje instrumenata temeljenih na tržištu, kao što su porez na ugljik, naknada za opasni otpad i proizvodna naknada za artikle čije je uklanjanje skupo, rezultirat će smanjenjem potražnje za fosilnom energijom i proizvodnje otpada. Te naknade također će osigurati sredstva za investiranje u energetska

<sup>88</sup> Investicije potrebne za udovoljavanje *acquis*-u ne ovise o pretpostavljenim kratkoročnim do srednjoročnim stopama rasta u Hrvatskoj, jer je većina izdataka potrebna za poboljšanje zaštite okoliša za sadašnji BDP. Razumije se, što je veća stopa reforme, time će biti veći očekivani gospodarski rast, te će investicije predstavljati manji postotak ukupnog BDP-a.

učinkovitost i rješavanje zbrinjavanja otpada. Pretpostavlja se da se prema scenarijima srednje i visoke reforme postojeće naknade povećavaju te da se prema visokom scenariju uvode novi instrumenti.

**153. Ostale reforme koje su bitne za održavanje niže razine javnih investicija su one koje jačaju ulogu privatnog sektora u pružanju usluga.** Prema osnovnom scenariju, uloga privatnog sektora u investiranju će ostati mala, 10 posto u slučaju sektora voda. To se penje do 21 posto u srednjem scenariju i do 30 posto u visokom scenariju. U gospodarenju otpadom udio privatnog sektora u investicijama iznosi 25 posto, 43 posto odnosno 60 posto prema osnovnom, srednjem odnosno visokom scenariju. U energetskom sektoru, sudjelovanje privatnog sektora kreće se od 50 posto u osnovnom scenariju do 100 posto u srednjem i visokom scenariju. Jačanje institucionalnih sposobnosti i ljudskih resursa u relevantnim uredima u javnom sektoru (uključujući i regulatorne agencije) ključan je uvjet za uspješno uključivanje privatnog sektora.

**154. Važan faktor koji će određivati investicijske potrebe izražene u sadašnjim vrijednostima i prema stvarnim rashodima u prvih šest ili nešto više godina je vremenski raspored investicija.** *Sadašnja* vrijednost investicija smanjivat će se ako se odgađaju skuplje stavke. Nekoliko studija pokazuje da pažljivo procjenjivanje dobiti naspram troškova podupire izravno prihvaćanje većine standarda vezanih za onečišćivanje zraka, te pažljivije postupno uvođenje standarda za gospodarenje otpadom i pročišćavanje otpadnih voda.

**155. Primjer u kojem bi odgađanje investicija bilo opravdano je slučaj pročišćavanja otpadnih voda u općinama,** osobito u mnogim priobalnim gradovima gdje je voda čak i sada izvrsne kvalitete za kupanje i uzgoj školjaka i gdje dodatna obrada vode nije potrebna. Međutim, postoji više 'kritičnih točaka' gdje to nije slučaj i gdje će daljnji razvoj turizma pogoršati stanje ako se ne provedu korektivne mjere. Ukratko, zbog toga tempiranje aktivnosti treba odrediti prema relativnim troškovima i koristima predloženih mjera. *Prilikom sastavljanja reformskih scenarija, pretpostavlja se da će Vlada u svim slučajevima slijediti učinkovito postupno uvođenje, temeljeno na analizi koristi i troškova i na razmatranju raspoloživosti lokalnog financiranja.*

**156. Međutim, čak i uz niže razine državnih troškova, razina potrebna u prvih nekoliko godina bit će više nego dvostruko veća od sadašnjih državnih troškova za okoliš.** Premda su čak i te više razine investicija za okoliš male u odnosu na cjelokupni proračun javnog sektora, bit će potrebno značajno povećanje proračuna za zaštitu okoliša. To je potrebno isplanirati, uključujući institucionalno jačanje koje će biti potrebno u Ministarstvu zaštite okoliša.

#### 4.2.3. Strategija razvoja pojedinih hrvatskih gradova

Međuovisnost strategija razvoja gradova i komunalnih poduzeća je nedvojbeno. Kako je već istaknuto, strateški pravci razvoja lokalne samouprave, posebno u pogledu stanovanja i

industrije, ali i drugih djelatnosti, ključni je pokazatelj za strateške odrednice i kada je riječ o komunalnim uslugama i proizvodima.

Aktualno razdoblje u Hrvatskoj bitno karakterizira upravo nedostatak strategije u cjelini i slijedom na postojanje strategije nižih lokalnih samouprava. Tek u novije vrijeme izrađene su ili su u pripremi strategija razvoja Hrvatske, regionalni operativni planovi i strategije održivog razvoja. U izradi ili pripremi tih planova i strategija i gradovi su ozbiljno pristupili planiranju dugoročnog razvoja. Istodobno, to ne znači da pojedini gradovi nisu i ranije promišljali strateški razvoj, a u nastavku se u tom smislu, izlažu primjeri Rijeke i Zagreba.

#### 4.2.3.1. *Strategija razvoja Grada Rijeke*

Tijekom razdoblja 2000. - 2002. godine, radna grupa formirana pri Gradu Rijeci, uz tehničku pomoć Urban Institute-a/USAID-a, a sastavljena od predstavnika raznih gospodarskih sektora, institucija i nevladinih udruga, izradila je prvu Strategiju gospodarskog razvoja Grada Rijeke.<sup>89</sup>

U toj strategiji su, nakon svih rasprava, istaknuta četiri ključna kritična pitanja koja su s predloženim projektima opisala stanje i moguće pravce razvoja riječkoga gospodarstva:

1. Kako stvoriti motivirajuće/aktivno/dinamično poslovno okruženje?
2. Kako uskladiti ljudske potencijale s potrebama gospodarstva u restrukturiranju?
3. Kako razviti jedinstvenu informatičku infrastrukturu Rijeke?
4. Kako omogućiti razvoj Rijeke kao prometnog i poslovnog središta s brzim prometom unutar grada i tranzitom bez interferencije s gradskim prometom?

Temeljni zadatak Grada Rijeke u 2003. godini je bio stvarati i promovirati nove poslovne projekte kako bi potencijalni investitori imali jasnu informaciju o mogućnostima ulaganja u riječko gospodarstvo. O tim investicijama ovisit će daljnji gospodarski i svekoliki razvoj Grada Rijeke.

Najveći investicijski programi planirani su unutar Lučke uprave Rijeku. Radi se, zapravo, o čitavom nizu projekata za koje se koristi komercijalni naziv "Riječki prometni pravac - Rijeka Gateway Project". U tijeku je dovršetak projektne dokumentacije, a na temelju čega će Svjetska banka definirati konačan iznos zajma za modernizaciju infrastrukture i suprastrukture cjelokupnog lučkog područja. Osim modernizacije postojećih i proširenja novih lučkih terminala, za Grad Rijeku su vrlo važni i projekti tzv. waterfront-a koji podrazumijevaju otvaranje središnjeg dijela lučkog bazena u komercijalne svrhe, te pristup građana i posjetitelja tom dijelu obalnog prostora.

<sup>89</sup> Materijali i podaci Ureda za gospodarstvo, Grad Rijeka.



Grad Rijeka nastavlja realizaciju državnog projekta ceste D-404 čiju će izgradnju u nastavku financirati i voditi državna agencija Hrvatske ceste.

Talijanska tvrtka Policentro započela je radove na projektu World Trade Center radi izgradnje poslovno-trgovačkog centra koji će ponuditi nove gradske sadržaje (trgovački i poslovni prostor, javna garaža i zabavni sadržaji).

Poseban izazov s kojim se Grad Rijeka suočio je revitalizacija nekretnina blokiranih unutar trgovačkih društava u stečaju i tu se prije svega misli na najveće riječke stečajne postupke: Torpedo i Tvormicu papira.

U strategiji gospodarskog razvoja Rijeke preporučeno je formiranje INFO- CENTRA, jedinstvenog centra koji će na kvalitetan način objedinjavati sve informacije o gospodarskom sustavu, pratećoj infrastrukturi, investicijskim projektima, te sistemskim rješenjima koja pogoduju novim investitorima.

S ciljem poticanja ulaganja u raznolike projekte regionalnog i gospodarskog razvoja, a u suradnji s Primorsko-goranskom županijom u 2003. godini započet će se s projektom "Agencije za regionalni razvoj" gdje će se na jednom mjestu moći dobiti informacije i cjelokupna podrška u realizaciji investicijskih programa. Svjetska iskustva (Irska, Španjolska) pokazuju da razvoj nije slučajna pojava, već iza velikih razvojnih iskoraka stoje institucije koje osiguravaju potporu gospodarstvu i investitorima. Osim što je izuzetno transparentan, ovakav način rada zahtijeva i povezivanje postojećih institucija u jednu cjelinu, ali i osnivanje srodnih agencija i na višim razinama, a što stvara sustav potpore za daljnji rast i razvoj gospodarstva.

Grad Rijeka će putem razvoja komunalne infrastrukture i nadalje pratiti daljnji razvoj gospodarskog sustava, te poticati sve projekte koji dovode do efekta novog zapošljavanja i tehnološke obnove u riječkom gospodarstvu.

### **Strateški razvojni projekti Grada Rijeke**

Na temelju Smjernica mandatnog razdoblja (2001.-2005. godina), u 2003. i 2004. godini strateški razvojni projekti Grada Rijeke su:<sup>90</sup>

#### **1. Dogradnja prometnog sustava Grada Rijeke i izgradnja javnih garaža:**

- Izgradnja ceste D-404 i priprema dokumentacije za cestu D-403,
- Putnički terminal:
  - kandidiranje "Rijeka prometa" za obavljanje koncesije na putničkom terminalu,

<sup>90</sup> Smjernice razvoja Grada Rijeke, mandatno razdoblje 2001. - 2005. godine, Grad Rijeka, Ured za gospodarstvo.



- novi autobusni kolodvor - dovršetak Studije tehnološke i prometne organizacije na lokaciji Zapadna Žabica, te početak imovinsko-pravne pripreme (otkup zemljišta),
- Projektna dokumentacija za izgradnju gradske komunalne garaže na lokaciji Rikard Benčić i stvaranje uvjeta za izgradnju novih parkirnih mjesta u javnim garažama:
  - izgradnja infrastrukture za garažu na lokaciji Trg Ivana Klobučarića i
  - priprema projektne dokumentacije za garažu u Vodovodnoj ulici.
  - izgradnja garaže do 500 parkirnih mjesta i
  - stvaranje uvjeta za izgradnju 2.500 parkirnih mjesta u garažama
- Uvođenje sustava automatskog upravljanja prometom,
- NAPAN (North Adriatic Port Area Network) - europski program povezivanja sjeverno-jadranskih luka, kojem je u razdoblju 2004.-2006. godine Rijeka-Hrvatska predsjedatelj.

2. Priprema i dovršetak izgradnje komunalne infrastrukture za stambenu izgradnju, do 500 stanova, modelom društveno poticane stanogradnje (lokacije Srdoči Rujevica i Drenova) od čega 400 stanova za otkup, a 100 stanova za najam.

3. Dovršetak izgradnje kanalizacije Kantrida i projektne dokumentacije za Grobnik, te širenje vodovoda prema Krku - izgradnja sustava vodoopskrbe otoka Krka i Liburniji, te poslovi na sanaciji deponija Viševac i aktivnosti na otkupu zemljišta za novi deponij (Mariščina).

4. Nakon dokapitalizacije KD "Energo" d.o.o. intenzivirat će se zamjena postojeće mreže gradskog plina te izgradnja nove mreže.

5. Nastavak izrade projektne dokumentacije i izgradnja zatvorenog plivališta na Kantridi, priprema projektne dokumentacije za izgradnju sportske dvorane na Zametu (u sklopu kandidature Rijeke za domaćina Mediteranskih igara 2009. godine).

6. Uspostaviti nove načine financiranja razvojnih projekata Grada Rijeke putem:

- dovršetak rada Price WaterhouseCoopers (nezavisnih konzultanata Europske banke za obnovu i razvoj) na programu poboljšanja kreditne sposobnosti Grada,
- izrade kreditnog rejtinga,
- emisije municipalnih obveznica,
- fonda za razvoj poduzetništva,
- mirovinskog fonda i
- zaklade za kulturu.

7. Poboljšanje funkcioniranja sustava osnovnog školstva i socijalnih institucija putem procesa decentralizacije te širenje kapaciteta u Psihijatrijskoj bolnici Lopača.

## 8. Stvaranje uvjeta za razvoj suvremene muzejske i knjižnične djelatnosti:

- Moderna galerija Rijeka - muzej moderne i suvremene umjetnosti - izrada idejne i izvedbene dokumentacije (do zahtjeva za građevinskom dozvolom) preseljenje u T-objekt unutar lokacije R. Benčić i
- Izrada projektne dokumentacije za novu zgradu Gradske knjižnice na lokaciji Trg Ivana Klobučarića.

9. Ulaganje u razvoj gradske uprave u smislu donošenja i usvajanja Prostornog plana i GUP-a, razvoj GIS-a, uvođenja gradskog katastra, poboljšanja upravljanja imovinom građana (uz tehničku pomoć USAID -Urban Institute), uvođenja ISO-9001 certifikata i stalnog ulaganja u informacijski sustav i znanje zaposlenika. Također, nastavak razvoja geografsko-informacijskog sustava projekta *Rijeka on-line* i pružanje informacija i usluga telefonom onim građanima koji nemaju mogućnost komunikacije putem Interneta.

U razdoblju 2002. - 2004. godine, značajno je izmijenjena struktura riječkoga gospodarstva u korist uslužnog sektora (promet, trgovina i turizam), te malog i srednjeg poduzetništva, te su ostvarena pozitivna makro-ekonomska kretanja (osim zaostajanja izvoza u odnosu uvoz). Grad Rijeka je napravio puno što se tiče navedenih pitanja, te je zaključak da su razvojni projekti i aktivnosti Grada Rijeke, kao i nove inicijative privatnog poduzetništva i programi nevladinih udruga značajno pridonijeli novom image-u Rijeke kao prometno-uslužnog centra, te atraktivne destinacije urbanog turizma. Također, ostvaren je značajan razvojni iskorak riječke luke, kao i cijelog riječkog prometnog pravca.

Navedena četiri osnovna strateška pitanja još su uvijek aktualna iako su sve prethodne preporučene aktivnosti iz prethodne Strategije u cijelosti realizirane ili su u tijeku realizacije. Preporučene nove aktivnosti za ostvarenje strateških pitanja odnose se i na područja prometa, zaštite okoliša i javnog gradskog prometa.

Promet - dovršiti riječki cestovni čvor dovršenjem tzv. zaobilaznice i njoj pripadajućih čvorova.

Zaštita okoliša - plan boljeg gospodarskog korištenja riječkih prirodnih resursa (riječke plaže, riječka voda, rijeka i šuma u kanjonu Rječine). Potrebno je, međutim, razlučiti područja koja se štite (kanjon Rječine, vodozaštitne zone) i koja ne mogu biti ili u točno određenoj mjeri gospodarski korištena, od onih čije korištenje zahtijeva dodatne investicije (plaže). Također, izgradnjom sustava otpadnih voda i njihovim pročišćavanjem, kvaliteta mora će se povećati.

Razvojni projekti u javnom gradskom prometu - nova koncepcija javnog gradskog prijevoza koja podrazumijeva:

- reorganizaciju javnog prijevoza, uvođenje u javni prijevoz gradske željeznice, te novu organizaciju kontakta javnog i individualnog prijevoza u gradu,
- preseljenje Autotroleja na novu lokaciju,

- izgradnja novog međugradskog autobusnog terminala na Žabici (ex-željeznička skladišta)
- primjena strategije Rijeka prometa (izrađeno u suradnji s Urban Institute-om/USAID-om tijekom 2003.-2004. godine)
- promocija projekata u prometu i edukacija građana Grada Rijeke za korištenje novih prometnih i parkirnih mjesta.

#### 4.2.3.2. Strategija razvoja Grada Zagreba

Grad Zagreb ustraje na svojoj tradicionalnoj europskoj usmjerenosti. Racionalno koristi svoje potencijale i posebnosti na crti prepoznatljive europske metropole. Konkurentnom ponudom postaje atraktivna destinacija poslovnim ljudima, turistima i novim stanovnicima grada. Na toj crti ističu se sljedeće sastavnice razvojne vizije:<sup>91</sup>

- Grad Zagreb je složena tvrtka, koja raspolaže vrijednim gradskim potencijalima i usmjerava njihovu uporabu prema sustavnom razvoju novih vrijednosti u gospodarstvenom, ekološkom, društvenom i estetskom pogledu
- Grad Zagreb je svojom izvrsnošću središte, proizvođač, pokretač i mjera svekolike hrvatske uspješnosti, te svojim propulzivnim gospodarstvom utječe na razvojni zamah cijele zemlje i šireg regionalnog prostora
- Grad Zagreb svojom ponudom utemeljenom na znanju, te primjeni informatičko-komunikacijskih tehnologija postaje konkurentan u sustavu europskih metopola i regija
- Promijenjena struktura vlasnika i nositelja gospodarstvenih aktivnosti podržana mjerama horizontalne potpore omogućuje Gradu Zagrebu kontinuirano investiranje u nove razvojne projekte
- Uvođenje inovacija u proizvodnim, uslužnim djelatnostima, gradskoj infrastrukturi i upravi trajni su napor svih struktura Grada
- Dinamičko gospodarstvo čini Grad Zagreb privlačnim za život i rad mlađem dijelu visokoobrazovane populacije
- Grad Zagreb se internacionalizira ne gubeći pri tom svoju tradicionalnu urbanu i prostornu kvalitetu i time postaje privlačan i stručnjacima iz šire regije
- Administracija Grada postaje suvremena, djelotvorna i partnerska.

Tri su temeljna cilja razvoja:

1. **Ustrajanje na izgradnji otvorenog Grada sa značajkama civilnog društva i utemeljenog na individualnim inicijativama i odgovornosti**

<sup>91</sup> Studija o gospodarskom razvoju Grada Zagreba (2001), Ekonomski institut Zagreb.

2. **Jačanje pravne države, sustava i njegove učinkovitosti**
3. **Kontinuiran i ekološki održiv gospodarstveni razvoj u uvjetima globalnih povezivanja s isticanjem europskog usmjerenja u procesu razrade vlastite ponude.**

Ostvarenje postavljenih ciljeva ovisit će o uspješnom restrukturiranju gospodarstva na području Grada Zagreba, osnovicu kojega čine nova ulaganja, te reorganiziranje gradske uprave. Ključni izvori za pokretanje i održavanje investicijske aktivnosti su sljedeće:

1. **Izravna strana ulaganja**
2. **Nova mala i srednja poduzeća**
3. **Restrukturiranje i privatizacija gradskih poduzeća.**

Valja stvoriti investicijsku i poduzetničku klimu i nametnuti se kao povoljna investicijska destinacija za poduzetnike iz šireg regionalnog prostora.

Ne manje važni i gospodarskim ciljevima komplementarni su projekti iz područja kulture i umjetnosti utemeljeni na postojećim, osobito ljudskim, resursima, pozitivnim iskustvima i praktičnim izravnim i neizravnim učincima na stvaranju urbanog i prepoznatljivog identiteta Grada, te projekt oživotvorenja mjesne samouprave kao institucionaliziranog oblika aktivnog sudjelovanja svih građana u upravljanju Gradom.

Navedenim polazištem utvrđene su i primjerene smjernice razvoja.

Grad Zagreb treba biti partner, poduzetnicima i Središnjoj državi. Uloga partnera i stvaranje povoljnog gospodarskog okruženja dvije su osnovne smjernice kojima se Grad treba rukovoditi u razdoblju koje dolazi.

Opredjeljenje za razvoj i stalno isticanje svih oblika zagrebačke izvrsnosti temelji se na sinergijskom učinku partnerskih odnosa građana, poduzetnika i gradske uprave.

Racionalna uporaba resursa temeljena na konceptu zajedničkog ulaganja s poduzetnicima i stanovništvom u sklopu kojega "svi dobivaju" ("ekonomija blagostanja"), preduvjet je suvremenog pristupa jačanju pregovaračke pozicije Grada i njegove konkurentnosti.

Grad nije sudionik, već katalizator razvojnih procesa. Grad ne stvara blagostanje i međusobno povjerenje među subjektima, već temeljne uvjete za njihov razvoj. Pruža informacije i provodi mjere koje povećavaju predvidivost individualnih odluka. Decentraliziranost, ograničenu veličinu, djelotvornost, profesionalnost i ugled valja izgrađivati i usvajati kao osobine razvojno usmjerenog gradskog okvira. U tome pogledu ističe se sljedeće:

- slijediti i ustrajati na konceptu otvorenog grada u najširem smislu te riječi
- pojačati napore u mjeru intenziviranja i širenja veza s ostalim europskim gradovima i regijama

- hitno reorganizirati državnu upravu, i pojačati komunikaciju na relaciji središnja država-lokalna država-poduzetnici
- u gradskoj fiskalnoj politici slijediti smjernice fiskalne politike Republike Hrvatske, te iskoristiti prednosti decentraliziranog fiskalnog sustava
- uspostaviti sustav gradske riznice
- institucionalno snažno poduprijeti obrt, mala i srednja poduzeća
- ubrzano privatizirati i restrukturirati poduzeća u gradskom vlasništvu i promovirati tržišnu utakmicu na razini Grada (ured za zaštitu tržišnog natjecanja, zaštitu potrošača i slično)
- povećati površinu komercijalnih zemljišnih područja i riješiti problem parcelizacije zemljišnih čestica, te ubrzati proces povrata imovine
- srediti registre pokretne i nepokretne imovine (posebice zemljišne knjige) i uvesti One-Stop-Shop model za zainteresirane investitore u kojem bi na jednom mjestu mogli dobiti sve potrebne dokumente za pokretanje posla
- izraditi praktične vodiče za domaće i strane ulagače
- prijeći na koncept permanentnog obrazovanja svih djelatnika u državnoj upravi i menadžera u gradskim poduzećima
- izgraditi suvremen, umrežen, ažuran i metodološki usporediv sustav prikupljanja, obrade i distribuiranja podataka koji se tiču Grada Zagreba
- dodatno poduprijeti programe obrazovanja građana, sufinancirati fleksibilnije i kraće programe (stručne škole, seminari), organizirati poslovne škole
- deinstitutionalizirati i pojačati socijalnu skrb za osobe s takvim zahtjevima.

## PROJEKCIJE I OČEKIVANA GOSPODARSKA STRUKTURA

### *Prostor i infrastruktura*

Sukladno usvojenim prostornim dokumentima ustraje se na onim gospodarstvenim djelatnostima koje "racionalno koriste gradsko zemljište, koje nisu energetske intenzivne i prometno su primjerene, prihvatljive su za okoliš, profitabilne su i

privlače kapital i modernu tehnologiju, te ne izazivaju dolazak stanovništva i širenje drugih funkcija, i podnose visoke lokacijske troškove smještaja u zagrebačkoj aglomeraciji".

U sklopu brige o vodi zagrebačkom vodonosniku valja posvetiti osobitu jer je riječ je o nezamjenjivom prirodnom resursu i strateškoj sastavnici dugoročnog, održivog razvoja.

Prednost zemljopisno-prometnog položaja Grada Zagreba učinile su Zagreb važnim prometnim čvorištem hrvatskog i europskog prostora. Stoga će daljnji razvoj te funkcije, koja



uključuje razvoj kvalitetnih cestovnih, željezničkih, zračnih, komunikacijskih i drugih veza s nacionalnim i europskim prostorom osigurati važnu infrastrukturnu osnovu za budući razvoj Grada Zagreba.

Ograničenost vlastitih izvora energije s jedne strane, i rastuća potrošnja energije s druge strane, čine Grad Zagreb snažno ovisnim o energetskej bilanci Hrvatske, pa se implementacija nacionalnih energetskej programa u Gradu Zagrebu drži preduvjetom racionalnog korištenja energije, smanjenja štetnog utjecaja energetske potrošnje na okoliš, a na toj crti poticanja energetske manje intenzivnih industrija na gradskom području, te povećanju energetske efikasnosti u stanogradnji.

### **Gospodarstvo**

Grad Zagreb karakterizira zatečena gospodarska struktura. Riječ je o tri sektora: A - Brzo rastući sektor (obuhvaća financijske usluge, sve poslovne i intelektualne usluge, promet i veze, turizam i ugostiteljstvo, te osobne usluge); B - Sektor s umjerenim rastom (graditeljstvo, industrija i rudarstvo s energetikom, trgovina i društvene usluge); C - Sektor sa sporijim rastom (poljoprivreda i šumarstvo i ribarstvo).

Gospodarska struktura ja povoljna, jer danas postoji relativna specijalizacija u brzo rastućem sektoru - financijskim uslugama, poslovnim i osobnim uslugama, te prometu i vezama.

Stoga se očekuje izrastanje Grada Zagreba u financijsko i prometno središte s razvijenom primarnom i sekundarnom infrastrukturnom mrežom, središte proizvodnje poslovnih, znanstvenih i kulturnih usluga.

S obzirom na značenje i prednosti zagrebačke lokacije i raspoložive odgovarajuće radne i intelektualne resurse, Grad Zagreb ostaje i nadalje visoko razvijeno hrvatsko industrijsko središte.

Struktura gradskoga gospodarstva jamči da će proces kreiranja novih radnih mjesta biti dinamičan, uz mudru gradsku politiku, koja će uspjeti stvoriti poduzetničko okruženje, racionalizirati i reorganizirati vlastito poslovanje, te obratiti pozornost na čimbenike dugoročnog rasta poput znanja i zdravlja građana.

Kada je riječ o projekcijama i očekivanoj gospodarskoj strukturi, ističe se sljedeće:

- prosječna stopa rasta ukupnoga gospodarstva u Gradu Zagrebu bit će oko 5% godišnje
- zaposlenost kod poduzetnika rast će prosječno godišnjom stopom od 1%
- ukupna zaposlenost će rasti u Gradu Zagrebu po prosječnoj godišnjoj stopi od 1,1%, što znači povećanje neto zaposlenosti od oko 4,600 godišnje, tj. 23,000 u razdoblju 2001.-2005. godine
- snažniji poremećaji u kretanju cijena se ne očekuju, a prosječna godišnja stopa rasta cijena iznosit će 4,8 %

- očekivana gospodarstvena kretanja generirat će novu strukturu gospodarstva Grada Zagreba, a pritom će udio outputa djelatnosti u sektoru A sa sadašnjih 38,3% porasti na 44,2%. Udio outputa sektora B će pasti sa sadašnjih 59% na 53,9% u 2005. godini, dok će udio sektora C sa sadašnjih 2,7% opasti na samo 1,9%.

S narečenim očekivanjima od primarnog značaja je pitanje daljnjeg kvalitativnog, a ne kvantitativnog rasta u prostornom i demografskom smislu.

### ***Fiskalni sustav***

Kao rezultat očekivanih gospodarskih kretanja ukupni bi primici gradskog proračuna realno rasli prosječno oko 2% godišnje, čime se uz rast gospodarske aktivnosti od oko 5% implicira značajno smanjivanje poreznog opterećenja u programskom razdoblju.

Kako rashodna strana proračuna ne bi ugrozila financijsku stabilnost Grada, ključno je ustrajati na sljedećim kriterijima:

- izdaci za dobra i usluge ne bi smjeli realno rasti prosječno više od 2% godišnje
- izdaci za subvencije i transfere trebali bi postupno realno opadati oko 5% godišnje.

Ukoliko se ovi uvjeti zadovolje, ostaje dovoljno sredstava za pokrivanje gradskih investicija (u iznosu oko milijardu kuna godišnje, uključujući i kapitalne transfere gradskim poduzećima te eventualno aktiviranje jamstava), te pokriće troškova decentralizacije.

Zaključno se može reći da financijska stabilnost u cijelom programskom razdoblju neće biti ugrožena, što je osnovica i za primjeren kreditni rejting Grada.

### ***Plan investicija***

Sukladno usuglašenim kriterijima očekuje se da plan investicija u budućem srednjoročnom razdoblju odrazi gradske prioritete koji ne trpe odlaganje. Riječ je o investicijskim pothvatima, koji imaju strateško značenje za Grad Zagreb.

Prema procjenama Gradskog ureda za gospodarstvo, za razdoblje 2001.-2005. godine bilo je predviđeno investirati oko 7 milijardi kuna. Od toga iznosa oko 5,5 milijardi odnosi se na investicije nositelj kojih su trgovačka društva u vlasništvu Grada, a 1,5 milijardi na investicije nositelj kojih su gradski uredi.

U tom pogledu osobitu pozornost valja posvetiti izgradnji odgovarajućeg sustava upravljanja gradskim investicijama, koji će metodološki konzistentno, a organizacijski učinkovito udovoljiti kriterijima racionalne uporabe sredstava.

***Privatizacija gradskih poduzeća***

Prijedlozi o privatizaciji gradskih trgovačkih društva temelje se na ekonomsko-finan-  
cijskim polazištima, objektiviziranim kriterijima, te organizacijski i formalno-pravno provedenim  
aktivnostima.

Prijedloge o načinima i stupnju privatizacije valja sagledavati perspektivno. Uvažiti, ali se  
i ne opterećivati postojećim stanjem i odnosima. Pritom se naglašava važnost "politike evolu-  
tivnih promjena", a ne "kampanje" koja bi postala i ostala svrhom sama sebi.

**ODABIR POLITIKA I MJERA**

Grad ima vrlo značajnu ulogu u institucionalnoj izgradnji tržišnih institucija i stvaranju  
djelotvorne uprave i pravosuđa. U stvaranju poticajnog ekonomskog okruženja i investicijske  
klime interakcija i partnerstvo Grada, poduzetnika i građana drži se preduvjetom učinkovite  
primjene odgovarajućih politika i mjera koje su na crti dinamičnog i održivog razvoja Grada  
zagreba.

***Politike i mjere u području prostora, prirodnih resursa i zaštite okoliša***

Bitne politike i mjere u ovom području su:

- sustavno provođenje politike uređenja prostora
- racionalno korištenje prirodnih resursa
- ekološki prihvatljivo gospodarenje površinama
- očuvanje zagrebačkog vodonosnika
- sanacija i revitalizacija područja narušenih eksploatacijom mineralnih sirovina
- zbrinjavanje otpada
- izrada krajobraznog plana Grada
- uvođenje sustava nadzora stanja okoliša.

***Politike i mjere u demografskom području***

Budući da su samostalne gradske politike i mjere u demografskom području ograničene,  
one se usredotočuju na:

- poticanje preseljenja dijela stanovništva u prigradske zone
- zaustavljanje iseljavanja mladog visokoobrazovanog stanovništva.

### *Politike i mjere u području infrastrukture*

Politike i mjere u području infrastrukture podloga su i okvir ubrzanijem gospodarstvenom razvoju. Od bitnih politika i mjera u ovom području ističu se sljedeće:

- rješavanje problematike prometa u cjelini prema hitnosti i dinamici postizanja pozitivnih učinaka, a u sklopu cjelokupne razvojne problematike Grada
- poticanje razvoja komunikacijskih usluga koje bi dijelom nadomjestile porast prijevozne potražnje
- razvitak šinskog javnog prometa modernizacijom tramvajske mreže i prelaskom na mrežu lake gradske željeznice, te dogradnjom pruge za gradski i prigradski putnički promet
- restrukturiranje i proširenje energetske mreže i racionalizacija energetske potrošnje
- uređenje vodnog sliva, uvođenje strogog režima zaštite kvalitete crpilišta; optimalizacija kanalizacijskog i vodoopskrbnog sustava.

### *Politike i mjere u području financija*

Financijska politika Grada Zagreba i mjere njezine provedbe jedna je od ključnih odrednica razvoja Grada u novim uvjetima decentraliziranog sustava. Bitne sastavnice financijske politike su:

- održavanje ravnoteže prihoda i rashoda Grada na relativno nižoj razini ukupnih rashoda
- provođenje porezne politike stimulativne za razvoj poduzetništva i ulaganja
- stalna briga o kreditnom rejtingu Grada i sustavno praćenje gradskih jamstava
- provođenje plana investicija radi unapređenja funkcioniranja Grada i približavanja međunarodnim integracijama
- povlačenje iz domene poduzetništva u segmentu vlasništva nad dijelom nekretnina i nekim gradskim poduzećima
- poboljšanje kvalitete usluga zdravstva, socijalne skrbi i obrazovanja koje decentralizacijom dolaze u nadležnost Grada.

### *Mjere u području organizacije gradske uprave*

U pogledu učinkovite organizacije upravne i izvršne vlasti ističu se dvije kritične riječi, a to su: usklađivanje i koordinacija. Organizacijski ustroj ne može biti jednostavan, jer je i problematika takvih značajki da pojedine gradske funkcije i područja djelovanja zahtijevaju podjelu rada. Organizacijski ustroj mora biti funkcionalan, bez preklapanja odgovornosti i standardiziran u poslovima i zadacima izvršitelja. Na toj crti ističu se sljedeće mjere:

- osiguranje kvalitetne i promptne usluge gradskih službi radi uklanjanja administrativnih prepreka u razvoju poduzetništva

- koncentracija komplementarnih poslova i zadataka u manjem broju gradski ureda
- uvođenje projektne organizacije gradskih ureda
- uspostava gradske riznice
- emisija gradskih vrijednosnih papira kao izvor financiranja kapitalnih ulaganja
- formiranje posebnih organizacijskih jedinica za učinkovito i transparentno upravljanje imovinom i investicijama
- uređenje informacijsko-dokumentacijske osnovice uvođenjem integralnog i međunarodnim standardima kompatibilnog informacijskog sustava.

Valja ustrajati na praktičnoj provedbi narečenih i međusobno komplementarnih politika i mjera, jer su one bile na crti razvojne vizije i razvojnih ciljeva Grada Zagreba u razdoblju 2001. - 2005. godine. U tome se naglašava važnost promišljenog, sustavnog pristupa u primjeni politika i mjera. Na tom putu ne bi trebalo ni obećavati niti očekivati skokovite razvojne promjene, već ustrajati na njihovom kontinuitetu smjerom usuglašanih razvojnih ciljeva.

### **4.3. Komunalna poduzeća kao sredstvo ekonomske i socijalne politike hrvatskih gradova**

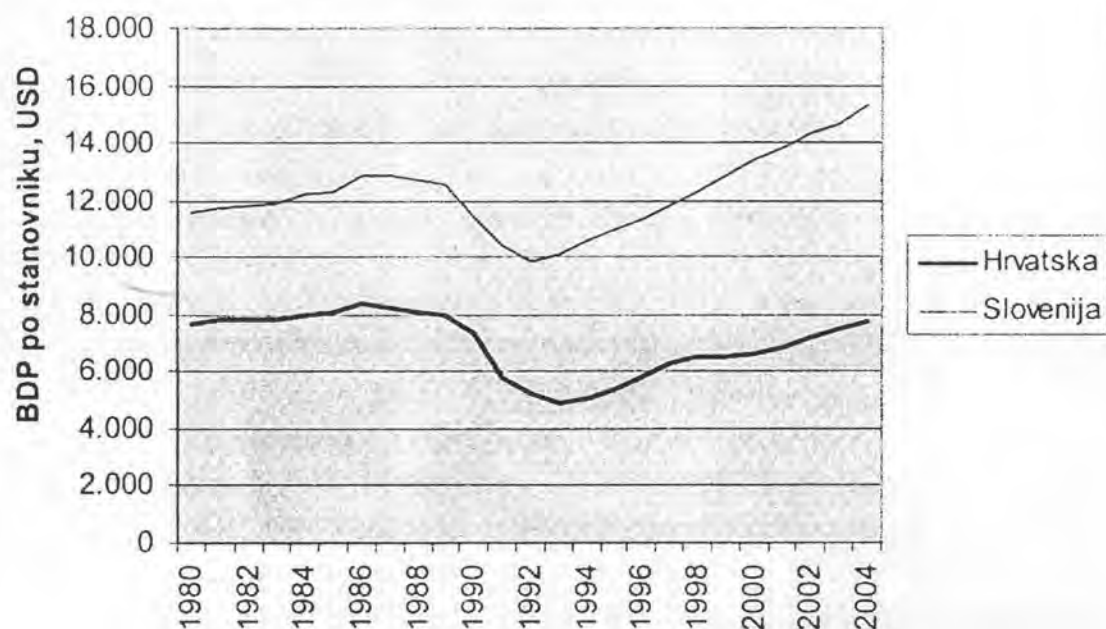
Iz brojnih, većim dijelom navedenih razloga (rat, tranzicija, privatizacija...) Hrvatska je trajno suočena sa stanjem u kojem komunalna poduzeća imaju položaj i ulogu, odnosno zadatak specifičnog "regulatora" osjetljivosti ekonomske i socijalne politike hrvatskih gradova. Kod toga, a s obzirom na ukupan sadržaj ove radnje, u ovom se kontekstu ekonomska dimenzija tek naglašava, a socijalna se dimenzija politike hrvatskih gradova izlaže nešto pobliže.

#### **4.3.1. Komunalna poduzeća i ekonomska politika**

Za analizu ekonomskih kretanja u Hrvatskoj uvijek može dobro poslužiti usporedba sa Slovenijom.



Grafikon 6.: Dinamika gospodarskog razvitka Hrvatske i Slovenije, 1980. - 2004.



Izvor: Stipetić, V. (2005), *Laissez-faire kao ekonomska politika Hrvatske*, *Ekonomska politika Hrvatske u 2004.*, HDE, Opatija, str. 9

Bez dužih, inače jasnih obrazloženja Grafa, vidljivo je da razina BDP po stanovniku Hrvatske 2004. godine realno nije promijenjena u odnosu na 1980. godinu, odnosno da punih četvrt stoljeća ne samo da nije bilo pomaka već i niz godina nije bilo osjetno manjeg BDP-a (ratne godine naročito).

U okviru takvih kretanja ozbiljno se razmatra uzajamna povezanost komunalne infrastrukture i ekonomskog razvoja. Došlo se do zaključaka da između razvijenosti komunalne infrastrukture i regionalne razvijenosti neosporno postoji međuovisnost, pri čemu o konkretnim uvjetima ovisi prethodi li izgradnja infrastrukture gospodarskom razvoju ili ga slijedi. Dugo se smatralo da će ciljano građena infrastruktura potaknuti područni rast i razvoj.

Ovo je načelno točno, ali se pritom zaboravilo da ekonomski razvoj ne ovisi samo o komunalnoj infrastrukturi već i o planski razrađenim strateškim akcijama svih područja života koje su usmjerene ka razvoju.<sup>92</sup> Ono što se u Hrvatskoj dogodilo je to da se neadekvatnim i neusklađenim planiranjem razvoja kvaliteta i kvantiteta izgrađene infrastrukture znatno razlikuje od područja do područja. Komunalna infrastruktura najrazvijenija je u hrvatskim gradovima koji

<sup>92</sup> Ovdje se posebno skreće pozornost na povoljne uvjete kreditiranja građanstva i poslovnih subjekata, razvoj poduzetničkog okruženja, investicije i sl. Ove akcije trebaju pratiti gradnju komunalne infrastrukture kako bi potakle razvoj. Osobito su bila zanemarena područja od posebne državne skrbi, otoci i ratom obuhvaćena područja.

su tako u velikoj prednosti pred ostalim naseljima i područjima gdje je ta infrastruktura manjkava i nedovršena. Uz to, ulagalo se bez ekonomske opravdanosti, a predviđanja o rastu potaknutom "novom cestom" nisu se ostvarila. Stoga treba revidirati postojeća i planirana ulaganja, utvrditi njihovu opravdanost i odrediti prioritete.

Istodobno, komunalna infrastruktura nedovoljna je u svim hrvatskim gradovima, odnosno iziskuje ogromna ulaganja da bi se stvorili preduvjeti za ubrzani urbani i gospodarski razvoj. Polazište takvog zaključka je u spoznaji da snažno komunalno gospodarstvo širokog spektra usluga može biti najjači aglomerativni čimbenik koji utječe na konstantan rast i razvoj gradskih područja. Ekonomije aglomeracije bile su čimbenik koji je usmjerio ljude i industriju u gradove te tako utjecao na rast i razvoj gradova. Odnose se na uštede u proizvodnji i marketingu ostvarene činjenicom da se poduzeća lociraju relativno blizu jedan drugome.

Primjerice, veliki broj gradskih područja u svijetu, usprkos činjenici da su izgubila gotovo sve "teške" industrije koje su nekad imala (ljevaonice, mlinove, mesnu i tekstilnu industriju, štavionice kože itd.) nastavljaju rasti i ostvaruju nadprosječne prihode. Rast i nadprosječni prihod ostvaruje se zahvaljujući bogatoj i razvijenoj infrastrukturi koja je privukla nova poduzeća koja zahtijevaju specijalizirane i visoko sofisticirane usluge.<sup>93</sup>

Za hrvatske uvjete otežavajuća okolnost položaja komunalnih poduzeća proizlazi iz dugogodišnje regulacije (kontrole) cijena i kada je riječ o ekonomskoj politici. Time se, naravno, olakšavaju uvjeti poslovanja i razvoja gospodarstva gradova, ali se istodobno, u uvjetima ograničenih gradskih proračuna, umanjuje razvojni potencijal komunalnih poduzeća koja su svojom djelatnošću preduvjet ukupnog razvoja. Na taj način stvara se određeni zatvoreni krug relativnog i apsolutnog zaostajanja ili nedostatnog razvoja komunalnih poduzeća.

#### 4.3.2. Komunalna poduzeća i socijalna politika

U pogledu "osjetljivosti" poslovanja i razvoja komunalnih poduzeća još izraženije u usporedbi s gospodarstvom je dimenzija socijalne politike hrvatskih gradova.

Na razini Hrvatske brojni su pokazatelji nepovoljnih kretanja na planu socijalne politike.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Cf., McConnel, C. R. (1990), Economics, Chapter 36, Urban economics, McGraw-Hill, Publishing Company, New York.

<sup>94</sup> Najnoviji pristup, u skladu s novim ekonomskim poimanjem obuhvaća više, u Hrvatskoj odvojenih područja. To su mirovinski sustav, briga za invalide, osiguranje nezaposlenih, troškovi zdravstvenog osiguranja, obrazovanje. Za taj novi pristup vidi studiju Martina Feldsteina: Rethinking Social Insurance (Predsjedničko izlaganje na 116. sastanku Američkog udruženja ekonomista, Philadelphia 8.1.2005., objavljeno u The American Economic Review, March 2005).

**Tablica 31.: Zaposleni, nezaposleni i umirovljenici, Hrvatska 1980. - 2005.**

Godina	Ukupno (u tisućama)			Na tisuću zaposlenih dolazi		
	Zaposlenih	Nezaposlenih	Umirovljenika	Nezaposlenih	Umirovljenika	Ukupno
1980.	1.414	96	446	68	315	383
1989.	1.618	140	569	87	352	439
1994.	1.211	243	813	201	671	872
1999.	1.263	251	1.001	199	793	992
2002.	1.289	390	1.038	303	805	1.108
2004.	1.410	310	1.060	220	752	972
2005.	1.417	298	1.023	210	722	932

Izvor: Stipetić, V. (2005), *Laissez-faire kao ekonomska politika Hrvatske*, *Ekonomska politika Hrvatske u 2004.*, HDE, Opatija, str. 53

Iz tablice je lako uočiti da je broj zaposlenih u promatranom razdoblju ostao isti, a da je broj zaposlenih i umirovljenika izrazito rastao i da se odnos zaposlenih i "zavisnih" kategorija bitno pogoršao.

Istodobno, otvaranje kreditnih mogućnosti (krediti, kartice i ostalo) rezultiralo je ubrzanim rastom zaduženosti stanovništva.

**Tablica 32.: Zaduzenost kućanstava, 2000. - 2004.**

Stavka	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
% BDP	15,9	19,0	24,9	29,6	32,8
% raspoloživog osobnog dohotka	28,1	36,9	49,2	63,3	70,1
% štednje stanovništva	50,8	43,3	60,6	70,6	76,6
Godišnje promjene (%)	21,1	29,6	42,2	27,8	18,8

Izvor: CNB: Macroprudential Analysis, No. 1., July 2005.

Iz navedenih pokazatelja nedvojbeno proizlazi zaključak da se "osjetljivost" stanovništva na cijenu komunalnih usluga i proizvoda osjetno povećala, odnosno nadogradila na tradicionalnu politiku "zaštite" potrošača. S obzirom da socijalna osjetljivost ima i svoju političku dimenziju, hrvatski gradovi na teret svojih proračuna u ozbiljnom dijelu kompenziraju ekonomske kriterije poslovanja komunalnih poduzeća.

Svedeno na konkretnu razinu gradova, socijalna osjetljivost može se objasniti na primjeru Zagreba i Rijeke.

Grad Zagreb je, tijekom 2005. godine, iz Proračuna za svoja trgovačka društva osigurao rekordnu 1,1 milijardu kuna subvencija, potpora i ugovorenih poslova.<sup>95</sup> Najveći dio, i to u obliku subvencije voznih karata, dobio je ZET, čak 435 milijuna kuna, a ostatak od 667 milijuna kuna realiziran je s gradskim poduzećima kroz ugovaranje direktnih poslova, pomoći za probleme nelikvidnosti i za otplatu kredita.

Za primjer Grada Rijeke, od početka 1994. godine u okviru Odjela gradske uprave za zdravstvo i socijalnu skrb provodi se i Socijalni program Grada Rijeke. Osim socijalnog programa, rad Odjela provodi se i kroz:

1. program potreba u zdravstvu,
2. program financijske i stručne pomoći humanitarnim udrugama i udrugama invalidnih osoba,
3. program ulaganja u objekte i opremu.

Analizirajući makroekonomske i socijalno ekonomske pokazatelje, utvrđeno je da su potrebe u području socijalne politike daleko iznad mogućnosti njihovog zadovoljavanja.<sup>96</sup> Stoga je cilj Socijalnog programa pomoći svim potrebitim građanima, koji iz bilo kojih razloga ne mogu za sebe i svoju obitelj pribaviti dovoljno sredstava za dostojanstven život. Socijalnim programom određeni su osnovni oblici pomoći, te kriteriji za ostvarivanje tih oblika.

Unutar Socijalnog programa, izravna veza socijalne politike Grada Rijeke i komunalnih poduzeća može se prije svega vidjeti kroz subvencije komunalnih usluga. Naime, od početka funkcioniranja Socijalnog programa Grada Rijeke, početkom 1994. godine, uvijek se nastojalo pomoći rizičnim skupinama građana kao što su umirovljenici, zaposleni s niskim primanjima, nezaposleni, djeca, korisnici socijalne skrbi iz državnog proračuna, invalidne osobe, te žrtve Domovinskog rata. Početkom 1998. godine, kada je stupio na snagu i novi Zakon o socijalnoj skrbi u Republici Hrvatskoj, donesena je nova Odluka o socijalnoj skrbi koja je objedinila dotadašnju Odluku o subvencioniranju stanarine, najamnine i podstanarine i Odluku o korištenju komunalnih usluga bez naplate, te obuhvatila i sve druge oblike Socijalnog programa.

Od samog početka Socijalnog programa, pomoć se pružala kroz sljedeće oblike:

1. Komunalne usluge:
  - najamnina (u visini 50%),
  - podstanarina,

<sup>95</sup> Poslovni dnevnik, 15. svibnja 2006., str. 4.

<sup>96</sup> Cf., Izvješće o radu Odjela gradske uprave za zdravstvo i socijalnu skrb u razdoblju od 1993. do 2003. godine, Grad Rijeka, 2004.

- komunalne usluge (odvoz kućnog smeća, korištenje vode i otpadnih voda - 5 m<sup>3</sup> po članu kućanstva, korištenje gradskog plina - 6 m<sup>3</sup> po članu kućanstva, fiksni troškovi centralnoga grijanja, komunalna naknada, električna energija (od 2001. godine)),
  - gradski prijevoz,
  - prijevoz invalida (od 1999. godine kad je kupljeno kombi vozilo),
  - pogrebne usluge,
  - ukop branitelja Domovinskog rata (od 2002. godine),
2. Usluge prehrane,
  3. Smještaj u institucije i izvaninstitucionalna zaštita,
  4. Ostalo.

Broj korisnika svih oblika pomoći prema Socijalnom programu Grada Rijeke u razdoblju od 1994. do 2002. godine kretao se od 11.748 korisnika u 1994. godini do 13.951 korisnika u 2002. godini.

U proteklih deset godina, Grad Rijeka izdvojio je oko 203 milijuna kuna za izravno ostvarenje Socijalnog programa. Od 1994. do 1999. godine godišnja sredstva namijenjena za Socijalni program narasla su za oko dva i pol puta (250%), da bi se posljednjih godina, od 2000. godine na dalje, zadržala na otprilike 23-24 milijuna kuna. U Proračunu Grada Rijeke za 2005. godinu planirana sredstva za socijalne programe iznose 24,7 milijuna kuna.

Od ukupnog iznosa, oko 9 milijuna kuna (4,5%) bilo je namijenjeno odjelu za komunalni sustav, a oko 40,1 milijun kuna (20%) za komunalna poduzeća. Godišnje se izravno komunalnim poduzećima izdvajalo od 2,6 do 6,6 milijuna kuna. Time su prava koja građanima jamči država utvrđena u većem opsegu i osigurane su i druge vrste pomoći ovisno o njihovim potrebama.

**Tablica 33.: Iznos ukupno isplaćenih sredstava za Socijalni program u razdoblju od 1994. do 2003. godine**

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	UK.
Odjel za zdravstvo i socijalnu skrb	4.210	5.665	13.191	14.818	17.170	18.290	20.755	19.928	19.249	20.480	153.760
Odjel za komunalni sustav	1.417	2.806	1.342	1.269	559	413	297	310	252	400	9.069
Komunalna društva	3.693	6.618	4.221	5.327	4.226	4.410	3.515	2.840	2.557	2.740	40.149
<b>UKUPNO</b>	<b>9.321</b>	<b>15.090</b>	<b>18.755</b>	<b>21.415</b>	<b>21.955</b>	<b>23.113</b>	<b>24.568</b>	<b>23.079</b>	<b>22.059</b>	<b>23.620</b>	<b>202.979</b>

Izvor: *Izješće o radu Odjela gradske uprave za zdravstvo i socijalnu skrb u razdoblju od 1993. do 2003. godine*, Grad Rijeka, 2004.



Ovim socijalnim programima svakako treba pridodati i sredstva kojima se subvencionira "Autotrolej", javni gradski prijevoznik. Naime, "Autotrolej" je specifičan po strukturi svojih prihoda jer ostvareni prihod iz redovite i izvanredne djelatnosti pokriva svega oko 60% ukupnih troškova poslovanja. Razliku mjesečnim uplatama podmiruju gradovi i općine vlasnici te gradovi i općine na čijem području "Autotrolej" obavlja usluge. Primorsko-goranska županija prvi put se 2000. godine (sa 6 milijuna kuna) uključuje u subvencioniranje "Autotroleja".

Razlog niskom prihodu redovitog poslovanja treba prije svega tražiti u niskoj cijeni voznih karata koja je rezultat nastojanja Grada Rijeke da javni gradski prijevoz građanima učini što pristupačnijim. Također, ne smije se smetnuti s uma ni ekološki aspekt niske cijene karata, jer bi se većim korištenjem javnoga gradskog prijevoza znatno smanjio broj automobila u središtu Grada, smanjile prometne gužve i smanjilo onečišćenje okoliša (zraka i imovine).

#### **4.4. Razvoj komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj kao bitan sadržaj strategije razvoja hrvatskih gradova**

Promišljanje razvoja komunalnih poduzeća znatno je uznapredovalo proteklih godina. Pritom, nerijetko je taj pristup podrazumijevao i strateške pravce, npr. vlasničko preoblikovanje komunalnih poduzeća. Grad Zagreb 2001. godine dobiva studiju koja u centru istraživanja ima mogućnost privatizacije.<sup>97</sup>

Tako u skladu s ekonomsko-financijskim, organizacijskim i formalno-pravnim karakteristikama, sva komunalna poduzeća svrstana su u tri grupe.

Prva grupa obuhvaća ona poduzeća koja se u potpunosti mogu privatizirati te poslovati po tržišnim principima. Drugu grupu čine ona poduzeća u kojima se privatizirati mogu samo određeni poslovi. Ona najčešće predstavljaju neku vrstu prirodnog ili tehnološkog monopola te su za sada jedina, bez konkurencije. U trećoj grupi su ona poduzeća koja ne mogu pratiti tržišne kriterije poslovanja, s izraženim ekonomijama i disekonomijama, te se u njima vlasnička struktura ne bi trebala mijenjati.

Komunalna poduzeća nalaze se u sve tri grupe, što samo još jednom potvrđuje činjenicu da je komunalno gospodarstvo vrlo specifično.

<sup>97</sup> Privatizacija komunalnih poduzeća u Gradu Zagrebu, (2001), Ekonomski fakultet Zagreb.

**Tablica 34.: Pregled komunalnih poduzeća Grada Zagreba i mogućnost privatizacije**

POTPUNA PRIVATIZACIJA	PRIVATIZACIJA POSLOVA	BEZ PRIVATIZACIJE
Vodoprivreda Zagreb d.o.o.	Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.	Zagrebparking d.o.o.
ZGOS d.o.o.	ZET d.o.o.	Gradska groblja d.o.o.
Zrinjevac d.o.o.	Gradska plinara Zagreb d.o.o.	
Gradsko stambeno-komunalno gospodarstvo d.o.o.	Zagrebačke ceste d.o.o.	
	Čistoća d.o.o.	
	Jarun d.o.o.	

Izvor: *Studija o gospodarstvenom razvoju Grada Zagreba u razdoblju 2001.-2005. godine*, Ekonomski institut, Zagreb, prosinac 2001., str. 55.

Također, Gradski ured za gospodarstvo planira proces reorganizacije trgovačkih društava komunalnih djelatnosti u vlasništvu Grada Zagreba.<sup>98</sup> Predlaže se osnivanje novog trgovačkog društva "Gradsko komunalno poduzeće Zagreb" d.o.o. i pripajanje postojećih komunalnih poduzeća novom. U okviru "Gradskog komunalnog poduzeća Zagreb" razlikovale bi se četiri tehnološke cjeline. Jednu bi činilo poduzeća "Vodoopskrba o odvodnja", drugu "ZET", treću "Gradska plinara Zagreb", a u četvrtu bi bile objedinjeni "Čistoća", "Gradska groblja", "Zagrebačke ceste" i "Zrinjevac".

Navedenom reorganizacijom komunalnoga gospodarstva Grada Zagreba uspostavila bi se jedinstvena uprava i logistika, transparentnije upravljanje financijskim sredstvima i investicijama, učinkovitije zajedničko djelovanje u okviru jednog društva i pružanje kvalitetnijih usluga, zajedničko korištenje visokostručnih specijaliziranih kadrova i smanjenje broja zaposlenih na poslovima koji se sada dupliciraju, bolje korištenje objekata, opreme i poslovnog prostora. Također, ovakva reorganizacija omogućila bi ostvarenje uvjeta za koordiniranu provedbu privatizacije i koncesioniranja pojedinih komunalnih djelatnosti.

Iako se smatra da je Grad Zagreb dostigao svoju odgovarajuću veličinu i da ne postoji potreba daljnjeg prostornog i demografskog rasta, u znatnom dijelu svog područja Zagreb je nedovršeni grad. Iako znatno razvijeniji od najvećeg broja gradova i naselja u Hrvatskoj, Grad Zagreb zaostaje u odnosu na europske gradove razvijenih zemalja, poglavito u smislu stupnja priključenosti na kanalizacijsku mrežu i sustav zbrinjavanja otpada.

Za međuovisnost i povezanost razvoja komunalnih poduzeća i gradova puno jasnija slika može se steći uvidom (sažetim) u razvoj komunalnih poduzeća Grada Rijeke. Iz toga se razloga u

<sup>98</sup> Cf., Reorganizacija trgovačkih društava komunalnih djelatnosti u vlasništvu Grada Zagreba, Gradski ured za gospodarstvo, Zagreb, studeni 2002., str. 2. - 4.

nastavku izlažu obilježja razvoja po pojedinim komunalnim proizvodima, odnosno uslugama u Gradu Rijeci.

### *Plin*

Stara postrojenja i skupa sirovina za proizvodnju gradskog plina postaju 80-ih godina prepreka daljnjem širenju potrošača i potrošnje. Razmišlja se o obnovi postojećeg proizvodnog sustava radi smanjenja specifične potrošnje sirovine, ali i o eventualno novoj tehnologiji plinifikacije prirodnim plinom. Komercijalne količine prirodnog plina u podmorju sjevernog Jadrana i razvojni programi "Naftaplina", glavnog distributera prirodnog plina na području Hrvatske s utvrđenim količinama iz sjevernog Jadrana, već 1983. godine imaju polaznu osnovu u plinifikaciji riječkog i istarskog područja prirodnim plinom.

Skupština općine Rijeka prihvaća iste godine koncept Plinifikacije i uvrštava ga među svoja četiri prioritetna projekta za iduće razdoblje. Potkraj 80-ih godina prošlog stoljeća razmatra se opravdanost izdvajanja "Plinare" kao energetskeg postrojenja iz sastava komunalnog poduzeća "Voplin" i spajanja sa "Gradskim toplinama", isto tako energetskeg postrojenja. Godine 1989., formiranjem komunalnog poduzeća "Energ", čiji je osnovni cilj objedinjavanje komunalne energetike (plinske i toplinske energije) u gradu, stvaraju se osnovne pretpostavke za planirani dugoročni razvoj plinifikacije u Rijeci.

Budući da je izgradnja plinifikacijskog sustava veoma složen zadatak s mnogo specifičnosti u odnosu na druge vrste investicija, plinifikacija Rijeke prirodnim plinom predviđena je kao dugoročan program s etapnom izgradnjom, uz više ne-tehničkih nepoznanica. Uvođenje miješanog plina pretpostavlja zamjenu cjevovoda od lijevano-željeznih cijevi s varenim čeličnim ili polietilenskim cijevima (130 km cijevi raznih profila) kao i kontrolu kućnih instalacija. Ponuđeno je stručno rješenje - sad se potvrđuje da je bilo ispravno - započeti s novom tehnologijom proizvodnje plina supstituibilnog s prirodnim plinom: miješani plin, fizička smjesa ukapljenog naftnog plina i zraka (45% : 55%). Ovo je rješenje maksimalno koristilo postojeće infrastrukturne objekte "Gradske plinare", što je smanjilo početne investicijske troškove. Proizvedeni miješani plin znatno je jeftiniji (po jedinici kalorične vrijednosti) od gradskog plina, ujednačen je tlak kod potrošača i povećava sigurnost u svim segmentima korištenja. Radi ekološke efikasnosti i povoljnih ekonomskih uvjeta takav program odgovara uvjetima tadašnje i buduće potrošnje u Rijeci.

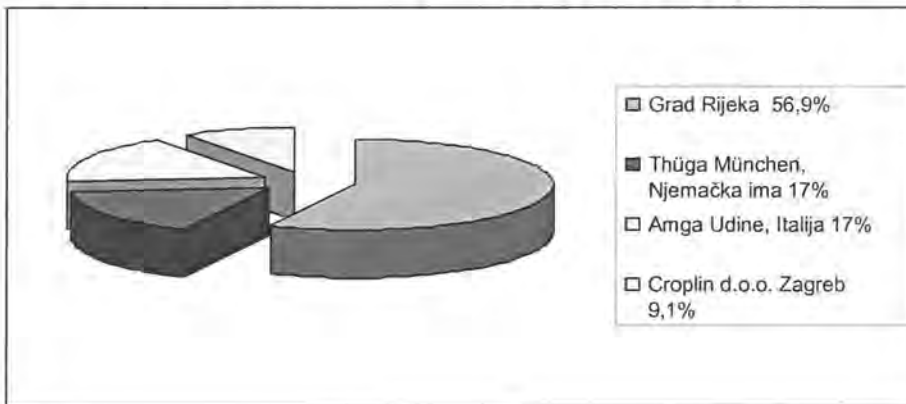
Ovom koncepcijom miješani plin postaje međufazno rješenje koje će omogućiti korištenje prirodnog plina odmah pri dolasku u Rijeku. Miješani plin zamijenit će ne samo gradski plin već i tekuća goriva (i njihovo nepovoljno ekološko djelovanje - smanjit će sumporni dioksid u zraku) i svojom cijenom povećati broj potrošača, i domaćinstva i gospodarstva.

Proizvodnja miješanog plina započela je na 140. godišnjicu riječke Plinare, 1992. godine, a prvi potrošač je bila "INA - Rafinerija Rijeka", koja je sudjelovala i u financiranju projekta. Građani Rijeke počeli su koristiti miješani plin potkraj 1995. godine, i to najprije u strogom centru grada, gdje su najprije zamijenjeni lijevano-željezni plinovodi, a dijelom i kućne instalacije.

Izgradnja nove plinske mreže za distribuciju miješanog plina odvijala se sporijim tempom, ponajprije zbog nedostatka financijskih sredstava. Od 1995. do 2002. godine postavljen je ukupno 51 kilometar novog plinovoda, što je bilo nedovoljno ako se znalo da će od 2006. godine Rijeka biti spojena na "Malu Geu", magistralni plinovod Pula - Karlovac, čime će biti omogućena distribucija prirodnog plina.

Sredinom 2003. godine "Energo" prodaje dio vlasništva stranim partnerima, čime mijenja vlasničku strukturu. Grad Rijeka zadržava većinski udio u trgovačkom društvu "Energo" sa 56,9%, Thüga München, Njemačka ima 17%, Amga Udine, Italija 17%, te Croplin d.o.o. Zagreb 9,1% (INA je prodala svoj vlasnički udjel tvrtki Croplin d.o.o.).

**Grafikon 7.: Vlasnička struktura komunalnog poduzeća Energo d.o.o.**



Svježi dotok kapitala (dokapitalizacija od 12 milijuna eura) omogućio je znatno veći intenzitet radova na novoj plinskoj mreži, tako da je samo u 2003. godini postavljeno preko 21 km novog plinovoda u Gradu Rijeci. U 2004. godini izgrađeno je 34,7 km novog plinovoda pa je tijekom te godine na novu, sigurniju mrežu prebačeno oko 3.500 potrošača. Sveukupno je do kraja 2004. godine oko 45% svih korisnika plina u Rijeci prešlo na miješani plin. U 2005. godini izgradilo se novih 52 km plinovoda.<sup>99</sup> Potrebno je da "Energo" ubrzanom izgradnjom i stvaranjem svih potrebnih uvjeta do kraja 2006. godine završi izgradnju nove plinske mreže, potrebne za dovod prirodnog plina.

<sup>99</sup> U to je uključen spojni plinovod Marčelji - Rijeka kojim će se prirodni plin transportirati iz "Male Gee" prema Rijeci. Također, planira se plinifikacija gradskih naselja Kantride, Donjeg Zameta, Marčeljeve Drage, Krimeje, Trsata, Bulevarda i Škurinja. Novi list, br.18462, 25. siječnja 2005., str. 15.



### *Gradska toplana*

Sustavni dio "Energa" čine i "Gradske toplane" koje su osnovane potkraj 60-ih godina prošlog stoljeća u okviru Samoupravne interesne zajednice stambenih djelatnosti. Cilj osnivanja poduzeća Gradske toplane bio je objedinjavanje funkcioniranja postojećih toplana koje su davale grijanje i toplu vodu pojedinim grupama zgrada te razvoj toplifikacije.

Danas "Energo" ima 15 toplana i kotlovnica ukupno instalirane snage od cca 120 MW, a opslužuje još 4 kotlovnice za razne korisnike u njihovom vlasništvu. Toplinskom energijom opskrbljuje se oko 9.700 stanova i poslovnih prostora s približno 500.000 m<sup>2</sup> grijane površine.

Razvojem plinske mreže miješanog plina "Energo" je započeo sa rekonstrukcijom toplana u funkciji promjene energenta (danas miješani plin, a sutra prirodni plin) a s ciljem smanjenja onečišćenja zraka sumpornim dioksidom. Do sada su plinificirane vlastite toplane Krnjevo, Po-48, Malonji i PO-18 te jedna od četiri kotlovnice koje održava (Stranački dom u Ciottinoj ulici). Rekonstruirana je i toplana u Trpimirovoj 2. U 2005. godini planiralo se još tri gradske toplane prebaciti s lož ulja na miješani plin - toplane na Škurinjama, Podmurvicama i u Ulici Ive Marinkovića.

### *Javna rasvjeta*

Dana 22. svibnja 1998. godine Grad Rijeka je preuzeo u vlasništvo objekte i uređaje javne rasvjete od HEP-a d.d. Zagreb DP Elektroprimorje Rijeka na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" br. 70/97). Nakon preuzimanja objekata i uređaja javne rasvjete poslovi održavanja ugovorom su povjereni HEP-u koji je u nekoliko navrata produživan budući da Grad nije bio u mogućnosti organizirati održavanje javne rasvjete na jedan od načina propisanih Zakonom.

Cjelokupnu brigu gospodarenja instalacijom, objektima i uređajima javne rasvjete koja se sastoji od 291 ploče javne rasvjete (mjerna mjesta potrošnje električne energije), 110 km kabelske mreže, 15 km zračne mreže, cca 10000 rasvjetnih tijela, 6300 raznih stupova i kandelabera, te ostale opreme, provodilo se do 31. 10. 2002. godine putem Službe za javnu rasvjetu koja je osnovana neposredno nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Obavljanje komunalne djelatnosti javna rasvjeta Grad Rijeka povjerava poduzeću Energo d.o.o. u 2002. godini.

U navedenom razdoblju javna rasvjeta povećana je za 400 rasvjetnih tijela i 8 mjernih mjesta.



### *Odvoz kućnog otpada, deponiranje i čišćenje javnih prometnih površina*

1. Program primarne selekcije - u razdoblju od 1993. do 1996. godine ostvarena je nabavka 200 posuda za staklo i 1 grajfer. U razdoblju od 1997. do 2000. godine ostvarena je nabavka 256 posuda za papir, 153 posude za staklo, 1 grajfer i 3 pres kontejnera. U 2001. godini završena je projektna dokumentacija za izgradnju reciklažnog dvorišta na Škurinju. Izgradnja privremenog skladišta za skladištenje presortiranog otpada je odložena, a umjesto toga nabavljeni su pres kontejneri zapremine 10 m<sup>3</sup>. U 2002. godini započela je izgradnja eko-otoka sa spremnicima za selektivno odlaganje otpada na 65 lokacija u gradu Rijeci te na 35 lokacija u okolnim gradovima i općinama.

2. Nabavka opreme - u razdoblju od 1993. do 1997. godine ostvarena je nabavka 776 kontejnera od 900 litara, 1528 kontejnera od 1.100 litara, 6 autočistilica, 5 rotopresa, 1 autopodizač, 2 autocisterne, 2 variopresa, 1 europres, 2 vozila za pražnjenje košarica, te 1 rovokopač. U razdoblju od 1997. do 2000. nabavljeno je 767 kontejnera, 4 autopodizača, 4 rotopresa, 2 čistilice, 2 peračice i 1 kompaktor. U razdoblju 2001.-2002. godini nabavljeno je 1150 plastičnih kontejnera od 1100 litara, te perač smećar i 1 autočistilica.

3. Deponiranje - u ovom razdoblju planirano je zatvaranje i sanacija postojećeg odlagališta i otvaranje novoga. Međutim, zbog kašnjenja u izgradnji novog deponija usporene su i aktivnosti na sanaciji starog deponija. U razdoblju 2001.-2002. godini radilo se na projektnoj dokumentaciji, izvršen je djelomičan otkup zemljišta na deponiju Viševac, dok su na odlagalištu Sovjak poduzimane osnovne predkorektivne mjere te monitoring postojećeg stanja.

4. Pобољшanje uvjeta rada - planirana izgradnja garažnog prostora u Škurinjama (Komunalna garaža) dovršena je i stavljena u funkciju u listopadu 1997. godine s kapacitetom od preko 150 parkirnih mjesta za veća i manja vozila, servisom, radionicama i svim pratećim sadržajima. Rekonstrukcija zajedničke upravne zgrade za 3 komunalna društva dovršena je u rujnu 1998. godine.

5. Županijska Skupština Primorsko-goranske županije, Gradsko vijeće Grada Rijeke te Skupština KD Čistoća prihvatile su Društveni ugovor o osnivanju Trgovačkog društva EKO PLUS društva s ograničenom odgovornošću za gospodarenje otpadom. Cilj osnivanja trgovačkog društva bio je odrediti nositelja svih aktivnosti nove strategije gospodarenja komunalnim i tehnološki neopasnim otpadom na području Primorsko-goranske županije, što u prvom redu uključuje aktivnosti na izgradnji centralne zone za gospodarenje komunalnim otpadom.

Trgovačko društvo upisano je u sudski registar u ožujku 2001. godine. Temeljni kapital društva iznosi 1.000.000,00 kn, u čemu Primorsko-goranska županija sudjeluje sa 500.000,00 kn, Grad Rijeka sa 400.000,00 kn, a KD Čistoća sa 100.000,00 kn. Poslovni udjeli članova društva sukladni su ulogu i iznose 50%, 40% i 10%.

U 2002. godini osnovne aktivnosti Društva bile su:

- za CZGO "Mariščina" izrađena je Stručna podloga za ishođenje lokacijske dozvole,
- započeta je izrada Baznog projekta nove Zone, a u toku je i analiza strukture otpada koji se odlaže na Viševcu,
- pokrenute su aktivnosti za pripremu izgradnje nove Županijske ceste Ž5025 (čvor Rujevica - Marčelji),
- izvršene su pripreme za multimedijalnu prezentaciju Integralnog sustava gospodarenja otpadom na području PGŽ.

### ***Vodoopskrba***

U razdoblju od 1972. do 1992. godine intenzivna je gradnja vodovoda za šire područje oko Grada Rijeke kojom se povezalno dvadeset prigradskih mjesnih zajednica. Godine 1981. donesen je plan za izgradnju uređaja za pročišćavanje otpadnih voda na Delti, koji je pušten u rad tek 1994. godine.

Na području vodoopskrbe u 1996. godini izgrađen je i vodoopskrbni cjevovod Draga - Krasica ukupne dužine 4.330 m. U istoj godini započeta je izgradnja i opremanje nove crpne postaje ZVIR kapaciteta 2000 l/sek, a koja u najsušnijem razdoblju godine opskrbljuje vodom Rijeku, okolne općine i gradove i Opatiju. Objekt je pušten u rad u ožujku 1999. godine.

Drugi prioritet u vodoopskrbi radi sigurnosti sustava vodoopskrbe, bila je izgradnja vodospreme Streljana, kapaciteta 20.000 m<sup>3</sup> s klorinatorskom stanicom koja je započeta 1999. godine, a radovi su dovršeni u svibnju 2001. godine, kada je započeo probni rad i nakon 9 mjeseci puštena je u operativnu uporabu.

Od vodoistražnih radova završena je prva faza vodoistražnih radova na izvoru Rječine - rezultat ukazuje na veliku izdašnost i odličnu kvalitetu vode. Nadalje, na području vodoopskrbe u 2000. završena je rekonstrukcija komandnog centra Zvir.

Ukupno su u razdoblju od 1993. do 2002. godine izgrađena 22.844 metra nove vodovodne mreže. Na smanjenju gubitka na vodovodnoj mreži radi se kontinuirano, na što ukazuju i sljedeći podaci. U 1997. godini gubici su iznosili 22,8%, dok su 1991. godine bili 39,9%. Gubici na vodovodnoj mreži u 2000. godini smanjeni su na 19,2%.

Ukupno ulaganje u vodoopskrbu je 108.980.000,00 kn.

### ***Kanalizacija***

Prva faza izgradnje centralnog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda na Delti koju čini: mehanički predtretman s podmorskim ispustom, upravna zgrada, sklonište, trafostanica i portimica završena je 1998. godine.

Radi ostvarenja programa razvoja kanalizacijskog sustava riječkog područja u razdoblju od 1993. do 1996. godine izgrađeno je 1.598 metara kolektora te 6 crpnih stanica. U razdoblju od 1997. do 2000. godine izrađeno je ukupno 18.085 m gravitacijskih kolektora i 1.385 tlačnih i 2 crpne stanice. U razdoblju od 2001. do 2002. godine izgrađeno je 15.500 m kolektora te 11 crpnih stanica na sljedećim lokacijama.

Zbog ugroženosti kvalitete vode izvorišta Martinšćice pristupilo se sanaciji 406 m kanalizacije kako je i bilo planirano. Također je radi zaštite izvorišta Zvir vodotoka Rječine i podzemnih voda izrađen idejni projekt. Izrađena je Studija utjecaja na okoliš te su ishodne lokacijske dozvole za kanalizacijski sustav Grobnik na temelju Studije kanalizacijskog sustava riječkog područja 96/97.

Ukupno ulaganje u sustav odvodnje iznosi 164.000.000,00 kn.

### ***Pogrebne usluge***

Na CGG Drenova u razdoblju od 1993. i 1996. godine izgrađeno je 1.400 ukopnih mjesta u općem polju, te 477 grobnica, 158 niša i 267 pretinaca. Od pripadajuće infrastrukture izgrađeno je 1250 m vodovoda i kanalizacije, 6400 m<sup>2</sup> kolnog puta i pješačkih staza i 6200 m<sup>2</sup> uređenih parkovih površina. U razdoblju od 1997. do 2000. izgrađeno je 1.408 ukopnih mjesta u općim poljima, a u 2002. godini dodatno su izgrađena 384 ukopna mjesta u općim poljima na CGG Drenova.

U istom razdoblju na grobljima Drenova, Kozala i Trsat izgrađeno je 413 grobnica i 343 niše, a u 2002. godini na groblju Drenova izgrađene su 153 grobnice, 202 niše i 63 pretinca. Izgrađeno je Centralno obilježje s križem i kosturnicom na CGG Drenova u 1998. godini. Nadalje, u 2000. godini započeta je, a u 2001. godini dovršena je izgradnja pristupne ceste u dužini od 800 m. Realiziran je geografsko-informatički sustav za groblje Kozala i Trsat.

### ***Upravljanje prometom***

U razdoblju od 1993. do 1998. godine uređeno je i izgrađeno 1.200 parkirnih mjesta na sljedećim lokacijama: Gomila, uz stambenu cestu Mirka Jengića, uz stambene zgrade na Krnjevu i Rujevici te u Ul. Eugena Kovačića i Čandekovoj.

Radi unapređenja kvalitete obavljanja djelatnosti na području prometa i prometnica Grad Rijeka osnovao je TD RIJEKA PROMET d.o.o. Društvo je registrirano kod Trgovačkog suda u Rijeci 16. lipnja 1998. godine. Do kraja 1998. godine Društvo je preuzelo djelatnost upravljanja javnim parkiralištima, a od početka 1999. godine obavlja poslove održavanje javno-prometnih površina, te gospodari kamionskim terminalom Srdoči.

Na početku 1999. godine naplata naknade za parkiranje vozila obavlja se na javnim parkiralištima u središnjem području Grada Rijeke s ukupno 2548 parkirnih mjesta. U tijeku 2000. godine izgrađen je novi parkirni prostor - 100 parkirnih mjesta u krugu bivše tvornice "R. Benčić". U 2001. godini proširena je zona naplate te je uređeno 340 parkirnih mjesta na području Potok, Muzejski trg i Šetalište Vladimira Nazora. U 2002. godini uređeno je i uvedeno pod naplatu 96 parkirnih mjesta u Vodovodnoj ulici te je uveden sustav automata naplate naknade za parkiranje putem GSM uređaja.

U 2002. godini uređen je i opremljen prometni centar za automatsko upravljanje prometom, u središtu grada ugrađena je nova semafora oprema, a na strateškim raskrižjima i s video nadzorom (kamere). Automatski sustav vođenja na navedenom koridoru pušten je u probni rad potkraj godine.

U 2002. godini služba "pauka" premještena je s Delte na lokaciju u Ulicu A. Barca (lokacija čvor Rujevica), a prostor na Delti preuređen je za parkiranje. Nadalje, na Delti je osim uređenja parkirnog prostora, ugradbe nove opreme za naplatu otvorena još jedna izlazna traka preko mosta prema Trgu bana Jelačića.

### ***Javni gradski prijevoz***

U razdoblju od 1993. do 1996. godine nabavljeno je 35 autobusa. S nabavkom je nastavljeno te je u skladu s programom u 1997. i 1998. godini nabavljeno sljedećih 35 autobusa radi održavanja starosti voznog parka s jedne strane te nesmetanog obavljanja djelatnosti javnog prijevoza s druge strane. U nabavku autobusa uloženo je ukupno 70.268.000,00 kn.

### ***Održavanje javnih površina***

Na području obavljanja komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, u promatranom razdoblju povećan je standard kod većeg dijela komunalnih djelatnosti kao što je čišćenje javno-prometnih površina, koji program se iz godine u godinu širio obuhvatom novih površina.

Počevši od 1997. godine, godišnje je uređivano oko 60 potpuno neuređenih površina (građevinsko, prometno, hortikulturno i sl.). Od 1999. i u 2000. godini išlo se na krupnije zahvate koji su po površini i visini ulaganja znatno premašivali dotada kroz ovaj vid uređivane površine.

Po veličini zahvata i visini uloženi sredstava ističemo uređenje Titovog trga, pri čemu je provedena sanacija konstrukcije mosta, sanacija šetališta uz lijevu obalu Rječine, uređen je parter mosta, terasa ispred hotela "Kontinental", te postavljena urbana oprema. U 2001. godini uređen je Park Vinka Frančiškovića, a u 2002. godini od krupnijih zahvata ističe se uređenje dviju fontana na Jadranskom trgu.



Što se tiče održavanja zelenih površina, bitno je naglasiti da je tijekom navedenog razdoblja primjetan porast standarda i obujma održavanja zelenih površina. Svake godine uz redovnog održavanje uređivan je i dio neuređenih površina. Od 1995. godine povećan je intenzitet redovnog održavanja (povećan broj košnji, orezivanja i sl.), a od 1997. godine započelo je izdvajanje značajnijih sredstava kako bi se znatnije povećao ne samo standard i intenzitet održavanja već i uredile nove zelene površine. Tako je počevši od navedenog razdoblja do kraja 2002. godine povećana ukupna površina javnih zelenih površina za oko 280.000 m<sup>2</sup>.

Osim navedenog, u okviru ove djelatnosti obavljano je održavanje i uređenje dječjih igrališta čiji je broj u navedenom razdoblju povećan za 27 novih dječjih igrališta. Treba istaknuti i uređenje do tada zapuštenih dijelova parkova: Trsatski, Bobijev i Vidov park, uređenje Parka Borik, Parka Mlaka i Parka Crvenog križa.

Prvi put je u 1998. godini iz sredstava komunalne naknade započelo usmjeravanje sredstava u održavanje okoliša objekata u vlasništvu Grada i kroz taj vid se uredilo prosječno 10-ak lokacija godišnje (okoliš dječjih vrtića, osnovnih škola, sportskih i zdravstvenih objekata).

Počevši od 1996. godine, izdvajaju se sredstva komunalne naknade za komunalne prioritete po Mjesnim odborima koje izdvajanje je do 1999. godine bilo u visini 5% sredstava komunalne naknade koja se ostvari na području Mjesnog odbora. U 1999. godini postotak izdvajanja povećan je na 10% ostvarenih sredstava komunalne naknade na području Mjesnih odbora po kojoj stopi se izdvajalo do kraja 2002. godine.

### ***Održavanje prometnica i regulacija prometa***

Tijekom navedenog razdoblja učinjen je bitan pomak i na području održavanja nerazvrstanih cesta, za koje namjene u odnosu na prijašnje razdoblje, posebno od 1997. godine nadalje je započelo povećano ulaganje sredstava. U 1997. godini formirana je Služba za prometnice i promet, a 1998. godine za održavanje nerazvrstanih cesta Grad je osnovao Trgovačko društvo "Rijeka promet" koje od 1. siječnja 1999. godine obavlja poslove održavanja prometnica.

Pojačanim ulaganjem sredstava u odnosu na prijašnje razdoblje povećan je opseg i standard redovnog održavanja cesta, i to posebno u dijelu koji se odnosi na održavanje vertikalne i svjetlosne prometne signalizacije, te većih zahvata na cestama (obnova kolnika i nogostupa, odvodnja oborinskih voda i sl.). Posebno je pojačan opseg pojačanog održavanja cesta pa je primjerice godišnje obavljano uređenje, odnosno rekonstrukcija na prosječno 20-ak lokacija.

### ***Ostala komunalna imovina***

Što se tiče održavanja i nabavke ostale komunalne opreme zajedničke komunalne potrošnje, može se reći da je intenzivnijim održavanjem i novim nabavkama podignut nivo komunalne opremljenosti Grada. Posebno navodimo primjer autobusnih čekaonica kojih je do



1998. godine bilo postavljeno ukupno 42. Te je godine na temelju provedenog javnog natječaja sklopljen ugovor s najpovoljnijim ponuditeljem (Europlakat proreklam d.o.o.) o postavi 80 čekaonica sa svjetlećim reklamnim ormarićima koje nakon 15 godina postaju vlasništvo Grada. Na temelju ugovora do sada su postavljene 64 autobusne čekaonice.

#### **4.5. Strateška transformacija i restrukturiranje komunalnih poduzeća u praksi hrvatskih gradova**

Uobičajena je praksa u Hrvatskoj da se za pojedina rješenja optimalizacije ugleda na bliža europska iskustva. Iz toga se razloga ukratko prenosi iskustvo, odnosno praksa izabranih gradova Beča, Graza i Münchena.

Istodobno, za predmetnu transformaciju i restrukturiranje komunalnih poduzeća, za hrvatske je uvjete vjerojatno najbolje pratiti rješenja Grada Zagreba iz kojih se mogu izvući pouke u smislu prihvaćanja ili adaptacije na konkretne prilike u drugim hrvatskim gradovima.

##### **4.5.1. Ustrojbeni oblici javnih gradskih poduzeća u Beču, Grazu i Münchenu**

Grad Beč (površina 415 km<sup>2</sup>, stanovništvo: 1,6 milijuna) ima složenu administrativno upravnu strukturu, a time i očekivano izuzetno složenu organizacijsku strukturu gradskih javnih poduzeća koja se zrcali u utemeljenju Holding javnih poduzeća Grada Beča. Na prvoj hijerarhijskoj razini Holdinga organizacijska struktura je široka četrnaest organizacijskih jedinica, a dubina ide i do tri hijerarhijske razine unutar Holdinga.

Prva se hijerarhijska razina sastoji od četiri društva i deset društava s ograničenom odgovornošću. Društva ograničene odgovornosti su: WIEN ENERGIE (Beč energija) d.o.o., WIENER LINIEN (Bečke linije - prigradski javni gradski prijevoz) d.o.o., WIENER LINIEN (Bečke linije - javni prijevoz) d.o.o. & Co KG, BESTATTUNG WIEN (Groblja) d.o.o., BMG Wiener stadtwerke (upravljanje povezanim poduzećima) d.o.o., GSWG (upravljanje i izgradnja stanova) d.o.o., WIENCOM (oglašavanje) d.o.o., WienIT (EOP - elektronska obrada podataka) d.o.o. & Co KG, WienIT (EOP) d.o.o., ALLBAU (cestogradnja) d.o.o., a dionička društva su: TEERAG-ASDAG (cestogradnja) d.d., VERBUND Oesterreichische Elektrizitätswirtschaft (udruženje-gospodarenje električnom energijom Austrije) d.d., ENERGIE (energija) d.d. Oberoesterreich i A. PORR (građevinsko poduzeće) d.d.

Od ukupno četrnaest poduzeća na prvoj hijerarhijskoj razini, u 100%-tnom vlasništvu se nalazi 10 društava ograničene odgovornosti, dok u ostalih pet društava grad ima ispod 50% udjela. U 100%-tnom vlasništvu Holdinga su WIEN ENERGIE d.o.o., WIENER LINIEN d.o.o., WIENER LINIEN d.o.o. & Co KG, BESTATTUNG WIEN d.o.o., BMG Wiener stadtwerke d.o.o., GSWG d.o.o., WIENCOM d.o.o., WienIT d.o.o. & Co KG, WienIT d.o.o. Holding u

poduzeću ALLBAU d.o.o. ima udjel od 72,67%, u TEERAG-ASDAG d.d. udjel od 47,19%, u VERBUND Oesterreichische Elektrizitaetwirtschaft d.d. udjel od 10,62%, u ENERGIE d.d. 9,33% i u A. PORR d.d. 4,10%.

Na drugoj hijerarhijskoj razini nalaze se poduzeća koja su u 100%-tnom ili djelomičnom vlasništvu poduzeća iz prve hijerarhijske razine. Poduzeća u vlasništvu WIENERLINIEN (Bečke linije - javni prigradski prijevoz) d.o.o. su Wiener Linien Verkersprojekte (projektiranje prometa) d.o.o. u stopostotnom vlasništvu i Wiener Lokalbahnen (lokalne željeznice) d.d. u 97,45%-tnom vlasništvu.

Poduzeća u vlasništvu BESTATTUNG WIEN (Groblja) d.o.o. su Sargerzeugung Atzgersdorf (izrada lijesova) d.o.o., Bestattung (groblje) am Rochusmarkt d.o.o., Bestattung (groblje) am Rochusmarkt d.o.o. & Co KG i Payer & Schmutzer (pogrebno poduzeće) d.o.o. u stopostotnom vlasništvu i Lischkar & Co Gmbh 63,64%-tnom vlasništvu.

Poduzeća u vlasništvu BMG Wiener Stadtwerke (upravljanje povezanim poduzećima) d.o.o. su Veremigte Telekom Osterreich Beteiligungs (telekom Austrija) d.o.o. s udjelom od 54,36%, Wiener Stadtwerke Management Beta Beteiligung d.o.o. s udjelom od 52,63%, STPM Stadtische Parkraummanagament (upravljanje garažama) d.o.o. s udjelom od 51%, IWS Immobiliendevolpmet Wiener Stadtwerke & Soravia (upravljanje nekretninama) d.d. s udjelom 44%, Importkohle (promet i korištenje krutih mineralnih gnojiva) d.o.o. s udjelom od 33%, Master-talk Austria Telekom Service (telekomunikacijske usluge) d.o.o. 32,45%, Master-talk Austria Telekom Service (telekomunikacijske usluge) d.o.o. & Co KG s udjelom 32,45% i TELEREAL Telekommunikatipsanlagen (telekomunikacijska oprema) d.o.o. s udjelom od 25%.

Poduzeća u vlasništvu WIEN ENERGIE (Beč energija) d.o.o. su Beč energija - elektro mreža d.o.o. sa 100%-tnim udjelom, Beč energija - plinska mreža d.o.o. sa 100%-tnim udjelom, Energie Comfort (upravljanje toplinskom energijom i objektima) d.o.o. sa 100%-tnim udjelom, Toplana Beč d.o.o. sa 100%-tnim udjelom i beč Elektra s također 100%-tnim udjelom.

Treća hijerarhijska razina pojavljuje se samo unutar grupe poduzeća koja je vlasnički povezana s poduzećem WIEN ENERGIE (Beč energija) d.o.o. ili s poduzećima koja su u 100%-tnom vlasništvu WIEN ENERGIE (Beč energija) d.o.o. U vlasništvu WIEN ENERGIE (Beč energija) d.o.o. na trećoj razini se nalaze Energetska zajednica Austrije d.o.o. sa 100%-tnim udjelom, e&t Promet energijom d.o.o. s udjelom od 31,5% i Burgenland Holding d.d. s udjelom od 6,36%.

Raščlamba vlasničkih udjela poduzeća koja su u vlasništvu WIEN ENERGIE (Beč energija) d.o.o. ukazuje na činjenicu da Beč energija - plinska mreža d.o.o. ima vlasničke udjele u pet poduzeća, Toplana Beč d.o.o. ima vlasničke udjele u tri poduzeća, Energie Comfort (upravljanje toplinskom energijom i objektima) d.o.o. ima vlasničke udjele u šest poduzeća, a Beč Elektra ima vlasničke udjela u dvadeset jednom poduzeću.

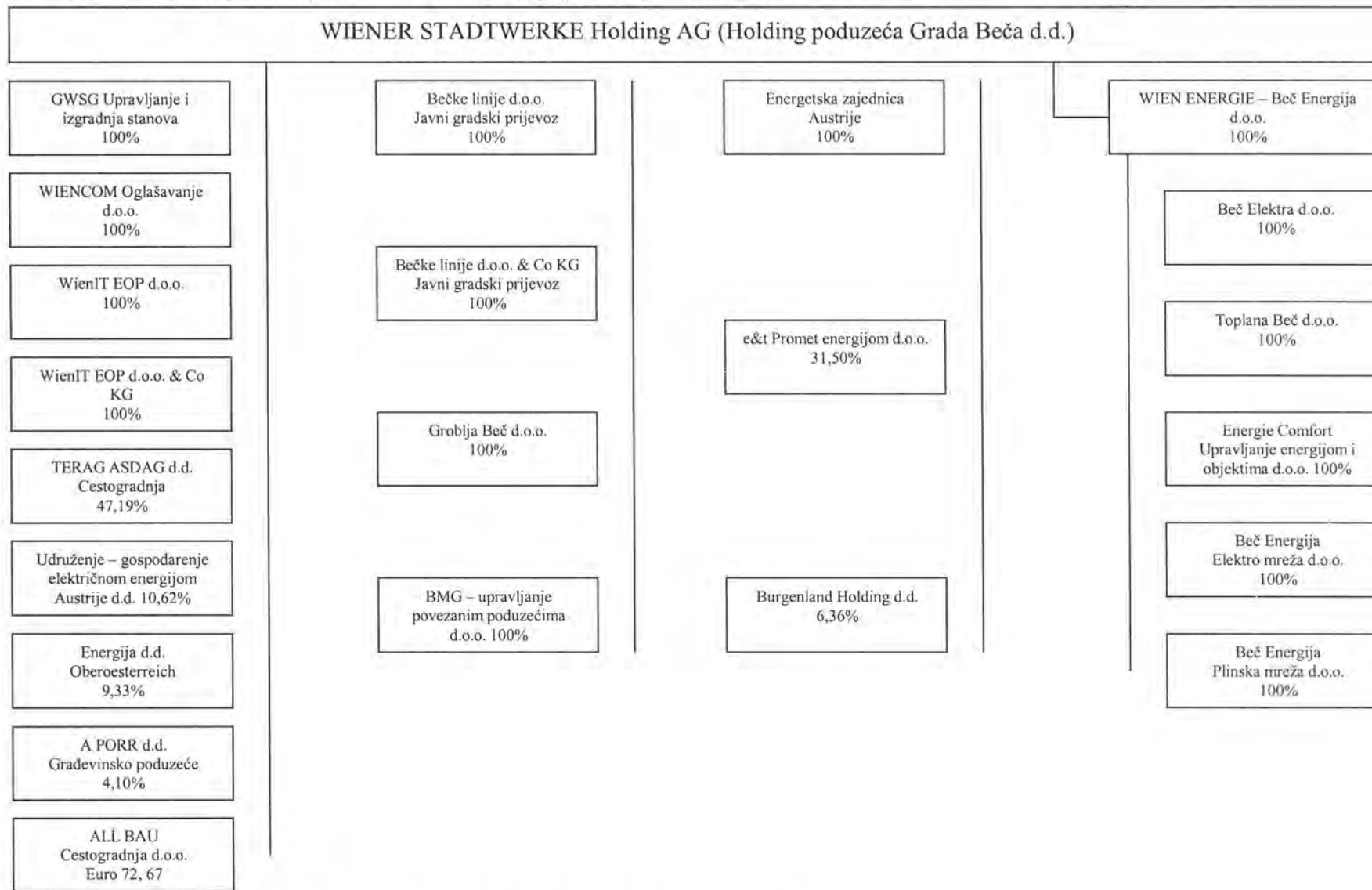
Beč Energija - Plinska mreža d.o.o. ima stopostotni udjel u Beč energija - Prirodni plin d.o.o., 33,33% u Beč energija - Pogoni d.o.o. & Co KG, 23,75% udjela u Austria plin d.o.o. u likvidaciji, 15,70% u Econ Plin d.o.o. i 5,49% u AGCS (Plinski kliring i sređivanje odnosa) d.d.

Toplana beč d.o.o. ima 33,33% udjela u Beč Energija - Pogoni biomase d.o.o., 33,33% udjela u Beč Energija - Pogoni biomase d.o.o. & Co KG i 16,67% udjela u Aqua plus - zbrinjavanje voda i otpadnih voda d.o.o.

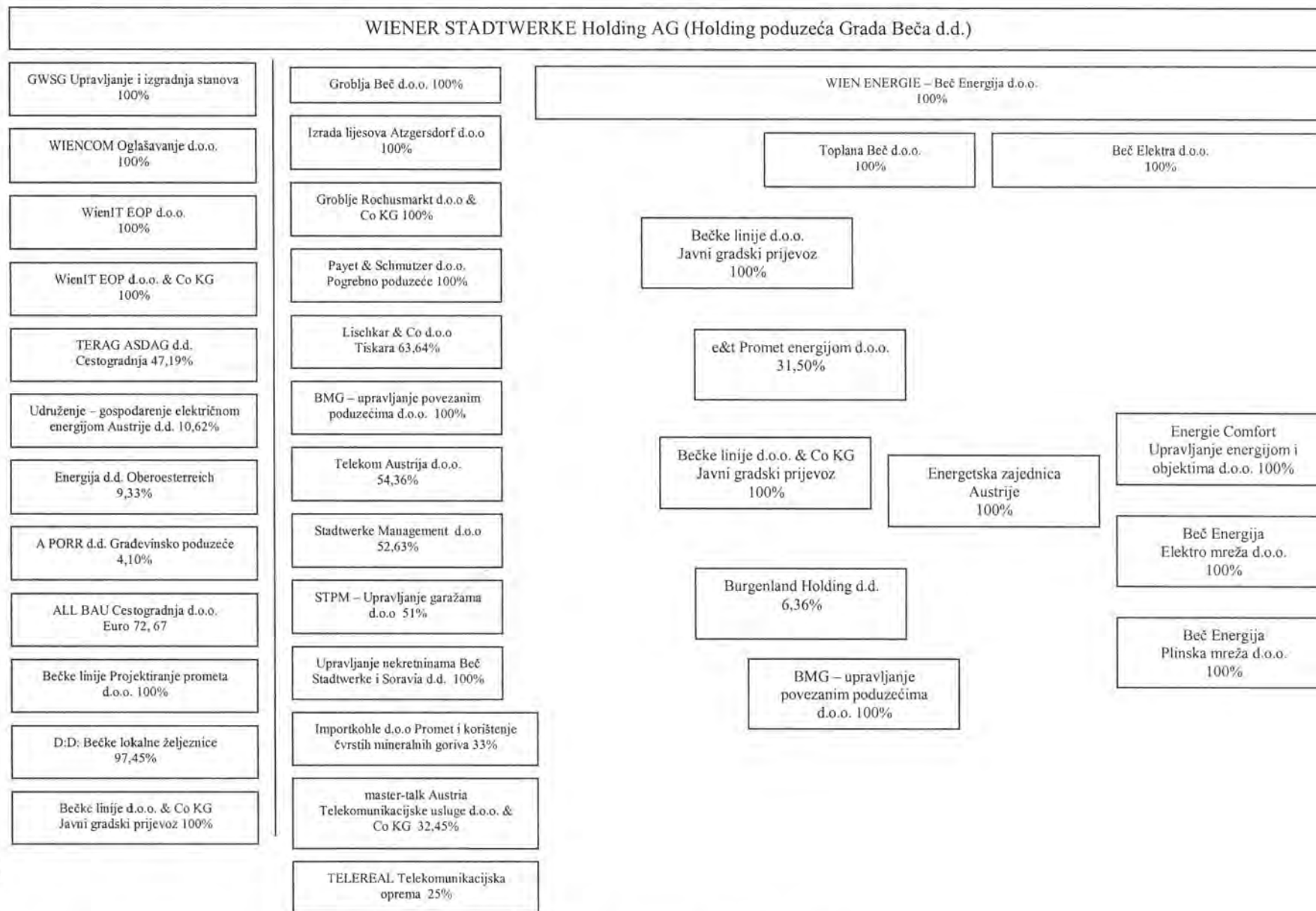
Energie Comfort (upravljanje toplinskom energijom i objektima) d.o.o. ima 100% udjela u C.E.U. s.r.o., 50% udjela u Koszegl Tavhoszalgaltato Kft. Taoplana Koszeg/Madarska, 49% udjela u Bykomfort s.r.o. Toplana Nove Zamky/Slovačka, 47% udjela u Greenpower d.o. (Razvoj i izgradnja strojeva za biomasu), 24,86% udjela u Ortwarne Tannheim (Toplana na bazi biomase) d.o.o. i 10000eura udjela u Regio Z (Razvoj projekata, kulturni management, gospodarski centar) d.o.o. & Co KG:

Beč Elektra ima stopostotni udjel u Beč Elektra - upravljanje povezanim poduzećima d.o.o., Beč Elektra prirodna energija d.o.o. i Beč Elektra prirodna energija d.o.o. & Co KG, 85% u Windnet Vjetroelektrane d.o.o. i Windnet Vjetroelektrane d.o.o. & Co KG, 66,67% u Beč Elektrana Pogoni d.o.o. & Co KG, 50% u EOP služba d.o.o., Pama-Gols Vjetroelektrane d.o.o., Pama-Gols Vjetroelektrane d.o.o. & Co KG i Toplak (mobilna opskrba električnom energijom) d.o.o., 40% u EPZ Energetski projekt (iskorištavanje vjetroelektrana), 33,33% u Postrojenje Nussdorf (hidroelektrana) d.o.o., Nussdorf (hidroelektrana) d.o.o.& Co KG, beč Energija Pogon biomase d.o.o. i beč energija Pogon biomase d.o.o. & Co KG, 3,06% u Udruženje - Austrian hidro energija d.d., 2,52% APSC Energetski kliring i podmirenja d.d., 1,87% ECRA Registar emisijskih certifikata za CO<sub>2</sub> d.o.o. i 0,46% ARC - Istraživački centar d.o.o.

**Slika 2.: Osnovna organizacijska struktura Holdinga javnih gradskih poduzeća Grada Beča**



**Slika 3.: Cjelokupna organizacijska struktura Holdinga javnih gradskih poduzeća Grada Beča**





Grad Graz (površina: 127,58 km<sup>2</sup>, stanovništvo: 305.000)

Hijerarhijska struktura javnih poduzeća Grada Graza očekivano je manje složena od analiziranog ustroja Holding Grada Beča. Organizacijska struktura je na prvoj hijerarhijskoj razini široka pet organizacijskih jedinica, a duboka četiri hijerarhijske razine.

Na prvoj hijerarhijskoj razini ustvari postoje tri grupacije poduzeća koja su razvrstana s obzirom na vlasničke udjele i njihovu važnost za funkcioniranje grada. U prvoj skupini su osnovna poduzeća najveće važnosti za funkcioniranje grada, u drugoj skupini su povezana poduzeća s gradom i u trećoj skupini su poduzeća u kojima grad ima udjel.

Unutar skupine osnovnih gradskih poduzeća nalaze se Gradski prijevoz, Vodoopskrba, Gradska groblja, Informatika i Centralni odjel u kojima grad ima 100%-tni udjel.

U drugoj skupini povezanih poduzeća, ustrojbeno struktura je znatno složenija. Na drugoj hijerarhijskoj razini postoji 10 poduzeća: Energetski holding d.o.o., Gradska groblja d.o.o., Centri za rekreaciju d.o.o., Štajerski servis za vodu d.o.o., Centralna vodoopskrba d.o.o., Zračna luka Graz d.o.o., Citykom (telekomunikacije) d.o.o., Schoeckelseilbahn (žičara) d.d., Grazer Schlepfbahn (uspinjača) d.o.o. i "Ankuender" (oglašavanje) d.o.o.

Holding Grada Graza ima 100%-tne udjele u Energetskom holdingu d.o.o., Gradskim grobljima d.o.o. i Štajerskom servisu za vodu d.o.o., 71,5% u Centralnoj vodoopskrbi d.o.o., 99,9% u Zračnoj luci Graz d.o.o., 99,97% u Schoeckelseilbahn (žičara) d.d. i 76,2% u Grazer Schlepfbahn (uspinjača) d.o.o.

U trećoj skupini, poduzeća s udjelom, na prvoj hijerarhijskoj razini ustrojbene organizacije postoje četiri poduzeća: Graz kablovska TV d.o.o. s udjelom od 26%, Styrian Airways d.d. s udjelom od 1,69%, Styrian Airways d.d. & Co KG i AEVG zbrinjavanje otpada d.o.o. s udjelom od 49%.

Treća hijerarhijska razina je razvidna unutar skupine povezanih poduzeća i skupine poduzeća s udjelima. U skladu s tim unutar ustrojbenog modela povezanih poduzeća "Ankuender" (oglašavanje) d.o.o. ima udjele u sedam poduzeća. U poduzeću City lights "Ankuender" (oglašavanje) d.o.o. udio od 100%, u Marketing udruženju (plakatiranje i oglašavanje) d.o.o. 100%, u Plakat "Ankuender" d.o.o. 80%, Proreklam-Europlakat (oglašavanje Ljubljana) d.o.o. 34%, u GMK Marketing i komunikacije d.o.o. 66%, u Macron (razvoj softwarea i komunikacije) d.o.o. 51% i u Europlakat-proreklam (oglašavanje Zagreb) 49%.

Energetski holding d.o.o. ima na trećoj hijerarhijskoj razini dva poduzeća s 49% udjela: Energija Graz d.o.o. i Energija Graz & Co GK.

Unutar skupine poduzeća s udjelima, AEVG zbrinjavanje otpada d.o.o. povezano je s dva poduzeća: Servus (zbrinjavanje otpada) d.o.o. s udjelom od 51% i Servus d.o.o. & Co KG s udjelom od 51%.

Četvrta hijerarhijska razina pojavljuje se samo unutar skupine povezanih poduzeća gdje Energetski holding d.o.o. ima 49% udjela u Energija Graz & Co GK s treće razine, a koji je vlasnički povezan sa sedam poduzeća. U WDS Direkcija za grijanje d.o.o. sa 100%-tnim udjelom, u Agenciji za energiju Grada d.o.o. sa 47,5% udjela, u ARGE Pogon Puntigamm d.o.o. 33%, u EXXA energetski proizvodi sa 2,42%, u APSC Energetski kliring i podmirenja (Beč) d.d. 0,46% i u AGCS Energetski kliring i podmirenja (Beč) d.d. 0,44%. Osim toga, Energetski kliring i podmirenja (Beč) d.d. je vlasnički povezan i s EGE udruženjem kupaca električne energije Austrije d.o.o.

**Slika 4.: Organizacijska struktura Holdinga Grada Graza**

GRAZER STADTWERKE AG (Holding poduzeća Grada Graza d.d.)						
OSNOVNA PODUZEĆA		POVEZANA PODUZEĆA			UDJELI U PODUZEĆIMA	
Javni gradski prijevoz 100%	"Ankuender" d.o.o. za (oglašavanje) 100%	Energetski holding d.o.o. 100%			Graz kablovska TV d.o.o. 26%	AEVG zbrinjavanje otpada d.o.o. 49%
Vodoopskrba 100%	City lights "Ankuender" d.o.o. Oglašavanje 100%	Gradska groblja d.o.o. 100%	Energija Graz d.o.o. 49%		Styrian Airways d.d. 1,69%	Servus d.o.o. 51%
Gradska groblja 100%	Marketing udruženje Plakatiranje i oglašavanje d.o.o.	Centri za rekreaciju d.o.o. 100%	Energija Graz & Co KG 49%		Styrian Airways d.d. & Co KG	Servus d.o.o. & Co KG Zbrinjavanje otpada 51%
Informatika 100%	Plakat „Ankuender“ d.o.o. Plakatiranje 80%	Štajerski servis za vodu d.o.o. 100%	WDS Direkcija za grijanje d.o.o. 100%			
Centralni odjel 100%	Proreklam-Europlakat d.o.o. Oglašavanje / Ljubljana 34%	Centralna vodoopskrba d.o.o. Bruck/Mar 71,50%	Agencija za energiju Grada d.o.o. 47,5%			
	GMK Marketing i komunikacije d.o.o. 66%	Zračna luka Graz d.o.o. 99,90%	ARGE Pogon Puntigamm d.o.o. 33%			
	Macron d.o.o. Razvoj softwara i komunikacije	Citykom d.o.o. Telekomunikacije 100%	EXXA energetski proizvodi 2,42%			
	Europlakat-proreklam d.o.o. Oglašavanje / Zagreb 49%	Schoeckelseilbahn d.d. Žičara 99,97%	APSC Energetski kliring i podmirenja d.d. (Beč) 0,46%			
			AGCS Energetski kliring i podmirenja d.d. (Beč) 0,44%			
			EGE udruženjem kupaca električne energije Austrije d.o.o.			

Izvor: Trgovačka društva u vlasništvu Grada Zagreba (2005), radna verzija, Ekonomski fakultet, Zagreb

## Financijsko poslovanje poduzeća Grada Graza

Ukupni prihodi holdinga gradskih poduzeća u Grazu iznose 80 mil. eura, što je u apsolutnom iznosu znatno manje nego u Beču i/ili Münchenu, ali kada se u obzir uzme činjenica da Beč ima 1,6 milijuna, München 1,3 milijun, a Graz 0,3 milijuna stanovnika, razlika u ukupnim prihodima nije toliko velika. Također ovdje treba navesti da je u Grazu u 2003. energetski sektor, koji približno ima tri puta veće prihode od ostatka holdinga, izdvojen u zaseban holding u vlasništvu grada (npr. u 2001. godini prihod energetskog sektora bio je 149 mil. eura, a ostatak holdinga je imao prihod od 55 mil. eura, dok je u 2004. 155 mil. eura). Zajednički prihod ova dva gradska holdinga je oko 250 milijuna eura.

Unutar holdinga najveći udio u strukturi prihoda, naravno s iznimkom sektora energije, otpada na javni prijevoz, 41 mil. eura i vodoopskrbu 21 mil. eura. Ostala poduzeća ukupno imaju prihod od oko 16 mil. eura. Naravno, kao što je već rečeno, energetski sektor bilježi u 2004. godini prihod od 155 mil. eura.

Profit prije oporezivanja je 1,2 mil. eura, stanje aktive u bilanci je 0,79 mlrd. eura, imovina je 0,67 mlrd. eura, vlastiti kapital u širem smislu 0,33 mlrd. eura, investicije 25 mil. eura, a otpis 14 mil. eura. Broj zaposlenih u holdingu bez energetskog sektora iznosio je 1169, a troškovi radne snage iznosili su 69 mil. eura.

**Tablica 35.: Važniji pokazatelji za Grad Graz u 2004. godini (000 eura)**

Prihodi	80.594,5
Javni prijevoz	41.784,3
Vodoopskrba	21.591,7
Gradska groblja	4.585,6
Informatika	6.043,1
Centrala	1.137,6
Obračun koncema	5.452,2
Profit prije oporezivanja iz redovne djelatnosti	1.215,4
Ukupna bilanca	794.173,0
Imovina	687.017,4
Vlastiti kapital u širem smislu	333.630,1
Investicije	25.730,1
Otpis	14.791,4
Broj radnika	1.169,0
Troškovi radne snage	69.219,6

Izvor: Trgovačka poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba (2005), radna verzija, Ekonomski fakultet, Zagreb

**Ustrojbeni oblik javnih poduzeća Grada Münchena.****MÜNCHEN**

- Površina: 310,46 km<sup>2</sup>
- Stanovništvo: 1,3 mil.

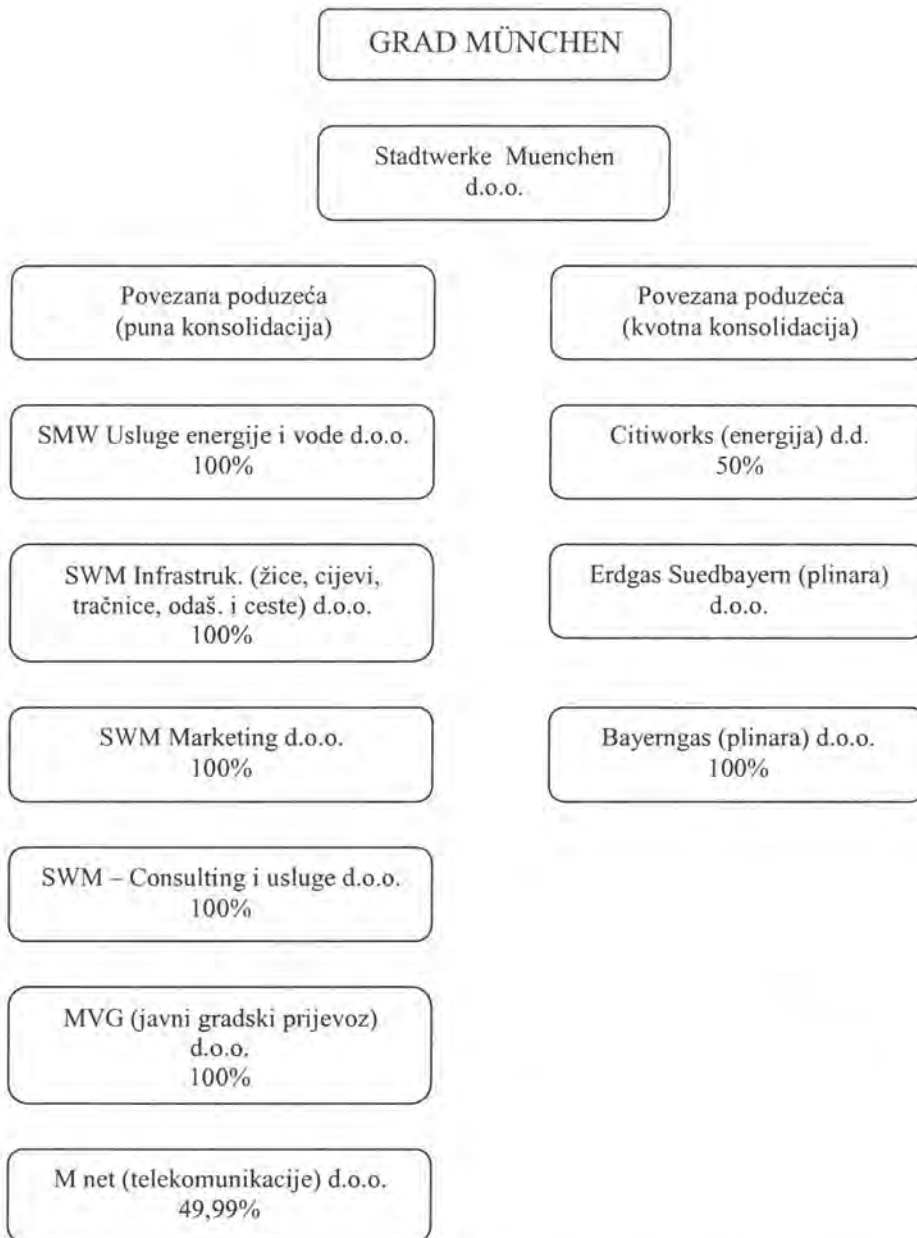
Grad München ima znatno jednostavniju ustrojbenu cjelinu od Graza i Beča. Na prvoj hijerarhijskoj razini egzistira podjela poduzeća na dvije grupe poduzeća: povezana poduzeća i pridružena poduzeća.

Unutar grupe povezanih poduzeća na drugoj hijerarhijskoj razini postoji šest poduzeća: SMW Services Energie und Wasser (Servis energije i vode) d.o.o., SWM Infrastruktur (Infrastruktura) d.o.o., SWM Versorgung (Opskrba) d.o.o., SWM Consulting und Service (Consulting i usluge) d.o.o., MVG (Javni prijevoz) d.o.o. i Mnet (Telekomunikacije) d.o.o. Od navedenih šest poduzeća SMW Services Energie und Wasser (Servis energije i vode) d.o.o., SWM Infrastruktur (Infrastruktura) d.o.o., SWM Versorgung (Opskrba) d.o.o., SWM Consulting und Service (Consulting i usluge) d.o.o., MVG (Javni prijevoz) d.o.o. su u 100%-tnom vlasništvu grada, dok je Mnet (Telekomunikacije) d.o.o. u 49,99%-tnom vlasništvu grada.

Unutar grupe pridruženih poduzeća na drugoj hijerarhijskoj razini nalaze se samo tri poduzeća: Citiworks (Komunalije/energija) d.d., Erdgas Suedbayern (Plinara) d.o.o. i Bayerngas (Plinara) d.o.o. U sva tri poduzeća gradski holding ima 50% vlasničkog udjela.



Slika 5.: Organizacijska struktura holdinga Grada Münchena



Izvor: Trgovačka poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba (2005), radna verzija, Ekonomski fakultet, Zagreb

#### Financijsko poslovanje poduzeća Grada Münchena

Ukupni prihodi holdinga gradskih poduzeća u Münchenu iznose 2,9 mlrd. eura. Gledajući strukturu prihoda, najviše otpada na prihode od opskrbe električne energije 1,1 mlrd. eura i na prihode od opskrbe zemnim plinom 1 mlrd. eura. Sljedeće poduzeće po prihodima je javni

prijevoz na koji otpada oko 0,3 mlrd. eura. Ostala poduzeća zbrojeno imaju prihod koji iznosi oko 0,33 mlrd. eura. Nažalost, agregirani podaci za imovinu, aktivu, kapitalje 0,06 mlrd. eura, a na investicijske projekte je utrošeno 0,31 mlrd. eura.

**Tablica 36.: Važniji pokazatelji za Grad München u 2004. godini (000 eura)**

Prihodi	2.949.273
Javni prijevoz	287.114
Vodopskrba	123.010
Telekomunikacije	100.771
Električna energija	1.056.976
Javni bazeni	14.159
Zemni plin	1.016.573
Ostalo	100.771
Profit prije oporezivanja iz redovne djelatnosti	59.800
Ukupna bilanca	5.446
Imovina	1.896.594
Vlastiti kapital	1.591
Investicije	314.096
Otpis	208.603
Broj radnika	7.725
Troškovi radne snage	626.796

Izvor: Trgovačka poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba (2005), radna verzija, Ekonomski fakultet, Zagreb

#### Odrednice mogućih modela

Učinjena raščlamba ustroja trgovačkih društva u vlasništvu Grada upućuje na njihovu uglavnom funkcijsku organizaciju. Upravo je takva situacija tražila određenu organizacijsku "kompenzaciju" u pretežito divizijskom ustroju na višoj organizacijskoj razini predloženoga holdinga kako bi se optimizirali učinci cjelovite organizacije gradskih javnih službi. Analiza pokazuje kako je na razini postojeće organizacije javnih službi, dakle na razini postojećih trgovačkih društava u vlasništvu Grada, potrebno ostvariti organizacijski iskorak kako bi se ta društva mogla maksimalno koncentrirati na svoju osnovnu djelatnost, a to je proizvodnja što kvalitetnijih proizvoda/usluga koje zadovoljavaju potreba građana i gospodarstva.

#### 4.5.2. Program reorganizacije poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba

Poseban značaj promišljanja razvoja komunalnih poduzeća proizlazi iz novo provedenog programa reorganiziranja svih poduzeća u većinskom vlasništvu Grada Zagreba.<sup>100</sup> Naime, sve poduzeća u većinskom vlasništvu Grada Zagreba posluju u jedinstvenom holdingu. Kao specifično značajni argumenti i polazišta koja vrijede i u slučaju komunalnih poduzeća mogu se navesti:

- Interes i dobrobit građana korisnika i poreznih obveznika polazište je i kriterijalna varijabla ocjene djelotvornosti društava i djelatnosti od javnoga gradskog interesa, što omogućuje jasno određivanje obuhvatnog pokazatelja učinkovitosti ustroja trgovačkih društava u vlasništvu Grada.

*Obrazloženje:* Podizanje razine zadovoljstva građana i gospodarstvenika Zagreba kvalitetom, količinom i cijenom usluga i proizvoda trgovačkih društava u vlasništvu Grada, ishodište je svake ocjene funkcioniranja javnih gradskih službi.

Stoga je ono i polazište prezentirane studije *Analiza i modeliranje ustrojbene i upravljačke strukture. Studija je prva etapa skupnog projekta Model integriranog upravljanja trgovačkim društvima u vlasništvu Grada Zagreba.*

- U tržišnom okruženju, korisnost roba i usluga što ih produciraju trgovačka društva u vlasništvu Grada Zagreba za zadovoljavanje dijela javnih potreba građana vodeći je orijentir njihovog poslovanja.

*Obrazloženje:* Pristup maksimiziranja korisnosti ima naglašenu vremensku dimenziju. Korisnost javnih usluga za sadašnje generacije rezultat je uporabe resursa prošlih i sadašnje generacije. Kapital što ga u svojoj svakodnevnoj aktivnosti za proizvodnju javnih dobara i usluga koriste trgovačka društva u vlasništvu Grada bilo je moguće stvoriti samo racionalnom intertemporalnom alokacijom oskudnih resursa koji je učinio svaki gradski naraštaj.

- Uvećavajući dodanu i ukupnu vrijednost koju moraju stvarati društva u vlasništvu Grada, valja razumjeti kao veličinu kojom se, osim potreba sadašnjeg naraštaja, treba namiriti očuvanje i održavanje naslijeđene te povećati javnu imovinu u korist budućim generacijama. To će se osobito odnositi na rastuće troškove očuvanja prirodnog okoliša i urbanog naslijeđa.

*Obrazloženje:* Kapital što ga u svojoj svakodnevnoj aktivnosti za proizvodnju javnih dobara koriste trgovačka društva u vlasništvu Grada nije rezultat ulaganja samo jedne generacije. Svaki je naraštaj raspoloživu dodanu vrijednost alocirao u vremenu, tako da je dio utrošen za tekuće životne potrebe, a dio je, u obliku trajne javne imovine, ostavljen budućim generacijama.

- Maksimiziranje korisnosti usluga gradskih trgovačkih društava građanima putem uvećavanja dodane i ukupne vrijednosti čini legitimnim interes Gradske skupštine i Gradskog

<sup>100</sup> Trgovačka poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba (2005), radna verzija, Ekonomski fakultet, Zagreb.

poglavarstva za propitivanje o mogućnostima ekonomskih, tehnoloških i organizacijskih poboljšanja.

*Obrazloženje:* Analiza procesa uvećavanja/smanjivanja dodane vrijednosti, te imovine i kapitala u sadašnjim društvima, dovoljno pouzdano upućuje na, niži od mogućeg, stupanj realizacije temeljnog zadatka u službi građana. Sva su društva u vlasništvu Grada i njima, u ime Grada Zagreba, upravlja Skupština trgovačkih društava. Međutim, osim zajedničke vlasničke funkcije u obliku jedinstvene skupštine koja upravlja svim društvima, nema nikakve druge institucionalne, formalno-pravne ili organizacijsko-poslovne povezanosti trgovačkih društava u vlasništvu Grada. Trenutno 23 trgovačka društva u vlasništvu Grada Zagreba obavljaju svoje poslovanje kao samostalna poduzeća bez adekvatne poslovne umreženosti.

- Različite razine organizacijske funkcionalnosti i primjene suvremenih načela i modela poslovne organizacije trgovačkih društava u vlasništvu Grada ograničavaju kako njihovu pojedinačnu internu učinkovitost tako i ukupnu djelotvornost tih društava, s neminovnim posljedicama na percepciju uspješnosti gradskih institucija u zadovoljavanju životnih potreba građana.

*Obrazloženje:* U aktualnom sustavu upravljanja pojedinim funkcijama izražena je ekstremna decentralizacija koja sve operativne, ali i strateške funkcije smješta unutar pojedinog poslovnog subjekta, a bez odgovarajućih interakcija s drugim trgovačkim društvima. Dakle, registrirane su manjkave horizontalne veze, ali i uski kanal vertikalne veze koji izolira pojedino trgovačko društvo. Takva funkcionalna organizacija sustava u prvi plan stavlja menadžment pojedinog trgovačkog društva koji funkcionira bez odgovarajuće kontrole vlasnika, što dovodi do troškovne i druge disfunkcionalnosti.

Značajno je, međutim, da s početkom funkcioniranja nove organizacije poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba nastaje potreba da se traži ponuda za savjetodavne usluge u području organizacije, upravljanja i vođenja gradskog komunalnog poduzeća i trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba. Ponudu za savjetodavne usluge dostavio je Ekonomski fakultet Zagreb i za ovaj sadržaj izdvaja se samo dio elemenata te ponude:<sup>101</sup>

## I. Sadržaj

Na osnovi razgovora vođenih kod Vas dana 17. veljače 2006. godine, dostavljamo Vam ponudu - prijedlog savjetodavnih usluga kako slijedi:

### 1. Organizacijski ustroj GRADSKOG KOMUNALNOG PODUZEĆA d.o.o.

- prijedlog organizacije - Pravilnik o organizacijskom ustroju
- ostali akti Društva

<sup>101</sup> Ponuda je internoga karaktera.

## *2. Sustav upravljanja Društvom za upravljanje društvima u vlasništvu Grada (i ovisnim društvima), akti*

Realizaciju stvarnog utjecaja na upravljačke, a time i poslovne funkcije ovisnih društava u vlasništvu Grada, Društvo za upravljanje društvima u vlasništvu Grada može ostvariti na nekoliko načina, a to su:

1. Utjecaj putem organa u ovisnim društvima,
2. Upravljanje putem posebnog društva (društva koncerna)
3. Upravljanje putem holdinga
4. Upravljanje društvima u vlasništvu Grada.

U nastavku dajemo kratak pregled navedenih modela upravljanja:

### *2.1. Utjecaj putem organa u ovisnim društvima*

Ovaj se utjecaj ponajprije ostvaruje izborom članova nadzornog odbora, te članova uprave ovisnih društava. Pritom je veoma česta situacija da iste osobe budu članovi nadzornih odbora prevladavajućeg i ovisnog društva ili je član uprave prevladavajućeg društva član nadzornog odbora ovisnog društva ili je član uprave prevladavajućeg član uprave ovisnog, naravno vodeći računa o ograničenjima iz čl. 255. i 436. Zakona o trgovačkim društvima.

U slučaju ovakvih upravljačkih preplitanja upravljačkih funkcija ostvaruju se i utjecaji na poslovne funkcije, osobito na donošenje i odlučivanje o godišnjem obračunu, ali i na sve ostale odluke, osobito ako se donošenje ključnih odluka od strane uprave veže uz prethodno odobrenje nadzornog odbora.

Prevladavajuće društvo može osnovati i poseban sektor koji će se baviti isključivo upravljanjem ovisnim društvima i nadzirati (opet putem organa u ovisnim društvima) upravljanje i poslovanje tim društvima.

### *2.2. Upravljanje putem posebnog društva (društva koncerna)*

U svrhu upravljanja vlasnici mogu osnovati posebno društvo koje će se isključivo baviti upravljanjem društvima kćerima.

U tom slučaju radić će se o faktičkom i pravnom koncernu, pa će se primjenjivati odredbe Zakona o trgovačkim društvima koje uređuju poslovanje povezanih društava.

Temeljni tipovi koncerna su sljedeći:

- Ugovorni koncern - koji nastaje na temelju ugovora o vođenju poslova društva,
- Faktični koncern - koji se pretpostavlja ako postoji odnos faktične ovisnosti.



Iako su društva unutar koncerna uglavnom organizirana tako da vladajuće društvo vlada drugim ovisnim društvima, ipak se koncernom smatraju i društva u kojima određeno društvo drži većinske udjele, ali ne utječe na njihovo vođenje, odnosno društva su međusobno ravnopravna.

Za koncern je bitno istaknuti i to da unutar društva koncerna u pravilu mora postojati povezanost ne samo između vladajućeg društva i ovisnog društva nego i između svih društava koja čine koncern.

Najčešći način na koji vladajuće društvo (osim putem nadzornog odbora i uprave) ostvaruje faktičko upravljanje i utjecaj na poslovanje ovisnih društava je sklapanje posebnih ugovora od kojih su u praksi najčešća sljedeća dva:

### *2.3. Ugovor o vođenju poslova društva*

Najčešće se ta povezanost očituje na način da društvo majka sa svakim od društava kćeri sklapa ugovor o vođenju poslova društva kao vrstu poduzetničkog ugovora čiji su sadržaj i uvjeti sklapanja određeni odredbama ZTD-a.

### *2.4. Ugovor o prijenosu dobiti*

Isto se tako može sklopiti i ugovor o prijenosu dobiti, u kojem slučaju ovisnost društva kćeri postaje potpuna, pa društvo koje upravlja društvom upravlja cjelokupnom ili dijelom dobiti, ali i odgovara za obveze društva.

Ugovor o vođenju poslova društva, a osobito ugovor o prijenosu dobitaka, podrazumijeva:

- Davanje obvezujućih uputa upravi ovisnog društva u pogledu vođenja poslova društva,
- Preuzimanje gubitaka koji nastanu u ovisnom društvu od strane vladajućeg društva,
- Davanje primjerene naknade i otpremnine vanjskim vlasnicima poslovnih udjela (samo ako postoje vanjski vlasnici poslovnih udjela, a radi se u pravilu o naknadi u ime dobiti koja se ne bi isplaćivala vanjskim vlasnicima poslovnog udjela zbog prijenosa cjelokupne dobiti ovisnog društva na vladajuće društvo).

Također je moguće sklopiti i ugovor o zajednici dobiti (ugovor kojim se strane obvezuju da će cijelu ili djelomičnu dobit udružiti s dobiti drugih društava ili pojedinih pogona određenih društava). Ovaj ugovor najčešće podrazumijeva i vođenje zajedničke poslovne politike, što opet treba biti riješeno međusobnim odnosima kroz upravljačke funkcije.

### 2.5. *Upravljanje putem holdinga*

Treći model upravljanja koji navodimo odnosi se na upravljanje putem holdinga. U pravnoj teoriji holdingom se smatra poseban tip društva koje nije društvo kapitala već društvo osoba, a koje za predmet poslovanja ima držanje i upravljanje udjelima u drugim društvima. Veličina udjela pritom mora biti najmanje u visini kontrolnih paketa za svako pojedino društvo kojim se upravlja. Holding čine najmanje dvije ili više fizičkih i/ili pravnih osoba koje u sam holding unose udjele koje imaju u pojedinim društvima i preko holdinga upravljaju tim društvima.

Holding ne mora biti pravna osoba, pa može biti organiziran i kao ortaštvo. U svemu ostalom nema bitne razlike između vođenja poslova putem društva holdinga, odnosno koncerna. Holding se često koristi kao prva stepenica u stvaranju koncerna.

### 2.6. *Upravljanje društvima u vlasništvu Grada*

Treba istaknuti da u hrvatskim uvjetima postoji veoma malo povezanih društava na način kako ih opisuje ZTD, odnosno da se odnos vladajućeg i ovisnog društva najčešće očituje putem utjecaja na organe društava (upravu i nadzorni odbor), a nejasno definiranim odnosima vladajućeg i ovisnog društva, u kojem su odnosi unaprijed određeni čvrstim ugovorima o vođenju poslova i prijenosu dobiti.

U nastavku ponude nude se i sljedeći sadržaji:

- analiza sadašnjeg stanja
- organizacijski ustroj
- analiza i sređivanje imovine
- eventualni prijedlog restrukturiranja
- analiza imovine, obveza te financijskog položaja.

Ne ulazeći u daljnju razradu sadržaja ponude, jasno je da ni u Zagrebu, organizacijom holdinga, proces restrukturiranja i transformacije nije okončan. To upućuje na zaključak da i Zagrebu i drugim hrvatskim gradovima tek predstoji cjelovito promišljanje i izrada strategije razvoja komunalnih poduzeća.

## 5. IZBOR STRATEGIJE RAZVOJA KOMUNALNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Jedna od osnovnih karakteristika komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj svakako je odsustvo strategije, odnosno strateških planova razvoja. Dijelom su razlozi ovakvog stanja objektivno uzrokovani ukupnom, naprijed izloženom problematikom i teškoćama. Među njima, a s obzirom na utvrđenu međuovisnost, prevladava pitanje strategije razvoja hrvatskih gradova. Slijedom, ekonomski, socijalno i razvojno, nameće se sadržaj specifičnih odrednica i hijerarhije ciljeva moguće i potrebne strategije razvoja komunalnih poduzeća. Isto tako, nedvojbeno je da i unutar strateških sadržaja razvoja postoje dominantne sastavnice koje svojim značajem nadilaze i ročnost strategije.

### 5.1. Specifični uvjeti razvoja hrvatskih gradova i strategija razvoja komunalnih poduzeća

Pri promišljanju razvoja hrvatskih gradova, kao nužnog preduvjeta razvoja komunalnih usluga i proizvoda i komunalnih poduzeća, nameću se dvije vodeće spoznaje:

- prva, vrlo razumljiva, ali i nepovoljna spoznaja da hrvatski gradovi nemaju usvojene strategije razvoja,
- druga, da hrvatski gradovi ne mogu promišljati svoj dugoročni razvoj neovisno o razvoju županije i države u cjelini, a dijelom, i povezano, o razvoju još širih cjelina kao što je npr. Europska unija.

#### 5.1.1. Izabrane odrednice strategije razvoja hrvatskih gradova

Novije razdoblje razvoja hrvatskih gradova bitno karakteriziraju obilježja koja su izravna posljedica ratnih događanja i tranzicije. Uz izravne štete proizašle iz ratnih razaranja, koje je pretrpio sustav komunalnih djelatnosti i komunalnih poduzeća, procesi pretvorbe i privatizacije te objektivni problemi preoblikovanja gospodarskih subjekata izravno su djelovali i na stanje i kretanje komunalnih djelatnosti, posebno sa stajališta kretanja potražnje za komunalnim proizvodima i uslugama.

U kontekstu tržišnog položaja komunalnih poduzeća svakako treba imati u vidu:

- kretanje stanovništva hrvatskih gradova
- kretanje gospodarstva, posebno industrije kao mogućeg potrošača komunalnih proizvoda i usluga
- stupanj decentralizacije Hrvatske.

### 5.1.1.1. *Kretanje stanovništva hrvatskih gradova*

Ratne i poratne prilike, gospodarska kretanja i političko-upravno uređenje Hrvatske novijeg doba snažno su utjecali na kretanje stanovništva hrvatskih gradova.

**Tablica 37.: Broj stanovnika u izabranim hrvatskim gradovima 1991. i 2001. godine**

Grad	Popis 1991. godine	Popis 2001. godine	% promjena
Zagreb	706 770	691 724	-2,13
Rijeka	167 964	143 800	-14,39
Split	189 388	175140	-7,52
Osijek	104 761	90 411	-13,70
Zadar	76 343	69 556	-8,89
Slavonski Brod	55 583	58 642	5,50
Pula	62 378	58 594	-6,07
Karlovac	59 999	49 082	-18,20

Izvor: Statističke informacije 2001., str. 15, Statističke 2005., str. 21, Državni zavod za statistiku, Zagreb, <<http://www.dzs.hr/StatInfo/SIFrameH.htm>> (8.5.2005.)

Iz naprijed navedenih razloga koji su, među ostalim, rezultirali i pojavom migracije jasno je uočljiva spoznaja o smanjenju broja stanovništva hrvatskih gradova. Ovakvo kretanje, a također i novije spoznaje povezane s razvojem manjih središta i promjenom mjesta boravka zbog zapošljavanja upućuju na zaključak da dugoročno ne treba očekivati ozbiljnije povećanje stanovništva u većim gradovima. Za komunalna poduzeća to je značajan pokazatelj u smislu glavne orijentacije na upotpunjavanje, povećanje standarda i kvalitete komunalnih proizvoda i usluga.

### 5.1.1.2. *Proizvodnja u industriji Republike Hrvatske*

U prethodnim poglavljima izloženi sadržaj nedvosmisleno je uputio na zaključak o poraznim pokazateljima kretanja društvenog proizvoda Hrvatske novijeg doba. Po visini bruto društvenog proizvoda Hrvatske je tek 2005. godine ostvarila razinu iz 1989. godine, ali uz znatno izmijenjenu strukturu proizvoda.

**Tablica 38.: Struktura bruto društvenog proizvoda Republike Hrvatske  
1990. i 2002. godine.**

Godine	1990.	1999.	2002.	1999. - 1990.	2002. - 1999.
Ukupno	100,0	100,0	100,0		
Proizvodni sektor	39,5	33,3	31,6	-6,2	-1,7
Uslužni sektor*	60,5	66,7	68,4	+6,2	+1,7
- Prerađivačka industrija	26,0	17,3	16,6	-8,7	-0,7
- Poljopriv. i ribarstvo	8,2	7,9	7,0	-0,3	-0,9
- Građevinarstvo	5,3	4,5	4,8	-0,8	+0,3
- Promet	6,8	7,3	8,8	+0,5	+1,5
- Trgovina	15,0	16,0	19,4	+1,0	+3,4
- Ugostitelj. i turizam	4,6	2,6	2,9	-2,0	+0,3
- Ostalo	44,0	44,4	40,5	+0,4	-3,9

\* Uključen i javni sektor

Izvor: Lokin, B. (2005), Rast - gospodarski imperativ, Ekonomska politika Hrvatske u 2006., HDE, Opatija, str. 228.

Vidljivo je da u promatranom razdoblju, uz naprijed izložena nepovoljna kretanja, dolazi do osjetne promjene u odnosu proizvodnog i uslužnog sektora. Posebno je važno da su najveće negativne promjene ostvarene u industriji.

**Tablica 39.: Industrijska proizvodnja u Hrvatskoj u razdoblju od  
1989. do 2001. godine**

1989	175,6	100	231,3	100	75,9	100
1990	155,7	89,1	221,6	95,8	70,6	93,0
1991	111,4	63,4	182,6	78,9	61,2	80,6
1992	95,1	54,4	155,3	67,1	61,5	81,0
1993	89,5	51,2	145,6	62,9	61,6	81,2
1994	87,1	49,6	137,4	59,4	63,5	83,7
1995	87,3	49,7	129,2	55,9	67,6	89,1
1996	90,0	51,3	119,5	51,7	75,3	99,2
1997	96,2	54,8	113,4	49,0	84,9	111,9
1998	99,7	56,8	108,2	46,8	92,3	121,6
1999	98,3	56,0	102,6	44,4	95,9	126,4
2000	100	57,0	100	43,0	100	132,0
2001*	106	60,4		40,7	...	

Izvor: Državni zavod za statistiku: Statistički ljetopis 2001., prema: Primorac, Ž. (2002), Revitalizacija industrije u funkciji povećanja izvoza, Ekonomska politika Hrvatske u 2003., HDE, Opatija, str. 83.



Podaci u Tablici vrlo zorno ilustriraju kretanja u industriji i radikalno smanjenje proizvoda i zaposlenosti. Podrazumijeva se da i rast proizvodnosti proizlazi ponajprije iz pada zaposlenosti. Za komunalnu djelatnost i poduzeća ovo kretanje znači da je jedan veliki sektor, najveći potrošač komunalnih usluga i proizvoda u velikom zaostajanju i da je veliko pitanje ima li mogućnosti (i potrebe) da se on, na istim tehničko-tehnološkim osnovama razvije na razinu iz 1989. godine.

### 5.1.1.3. Stupanj decentralizacije Republike Hrvatske

Stupanj decentralizacije države ima više dimenzija i moguće različiti pristup s obzirom na specifična obilježja povijesnog i novijeg razdoblja svake pojedine države. U shvaćanju Hrvatske, njenog osamostaljenja, ratnih posljedica, neujednačenog razvoja regija, može se naći puno objektivnih razloga za pozitivnu argumentaciju visokog stupnja centralizacije.

Na umu treba imati da pitanje stupnja decentralizacije ili centralizacije države, u pravilu, u prvi plan ističe problem financiranja, odnosno financijske moći lokalne samouprave u odnosu na razinu centralne državne vlasti. Ovo pitanje financiranja posebno dolazi do izražaja u području komunalnih djelatnosti koje, kako je istaknuto, kod najznačajnijih i najpotrebnijih komunalnih proizvoda i usluga zahtijevaju vrlo visoka financijska sredstva za održavanje i razvoj.

Sadržaj nadležnosti (prava i obveza) u pogledu organizacije komunalnih djelatnosti i zadovoljavanja potreba stanovništva i gospodarskih i drugih subjekata nije bitno različit u usporedbi s drugim europskim zemljama. Uz ranije izložene primjere izabranih zemalja na navedeni zaključak upućuje i sljedeći prikaz.

#### Pregled 1.: Funkcije različitih razina države (Mađarska, Austrija, Francuska, Španjolska)

Funkcija	Mađarska	Austrija	Francuska	Španjolska
Zaštita od požara	općine	općina	općina	općina i pokrajina
Urbanizam	općine	općina	općina	općina, pokrajina i regija
Vodovod i kanalizacija	općine i država	općina i država	općina	
Sakupljanje otpada	općine	općina	općina	općina
Odlaganje otpada	općine	općina	općina	
Parkovi i otvoreni površine	općine	općina	općina	općina i regija
Ceste	općine i država	općina, pokrajina i država	općina i država	općina, pokrajina, regija i država
Transport grad. cestama	općine	pokrajina	općina	općina
Transport željeznicom	općine	država	regija	općina
Plin	država	pokrajina	općina	općina
Opskrba vodom	općine i država	općina	općina	općina, regija i država
Električna energija	općine	pokrajina	sektor, regija i država	općina, regija i država

Izvor: Council of Europe, Structure and Operation of Local and Regional Democracy, prema: Barati, I., Akos, S. (1998), Fiscal decentralization in Hungary, Toronto, Canadian Urban Institute, str. 36.

Izloženi pregled pokazuje da je organizacija nadležnosti u Hrvatskoj vrlo slična izabranim zemljama. Međutim, od ukupnih prihoda poreza na dobit, dohodak i promet nekretninama lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj pripada samo 10,3%, a europski prihod je oko 25,0%.<sup>102</sup>

### 5.1.2. Strategija razvoja hrvatskih gradova i međuovisnost s okruženjem

Uvažavajući međuovisnost razvoja komunalnih djelatnosti i poduzeća s jedne, te gradova s druge strane, mora se zaključiti da hrvatski gradovi nemaju jasnu, prepoznatljivu strategiju razvoja koja bi i komunalnim poduzećima, u pravilu u vlasništvu istih gradova, pružala nedvosmisleni pravac zadovoljenja budućih potreba, odnosno ostvarivanja viših standarda (kvalitete) zadovoljavanja potreba s postojećom količinskom razinom proizvoda i usluga.

Međuovisnost komunalnih poduzeća, posebno onih najznačajnijih, izrazito je prisutna i u širem kontekstu lokalne samouprave, naročito županija. Polazna konstatacija - nedostatak vizije i razvojne strategije prisutna je i u ovom slučaju, ali u manjoj mjeri, a potencira se već navedenom međuovisnošću s gradovima koji su i sami ovisni o strategiji razvoja hrvatskih županija.

Na primjeru Primorsko-goranske županije jednostavno je uočiti postojanje navedene međuovisnosti.<sup>103</sup> Već od općih ciljeva za sljedeće razdoblje raspoznaje se, iako se izričito ne navodi, visoka razina očekivanja od komunalnih poduzeća. Opći ciljevi su:

1. Viši stupanj decentralizacije, dekoncentracije te regionalizacije
2. Podizanje kvalitete života gradova
3. Ubrzanje održivog ekonomskog razvoja
4. Postati ekološka županija
5. Afirmirati pomorsku i turističku orijentaciju županije
6. Integralno planirati i upravljati prostorom i okolišem.

U strateškim projektima županije ističu se lučko-terminalske čvor, željeznički čvor i cestovni čvor koji i za lokalna komunalna poduzeća predstavljaju veliki izazov. Još preciznije se međuovisnost uočava kod razrade pojedinih smjernica razvoja kao što su npr. svi oblici prijevoza, voda i odvodnja, energetska infrastruktura itd.

Kod smjernica na planu komunalnih usluga ističu se:

Ciljevi i prioriteti djelovanja:<sup>104</sup>

- ravnomjerni razvitak te unapređenje komunalnog standarda kroz financijsku pomoć općinama i gradovima

<sup>102</sup> Poslovni dnevnik, 16. ožujak 2006., str. 6.

<sup>103</sup> Strateške smjernice rada Primorsko-goranske županije 2005.-2009., Rijeka, rujan 2005.

<sup>104</sup> Ibid.

- sufinanciranje obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti.

U kontekstu strategije razvoja komunalnih poduzeća još je značajnije imati na umu obvezu primjene metodologije za izradu strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske.<sup>105</sup> Svrha smjernica ističe da Hrvatska upravo provodi proces unapređivanja svoje ukupne razvojne politike. Početkom 2005. godine Središnji državni ured za razvojnu strategiju izradio je prvi nacrt Nacionalnog razvojnog plana. Jedan od ključnih elemenata Nacionalnog regionalnog plana je regionalni razvoj.

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, nadležno tijelo za regionalni razvoj na središnjoj razini, planiralo je dovršiti u listopadu 2005. Strategiju regionalnog razvoja Republike Hrvatske (SRR) kao ključan dio Nacionalnog razvojnog plana.

Jedna od osnovnih sastavnica SRR-a je Program razvoja županija i širih regija (PRŽŠR) koji određuje cjelokupni okvir društvenog i gospodarskog razvoja na pod-državnoj razini.

Svrha ovih smjernica je dati svim županijama (njih 20) i Gradu Zagrebu okvir za jedinstveni integrirani sustav planiranja i razvoja koji obuhvaća državnu i županijsku razinu Hrvatske. Ovaj unificirani sustav povezat će i uskladiti razvojne prioritete (i mjere) donesene na razini županija s onima zacrtanim u nacionalnim razvojnim politikama i strategijama, kao što je, na primjer, Nacionalni razvojni plan, Strategija regionalnog razvoja i dr. Konačni cilj je osigurati da županije i državni čimbenici (ministarstva/ državne ustanove) usklade napore prema utvrđenim nacionalnim i regionalnim društveno-gospodarskim prioritetima. To uključuje jasnu i prirodnu podjelu nadležnosti za razvojnu politiku između državne i županijske razine.

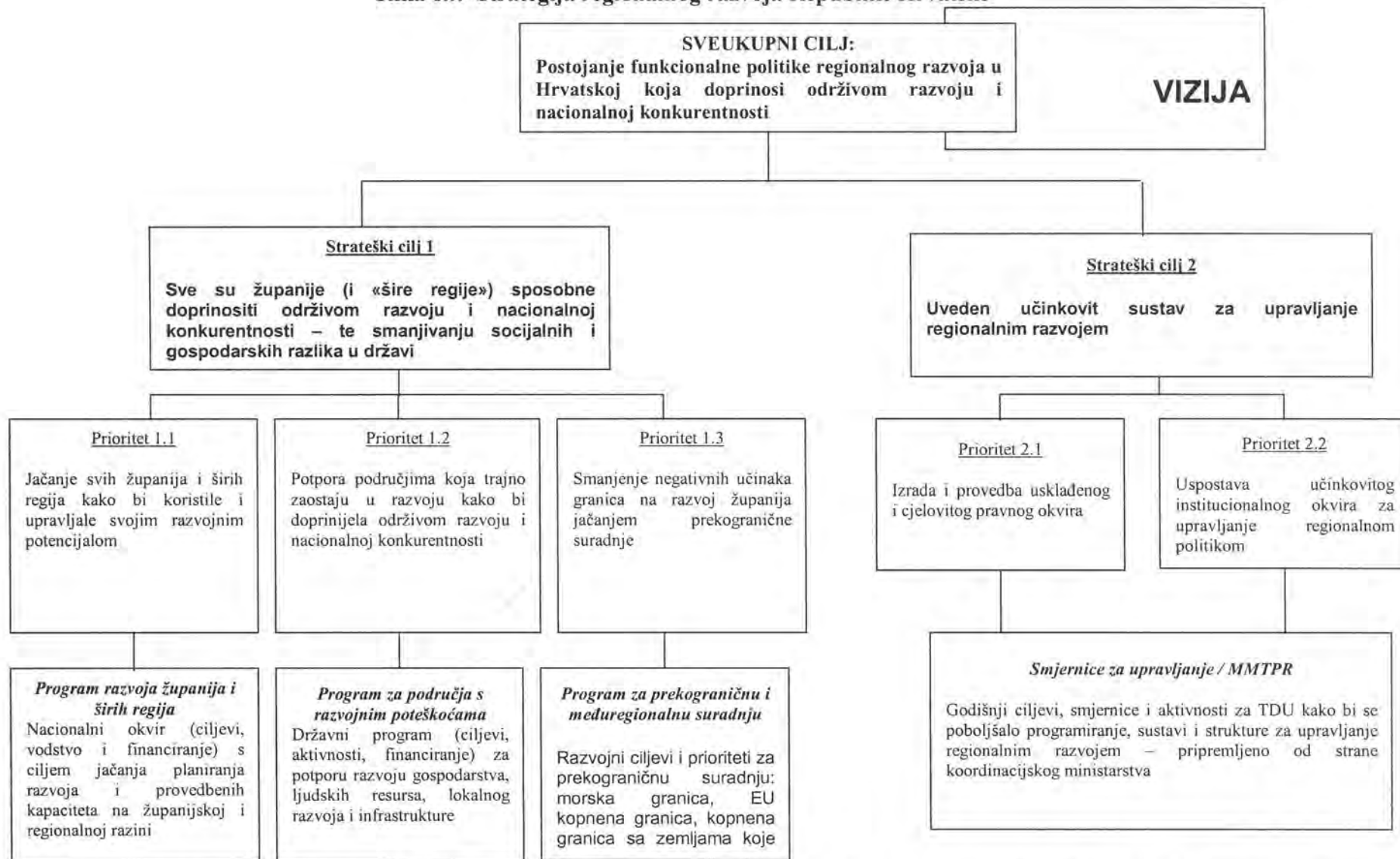
Uvažavajući svrhu smjernica, vrijedi istaknuti da Strategija regionalnog razvoja, kao dio Nacionalnog razvojnog plana, stavlja u središte nacionalni sustav koji omogućuje svim relevantnim sudionicima u procesu razvoja da rade zajedno kako bi definirali prioritete i pružili rješenja za probleme s kojima se suočavaju regije. Osim uspostave djelotvornijih razvojnih strategija, sustav će predstavljati značajan doprinos izgradnji kapaciteta za buduće korištenje sredstava strukturalnih fondova EU. Regionalna politika, kako ju definira SRR, razlikuje se od ostalih sektorskih strategija i politika po vrlo jasnoj usredotočenosti na:

- izgradnju jedinstvenog sustava upravljanja razvojem na području čitave države
- suočenje s razvojnim poteškoćama pojedinih područja
- promicanje prekogranične suradnje.

S obzirom na značaj (metodologija je preuzeta od EU), vrijedi izložiti i shematski plan ciljeva izrade ove Strategije.

<sup>105</sup> Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, Program razvoja županija i širih regija, smjernice nacionalne politike, (2005), Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka.

Slika 6.:: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske



Izvor: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, Program razvoja županija i širih regija, smjernice nacionalne politike, (2005), Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka

Da bi razina međuovisnosti strategije razvoja na relaciji država-županija-grad (općina)-komunalna poduzeća bila jasnija, potrebno je uvažiti obvezni okvirni sadržaj županijske razvojne strategije<sup>106</sup>. Taj sadržaj ima sljedeću strukturu:

- a) Dugoročna razvojna strategija
- b) Usklađenost i poveznica s nacionalnim prioritetima
  - a. Kako je navedeno u smjernicama (na osnovi NRP i pojedinačnih planova ministarstava)
  - b. Sukladno glavnim sektorskim strateškim dokumentima izrađenim na središnjoj razini (na primjer Nacionalna strategija upravljanja otpadom)
- c) Poglavlja o tome što županija mora učiniti "interno" kako bi postigla svoje strateške ciljeve s obzirom na pojedina područja:
  - a. Područja s razvojnim poteškoćama, kao što je definirano u SRR
  - b. Urbana područja - veliki gradovi
  - c. Otoci (gdje ih ima)
- d) Poglavlja o tome što županija mora učiniti "eksterno" kako bi postigla svoje strateške ciljeve:
  - a. Sa susjednim županijama (šira regija)
  - b. S prekograničnim regijama.

Uz okvirni sadržaj čini se bitnim naglasiti:

***Veza s nacionalnom politikom i prioritetima***

Jedan od osobitih aspekata županijske razvojne strategije je, ako se sufinancira iz državnog proračuna, da ciljevi, prioriteti i mjere identificirane na razini županije moraju biti konzistentni s općim nacionalnim prioritetima razvoja, sukladno budućem nacionalnom razvojnom planu i drugim strateškim dokumentima (zaštita okoliša, razvoj srednjih i malih poduzeća, itd.). Međutim, uključivanje tema nacionalnih prioriteta, zajedno s preporukama Strateških smjernica Europske zajednice, ima cilj pružiti raspon razvojnih perspektiva, a ne nacrt razvoja županije. Drugim riječima, županijska razvojna strategija nije "lokalna" reprodukcija ili ponavljanje nacionalnih prioriteta na razini županije. Odgovornost je partnerstva da definira prioritetne strateške razvojne potrebe županije (uz savjete i podršku Županijske razvojne jedinice/agencije), imajući na umu širi kontekst usklađenosti unutar Hrvatske te s drugim regijama EU.

<sup>106</sup> Ibid, str. 21.



To omogućuje širok i obuhvatan pristup s cijelim rasponom strateških društveno-gospodarskih razvojnih problema s kojima se županija suočava, kao na primjer:

- zapošljavanje i povećanje ljudskog kapitala
- promoviranje poduzetništva, inovacija i konkurentnosti
- poboljšanje pristupa javnim uslugama
- poboljšanje pristupa osnovnoj i poslovnoj infrastrukturi
- restrukturiranje gospodarstva.

Konačno, kao u slučaju regionalnih operativnih programa, županijska razvojna strategija također ističe takve razvojne prioritete koji se međusobno isprepliću, kao što su održivo očuvanje okoliša, promicanje informacijskog društva, suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti te pitanja jednakosti spolova i ravnopravnosti.

#### ***Područja s razvojnim poteškoćama, mikro-regije i lokalni razvoj***

Županijska razvojna strategija također uključuje posebno poglavlje koje se bavi razvojnim potrebama područja s razvojnim poteškoćama (i otoka) unutar županijskih granica.

Drugim riječima, županijska partnerstva (zajedno sa županijskom razvojnom jedinicom/agencijom) *moraju predvidjeti posebne mjere i projekte* koji se bave specifičnim potrebama i uskim grlima u razvoju područja s razvojnim poteškoćama u županiji i na otocima.

U tu svrhu predlaže se, paralelno s pripremom županijske razvojne strategije, da županijska partnerstva zajedno sa županijskom razvojnom jedinicom osnuju "Radnu grupu za područja s razvojnim poteškoćama" koja će se baviti uzrocima zaostajanja na društveno-gospodarskom polju tih područja te predlagati konkretna rješenja i korake - rezultirajući mjerama i projektima. Takvi prijedlozi moraju biti komplementarni, koherentni i usklađeni s ostalim općim ciljevima definiranim u županijskoj razvojnoj strategiji.

Županijska razvojna strategija mora također pružiti prostorai integrirati mikro-regionalne (međuopćinske odnosno gradske) i lokalne razvojne planove. Takvi mikro-regionalni/lokalni razvojni planovi trebaju se usredotočiti na sljedeće:

- specifično i jasno definiranu teritorijalnu osnovu
- pokrivanje dovoljno velikih područja prema broju stanovnika - približno 20.000-50.000 stanovnika
- dokazanu suradnju ciljnih skupina u programu planiranja i realizacije
- izradu strategija koje se usredotočuju na pitanja lokalnog zapošljavanja, okoliš, siromaštvo i socijalno uključivanje isključenih skupina.
- jasna veza sa županijskom razvojnom strategijom.

### *Međužupanijska (šira regionalna) dimenzija*

Nadalje, županijska razvojna strategija mora također uključiti važno poglavlje o potrebama razvoja šire regije (međužupanijska). Mnoge prepreke i razvojni problemi na razini županije proizlaze iz šireg konteksta te se stoga rješenje može jedino pronaći ako se sagleda problem i izvan granica jedne županije. Ovo je osobito slučaj za područja od posebne državne skrbi koja se susreću sa sličnim gospodarskim problemima i problemima društvene strukture (niska poljoprivredna proizvodnja, raspodjela zemljišnog vlasništva, tržišna ograničenja, demografska struktura, dugoročni problemi nezaposlenosti itd.).

Iako je krajnji cilj ovih smjernica kontinuirana i održiva aproksimacija regija definiranih na razini NUTS II, tijekom prvog srednjoročnog revidiranja Regionalnih operativnih planova županije će morati uključiti barem neke elemente planiranja (prioriteti, mjere i projekti) zajedničke sa susjednim županijama, tj. onima s kojima ih povezuju zajedničke granice.

Konkretno, *zajednički elementi planiranja* znače da u prvoj županijskoj razvojnoj strategiji (koja se poklapa s prvim srednjoročnim revidiranjem Regionalnih operativnih planova) između 15% i 20% predviđenih mjera/projekata, u smislu financijskog alociranja, treba biti namijenjeno zajedničkim inicijativama koje uključuju najmanje jednu susjednu županiju.

Međužupanijski zajednički ili združeni projekti mogu se provesti u sljedećim sektorima:

- a) Infrastruktura: na primjer međužupanijske ceste (ne autoceste ili državne ceste), zajednički transportni centri, vodoopskrbni sustavi, uređaji za zbrinjavanje otpada i otpadnih voda, alternativni izvori energije i sl.
- b) Gospodarski razvoj: turizam, proizvodnja, prerada i plasman poljoprivrednih proizvoda, navodnjavanje, skladišta, klasteri i udruživanje, šumarstvo, poslovne zone, gospodarska infrastruktura, itd.
- c) Ljudski resursi: izgradnja institucija i kapaciteta, obuka, inicijative za društveno uključivanje, i sl.
- d) Unapređenje i zaštita okoliša.

### *Prekogranična suradnja*

Međunarodne granice često presijecaju zajednice u gospodarskom, društvenom i kulturnom pogledu. Često se te zajednice (općine i gradovi) suočavaju sa sličnim razvojnim izazovima i mogle bi zajedničkim djelovanjem daleko bolje iskoristavati svoje gospodarske mogućnosti. Odnosno, državna granica se često pojavljuje kao prepreka teritorijalnom upravljanju. U pravilu, a Hrvatska nije iznimka, državna politika zanemaruje granična područja, smatrajući ih periferijom u odnosu na središte države.

Međutim, unutar jedinstvenog tržišta i ekonomske unije EU, prekogranična suradnja je jedno od ključnih pitanja za buduću europsku integraciju. Stoga je cilj prekogranične suradnje razvijanje prekograničnih gospodarskih i društvenih centara (jedinica), i to putem *zajedničkih strategija za održivi teritorijalni razvoj*.

Imajući na umu takvu budućnost, svaka županija u Hrvatskoj (18) s međunarodnom granicom sa zemljom članicom EU-a ili zemljom izvan Unije, mora u svoju županijsku strategiju uključiti poglavlje o prekograničnim inicijativama suradnje. Te inicijative mogu obuhvaćati sljedeće:

- Promicanje urbanog, ruralnog i obalnog razvoja: analiza prekograničnih područja, planiranje i zaštita prekograničnih područja (parkovi prirode, industrijska područja, šume, obalna područja), prekogranični turizam, zajednička razrada i upravljanje prirodnim resursima i infrastrukturom kako bi se spriječile prirodne katastrofe;
- Razvijanje poduzetništva te malih i srednjih poduzeća (SMEs), turizma, lokalnog razvoja i inicijativa pri zapošljavanju (LDEI): pomoć u razradi prekograničnih mreža za gospodarsku suradnju između srednjih i malih poduzeća, za poslovne investicije, suradnja u turizmu (zajednička promocija, marketinške studije, zajednički sustavi rezerviranja), uvođenje usluga zapošljavanja za susjedna područja;
- Stvaranje integriranog tržišta rada i promicanje društvenog uključivanja: promicanje jednakih mogućnosti za žene i muškarce, razvijanje prekograničnih partnerstava između agencija za zapošljavanje tih zemalja te pružanje informacija radnicima, suradnja u strukovnoj obuci, uzajamno priznavanje diploma, pripreme za prijenos prava na mirovinu;
- Suradnja na području istraživanja, tehnološkog razvoja, edukacije, kulture, komunikacija, zdravstva i civilne zaštite: razrada i korištenje zajedničkih resursa na tom području kako bi se poboljšala konkurentnost prekogranične regije, organizacija kulturnih manifestacija (izložbi, festivala) s trajnim učincima u smislu suradnje i zapošljavanja.
- Zaštita okoliša, učinkovitost energije i obnovljivi izvori energije: sprječavanje, kontrola i rehabilitacija ugroženog okoliša, poticanje na racionalno korištenje energije, recikliranje i zbrinjavanje smeća, izgradnja zajedničkih uređaja za zbrinjavanje otpadnih voda i zajedničko korištenje infrastrukture, korištenje alternativnih izvora energije, itd.
- Osnovna infrastruktura od prekogranične važnosti: otklanjanje prepreka u javnom prijevozu, osiguranje pristupa integriranim (zajedničkim) transportnim mrežama ili grupama, pružanje prekograničnih mogućnosti u telekomunikacijama, sustavi za opskrbu energijom i vodom;
- Suradnja između građana i institucija: učenje jezika, stvaranje fondova s ograničenim resursima (mikro projekt) kako bi se implementirali manji projekti za građane i organizirale ad hoc manifestacije;

- Tehnička podrška: studije izvedivosti tijekom pripreme većih prekograničnih strategija, projekata te tijekom uvođenja zajedničkih struktura upravljanja.

Iz naprijed navedenog jasno proizlazi da je izbor strategije razvoja komunalnih poduzeća veoma složen poduhvat, izrazito ovisan o strategiji razvoja gradova koji su i sami ovisni o širem okruženju u izboru i provođenju strategije razvoja.

## **5.2. Odrednice i hijerarhija ciljeva strategije razvoja komunalnih poduzeća**

Specifična obilježja ukupnog položaja komunalnih poduzeća i njihovog okruženja upućuju na to da se i odrednicama i ciljevima strategije razvoja mora pristupiti na specifičan način. Naime, strategija, u pravilu, podrazumijeva da se definiraju i riješe proturječnosti aktualnog stanja i položaja konkretnih subjekata, u ovom slučaju komunalnih poduzeća.

U ovom kontekstu, a s obzirom na već izloženo, predmet istraživanja nije međuovisnost s razvojem gradova niti specifičnih odrednica ekonomskog i socijalnog te "monopolnog" položaja komunalnih poduzeća. Naime, uvažavajući te međuovisnosti i specifičnosti naglasak je na odrednicama i ciljevima koji pripadaju mikrorazini promišljanja razvoja, a uključuju i pravce promjena u širem razumijevanju strategije.

### **5.2.1. Restrukturiranje kao preduvjet strategije razvoja**

Strategija u širem smislu podrazumijeva i aspekte koji nisu klasičnoga karaktera. Za zemlju koja je još uvijek u tranziciji, a posebno za poduzeća koja su vlasnički dominantno javna, strategija uključuje i niz drugih pitanja cjelovite transformacije i razvoja. Upravo iz tog razloga, od posebnog je značaja razumijevanje potrebe plana restrukturiranja.

Strategijsko promišljanje razvoja komunalnih poduzeća ne može mimoći obilježja postojećeg stanja koje, među ostalim, karakterizira niz objektivnih, ali i subjektivnih slabosti. U cjelini radi se o slabostima koja su tipična za državno-javna poduzeća i nije ih jednostavno riješiti. Takvo razumijevanje problema komunalnih poduzeća od posebnog je značaja u kontekstu spoznaje da je nemoguće krenuti u strateški razvoj a da se prije toga ne istraže i otklone slabosti u domeni potrebnog restrukturiranja, s naglaskom na financijski sadržaj promjene stanja i položaja.

#### **5.2.1.1. Restrukturiranje komunalnih poduzeća**

Financijski sadržaj restrukturiranja komunalnih poduzeća ima svoje specifičnosti, ali se po suštini i izboru mjera može izjednačiti sa svim poduzećima u državnom ili javnom vlasništvu. Iz toga se razloga u nastavku izlaže opći pristup koji se može dalje konkretizirati.



Restrukturiranje gospodarskog sustava često se u našoj stručnoj javnosti i privrednoj praksi koristi kao sintagma kojom se označava put prema gospodarskom napretku. Pod tim se pojmom obično razumijevaju široki zahvati na promjeni gospodarske strukture i uvođenju novih tehnologija te novi investicijski ciklusi.<sup>107</sup>

Pristup u nastavku je pragmatičnije usmjeren - prema restrukturiranju poduzeća, ili još preciznije, govori se o financijskom restrukturiranju poduzeća. Samo po sebi restrukturiranje je širok sklop programa i aktivnosti u okvirima poduzeća, kojima je osnovni cilj povećanje efikasnosti kapitala i poduzeća kao cjeline.

O restrukturiranju poduzeća počelo se govoriti u Sjedinjenim Američkim Državama prije petnaestak godina. Pod tim se najprije razumijevao proces različitih promjena vlasničke strukture (spajanja, pripajanja, otkupi, prodaja, integracije i sl.), a u zrelijoj fazi restrukturiranje, osim vlasničkog, obuhvaća i organizacijsko, tehnološko i tržišno sređivanje kompanije, njezinih poslovnih aktivnosti i portfelja. Postupno, restrukturiranje je postalo način življenja suvremene kompanije u Americi, ali i u ostalom razvijenom svijetu. Danas se na sve strane čuje: restrukturirajte se da biste preživjeli pojačanu konkurenciju, tehnološki *boom*, financijsku eksploziju i druge izazove početka 21. stoljeća.

Istražujući metode za efikasno restrukturiranje državnih poduzeća u Hrvatskoj, u danim uvjetima, sugerira se nekoliko pravaca za financijsko restrukturiranje koje je vitalni segment ukupnog restruktorskog procesa. Budući da su financije sintetičan izraz svih tokova i procesa u poduzećima, o njima se ne može govoriti odvojeno od nekih drugih ključnih sklopova strukture i dinamike suvremenog poduzeća. Financijsko restrukturiranje poduzeća dinamičan je proces različitih promjena i poboljšanja financijske strukture. U nastavku se formulira nekoliko pravila koja poduzećima mogu poslužiti za izradu strategije restrukturiranja i za poboljšanje njihovih poslovnih performansi. Treba napomenuti da je restrukturiranje permanentan proces različitih poboljšanja i transformacija postojećih struktura i neprestano inoviranje metoda i tehnika upravljanja poduzećem i njegovim poslovanjem.

### ***Mogući ciljevi restrukturiranja***

Prije nego se pristupi procesu restrukturiranja, poduzeće mora definirati ciljeve koje želi njime ostvariti. Poduzeća su različita prema svojim performansama, te im ciljevi ne moraju nužno biti istovjetni. Mogući ciljevi mogu biti: sređivanje poduzeća prije privatizacije, reorganizacija radi lakše prodaje dijelova poduzeća, priprema poduzeća za kotiranje na burzi, razduživanje i poboljšanje *debt/equity* odnosa, povećanje ukupne efikasnosti kapitala, promjena tržišne strategije, rekonstrukcija i poboljšanje tehnološke pozicije ili drugi. Prema izabranom cilju, ili

<sup>107</sup> Poblize u: Perić, J., Mlinarević, M. (2005), Restrukturiranje poduzeća u državnom vlasništvu kao uvjet daljnje vlasničke transformacije, Međunarodna konferencija (Mirovinski fondovi, tržište kapitala i financijsko okruženje), Cavtat.



grupi ciljeva, postavlja se i strategija restrukturiranja. Sama strategija izrađuje se nakon ozbiljne analize postojećeg stanja, procjene jakih i slabih strana poduzeća i izbora odgovarajućih ciljeva. Strategija definira ciljeve restrukturiranja, metode njihova ostvarivanja i, dakako, potrebno vrijeme. Kada je riječ o vremenu, procjenjuje se daje za provođenje temeljitog restrukturiranja velikim poduzećima potrebno tri do pet godina.

### ***Bitni sadržaji restrukturiranja***

Uz odabir ciljeva restrukturiranja, važno je imati na umu, odnosno u okvir restrukturiranja uključiti i brojne druge sadržaje, od kojih se ističu: sređivanje imovinskog portfelja, reorganizacija poduzeća i marketinška strategija.

#### *Srediti imovinski portfelj*

Ozbiljna analiza vlastite bilance sljedeća je faza u procesu restrukturiranja. Potrebno je procijeniti sve pozicije u aktivni: vrijednost imovinskih stavki, tehnološku i vremensku zastarjelost opreme, stanje, pouzdanost i prinose po financijskim ulaganjima, stanje i pouzdanost potraživanja, stanje i vrijednost zaliha, i sve drugo. Na osnovi toga treba procijeniti efikasnost sredstava u odnosu na okruženje i svjetske parametre i utvrditi koji organizacijski dijelovi, ili imovinske pozicije, mogu povećati svoju efikasnost, odnosno što ima perspektivu. Opće pravilo upućuje na to da sve što je nerentabilno treba postupno prodati ili likvidirati. Dakako, to nije jednostavno, ali samo se na taj način poduzeće može osloboditi bolesnih cjelina ili dijelova aktive. Analiza i poboljšanje imovinskog portfelja nije statičkog karaktera, nego se projicira u različitim scenarijima, koji uključuju dinamičko sagledavanje pozicije poduzeća, pretpostavljajući ostvarivanje pojedinih ciljeva i strategija restrukturiranja. Osnovno je osigurati efikasnost postojećih sredstava, a ako to nije moguće, postupno se oslobađati neaktivne imovine.

#### *Reorganizacija poduzeća*

Reorganizacija poduzeća praktično je nezaobilazna faza procesa restrukturiranja. Ona se provodi iz različitih razloga: usitnjavanja poduzetne strukture radi lakše prodaje ili privatizacije manjih organizacijskih cjelina; prilagodavanja organizacijskog ustroja novoj vlasničkoj strukturi; povećanja efikasnosti pojedinih dijelova poduzeća; kontrole troškova i dr. Reorganizacija poduzeća mora se pažljivo planirati, uvijek u funkciji cilja koji se želi postići. Najčešće se pak provodi s ciljem lakše privatizacije poduzeća. Taj je proces posebice karakterističan za privatizaciju velikih javnih poduzeća iz područja infrastrukturnih djelatnosti (energetika, željeznice, pošte, metalurški i drugi bazni industrijski kapaciteti). Budući da u Hrvatskoj predstoji privatizacija baš tih sektora gospodarstva, korisno je proučiti svjetska iskustva. Naime, to su

sektori koji se najteže privatiziraju i u mnogim razvijenijim sredinama, ali ima i dobrih iskustava iz nekih zemalja (Meksiko i dr.).

#### *Utvrđiti marketinšku strategiju*

Pretežan broj poduzeća mora odrediti novu marketinšku strategiju. Ta nužnost proizlazi iz barem dvije skupine faktora:

- zbog izbora ciljnih tržišta koja se kreću, od tržišta novonastalih država na ovom području do tržišta EU i svijeta. Hrvatsko tržište, u pravilu, nije dostatno, ima malu apsorpcijsku moć i posebnosti u kretanju potražnje.
- zbog dugoročnog dezinvestiranja, hrvatska su poduzeća (posebno veliki sustavi) tehnološki zaostala i teško mogu postići konkurentsku prednost na novim tržištima, na koja su objektivno upućena.

Formiranje marketinške strategije pretpostavlja ozbiljnu analizu proizvodnog programa i svakog značajnijeg proizvoda sa stajališta: kapaciteta potražnje, cijene koštanja, stupnja zrelosti i modernizacije, metode i kanala prodaje i drugih aspekata. Nakon takve analiza, strateški se treba opredijeliti u pogledu proizvodnog programa i tržišta. Razumno je pretpostaviti da treba napustiti sve proizvode koji nemaju odgovarajuću potražnju ili su neprofitabilni. Promjena proizvodnog programa i usvajanje marketinške strategije u novim uvjetima pretpostavlja i određena ulaganja u modernizaciju opreme, znanstveno-istraživački rad, kanale i kapacitete prodaje, kadrovski potencijal i drugo. Zato se marketinška strategija mora temeljiti na razvojnim planovima poduzeća i kreativnim metodama financiranja.

#### *Poboljšati funkcionalnu organizaciju poduzeća*

Organizacija poduzeća i poslovnih funkcija nikada nisu bile jaka strana naših (državnih) poduzeća, dok suvremene svjetske kompanije izvlače najveće prednosti upravo iz dobre organizacije. Treba napomenuti da je projektiranje organizacije veoma zahtjevna aktivnost, koja pretpostavlja poznavanje ciljeva poduzeća, respektiranje svjetskih dostignuća u tom području i ekspertni pristup. Voluntarističko projektiranje organizacije može štetiti normalnom funkcioniranju i efikasnosti poduzeća. Osnovna tendencija u organizaciji poduzeća u svijetu ide prema decentralizaciji ključnih poslovnih funkcija. Neke funkcije, kao što su strategija prodaje, upravljanje financijama i strategija znanstveno-istraživačkog rada i razvoja, ipak se centraliziraju. Naravno, centralizaciju tih funkcija treba elastično razumjeti. Teško se mogu naći dvije kompanije koje su istovjetno organizirale, npr., funkciju financija. Kada se govori o upravljanju financijama, najčešće se centralno upravlja kapitalom i rizicima tvrtke. Posebno valja istaknuti potrebu poboljšavanja informacijskih sustava u poduzećima, što je također slabost u usporedbi sa

svjetskom konkurencijom. I upravljanje kadrovskim, odnosno ljudskim resursima ulazi u područje organizacijske strategije i politike poduzeća.

### *Izbor financijske strategije*

Jedno od glavnih područja u procesu restrukturiranja je upravljanje financijama. Područje poduzetničkih financija (corporate finance) u posljednjim je desetljećima zahvaćeno dinamičkim promjenama. Tehnološki razvoj i promjene u financijskom sektoru obilježja su koja su dala pečat posljednjim godinama prošlog stoljeća. Svakako se poduzeće, u današnjim uvjetima, osim proizvodnjom i prodajom, bavi i financijama. Uspjeh poduzeća, gotovo u istoj mjeri, ovisi o uspješnosti upravljanja financijama kao i o upravljanju drugim vitalnim funkcijama. U ovom kontekstu navode se neki. Poduzeće treba odrediti ciljne odnose između vlastitog kapitala (equity) i duga. O tim odnosima ovise politika i troškovi financiranja. U praksi se nailazi na različite probleme kada se rješava taj bazni financijski odnos. Javljaju se dvojbe o ročnoj strukturi izvora financiranja, vlasničkoj strukturi kapitala, troškovima financiranja, izborima instrumenata financiranja, metodama formiranja dugoročnog duga i dr. Teorija i praksa financiranja poduzeća nalazi, uglavnom, odgovore i metode rješavanja brojnih nedoumica iz toga područja.

Restrukturiranje kapitala poduzeća zapravo je središnja tema politike financijskog restrukturiranja. Poduzimaju se raznovrsne mjere da bi se osigurala optimalna struktura kapitala. Radi poticanja na razmišljanje, to su na primjer: razdvajanja, spajanja, stjecanja, likvidacije i stečajevi, prodaja dijelova, stvaranje novih poduzeća, diverzifikacija vlasništva, zamjena dionica, kupovanje vlasničkih prava uz korištenje financijske poluge, rekapitalizacija, itd. Ti se zahvati pažljivo programiraju i poduzimaju u različitim kombinacijama da bi se ostvario krajnji cilj: optimalna struktura kapitala i vlasništva nad poduzećem. Politika upravljanja dugovima također mora uzimati u obzir različite kombinacije i metode zaduživanja. Osnovni cilj, koji vrijedi za većinu naših poduzeća, je razdužiti se, odnosno osloniti se na vlastiti kapital. Međutim, moramo reći da vlastiti (dionički) kapital ne mora značiti i najjeftiniji izvor financiranja. U provođenju politike razduživanja treba koristiti poznate metode i tehnike, a takvih je dosta na suvremenom financijskom tržištu (otkup dugova, debt/equity swap, debt/debt swap i sl.). Na našem financijskom tržištu izbor tehnika razduživanja nije osobito bogat, ali to ne znači da tržište neće reagirati na financijske proizvode koji u svijetu daju značajne rezultate i efekte.

Upravljanje rizicima bitan je element financijske strategije. Današnji je svijet prepun rizika. Poduzeće je, u pravilu, izloženo različitim financijskim rizicima (političkim, komercijalnim, valutnim, rizicima naplate, zakašnjenja, promjene intervalutnih odnosa i drugim). I u politici upravljanja rizicima poduzeće može koristiti različite tehnike i veoma je bitno da taj segment financijske strategije funkcionira.

Pri provedbi financijske strategije poželjno je uvažiti još neke bitne sastavnice restrukturiranja.

### *Koristiti kreativne sheme financiranja*

Glede financiranja poslovnih aktivnosti naša su poduzeća, po inerciji, još usmjerena prema klasičnim bankovnim kreditima. Prema poznatim stranim iskustvima moguće je uočiti da su razvijene različite kreativne sheme financiranja, koje omogućuju financiranje. Veliko ograničenje takvom financiranju u Hrvatskoj predstavlja nerazvijeni financijski ambijent i financijsko tržište. Ipak, u politici financijskog restrukturiranja poduzeća trebaju koristiti različite inovirane financijske instrumente i tehnike. Tehnike emitiranja raznih stimulativnih obveznica, komercijalnih zapisa, forfeliranja, kolateralnih zajmova, povlaštenih dionica i druge primjenjive su i u nas. Istina, da bi poduzeće imalo uspjeha u angažiranju financijskih sredstava sa slobodnog tržišta, ono samo mora biti sređeno, pouzdano i s dobrim ugledom. Najbolja metoda promocije svakog poduzeća jest kotiranje na burzi koje samo po sebi osigurava određeni "image" u javnosti. Zato i politiku kreativnijeg financiranja treba vezati uz financijsko restrukturiranje.

U okvirima toga procesa, poduzeće se priprema za burzovno kotiranje. Sve značajnije svjetske burze propisuju određene kriterije za prihvaćanje dionica poduzeća u burzovnu kotaciju. To dalje znači - da bi poduzeće moglo biti prihvaćeno, ono mora imati određene performanse, a one se postižu i uspješnim provođenjem financijskog restrukturiranja.

### *Upravlјati financijama*

U politici financijskog restrukturiranja treba još jedanput istaknuti imperativ upravljanja financijama poduzeća. Još uvijek se, po inerciji iz starog sustava, često poistovjećuje financije i računovodstvo. To nisu jednake funkcije. Računovodstvo je iznimno značajna funkcija poduzeća, ali se ono bavi prošlim poslovnim događajima. Računovodstvo, dalje, pruža informacije za operativno upravljanje. Upravlјati financijama znači operativno djelovati s ciljem da imovina poduzeća - osobito financijska imovina - donosi što veći prinos. Stoga upravljanje financijama treba razdvojiti od računovodstva. U upravljanju financijskim resursima treba koristiti poznate financijske tehnike odlučivanja i vrednovanja (novčani tok, vremenska vrijednost novca isl.). Njihovom će se kreativnom primjenom povećati učinci i poslovni rezultati poduzeća te olakšati problem likvidnosti. Vraćajući se ponovno na računovodstveni sustav, potrebno je istaknuti i značenje računovodstvenih politika u poduzeću. One moraju biti racionalne, stabilne i u funkciji osnovnih poslovnih ciljeva poduzeća.

### *Držati troškove pod kontrolom*

Restrukturiranje poduzeća proces je koji ima svoju cijenu, materijalnu i društvenu. Stvar je pažljiva programiranja i planiranja da ostvareni efekti budu veći od ulaganja. Zato se u restrukturiranje ne ulazi voluntaristički, prema osjećaju ili poradi političke mode. Sve se aktivnosti predviđene programom restrukturiranja, mogu i moraju procijeniti sa stajališta



ulaganja i prinosa. Samo seriozno izvedena cost-benefit analiza može dati ispravan signal što se isplati raditi. Jednostavna poruka iz ove spoznaje sugerira da treba pažljivo procijeniti efekte restrukturiranja te držati troškove i ulaganja pod kontrolom.

Kada su posrijedi troškovi, valja istaknuti da je bitan segment strategije restrukturiranja i upravljanje troškovima uopće. To je pitanje vezano uz organizacijsku strategiju, o čemu je već bilo riječi.

### 5.2.1.2. Metodologija 20 ključeva

U kontekstu restrukturiranja te među brojnim mogućim pristupima tim mjerama metodologija 20 ključeva čini se veoma poželjnom i primjenjivom metodom upravo u slučaju komunalnih poduzeća.<sup>108</sup>

Iz toga se razloga, uključujući i praktične mogućnosti provedbe, ova metodologija izlaže u svojim osnovnim sastavnicama.

Metodu 20 ključeva razvio je japanski profesor, Iwao Kobayashi, menadžer PPORF Instituta za Razvoj (Practical Program of Revolution in Factories and other Organizations - Praktični program revolucije u tvornicama i drugim organizacijama). Od tada je sustav 20 ključeva uspješno uveden u više od 20 zemalja širom svijeta te je prepoznat kao metoda kontroliranog "revolucioniziranja" kompanija s ciljem poboljšanja održivosti i napretka u okruženju brzih promjena.

20 ključeva je zaštićen i licenciran sustav za kontinuirano, odnosno neprekidno poboljšanje poslovnih učinaka tvrtke. Glavne značajke sustava uključuju sljedeće:

- Koristi vizualne opise (i liste provjere) za:
  - usporedbu (benchmarking) organizacije s globalnim najboljim praksama; i
  - usporedbu jedinica unutar grupe.
- Prepoznaje i uvažava dosadašnja dostignuća organizacije.
- Pomaže u razvoju ambicioznih i izazovnih (stretch) ciljeva putem izrade prikaza odnosno projiciranja mogućih dostignuća na nivou čitave organizacije.
- Razvija vještine svih uključenih u proces poboljšanja.

Sustav 20 ključeva nudi sljedeće:

- cjelovit pristup posvećen poboljšanjima u produktivnosti, kvaliteti i troškovnoj učinkovitosti u svim aspektima poslovanja;
- uskladivost (kompatibilnost) s drugim pristupima koji su možda već uvedeni (čak i samo djelomično) u Hrvatskoj, uključujući benchmarking, Total Quality Management (TQM), ISO 9000, Just-In-Time (JIT), group work, itd.;

<sup>108</sup> Prema: Deloitte & Touche, Program poboljšanja konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva, Zagreb, svibanj 2003.

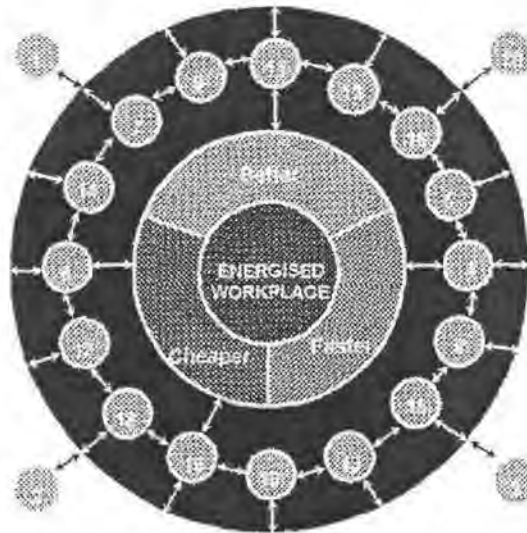


- dokazane mjerljive rezultate (metoda 20 ključeva se uspješno koristi u različitim industrijama širom svijeta); i
- učinkovit transfer znanja u organizacije (putem opsežnog programa obuke u koji su uključene sve razine tvrtke).

Sustav se sastoji od 20 vrlo praktičnih i integriranih metoda potrebnih za poboljšanje konkurentnosti poslovanja na način da se proizvodi i usluge pružaju bolje, brže i jeftinije.

### Slika 7.: 20 metoda

1. Čišćenje i organizacija
2. Racionalizacija sustava/Usklađivanje ciljeva
3. Aktivnosti u radnim grupama
4. Smanjenje količina na skladištu (*Reducing inventory*)
5. Brza promjena/prilagodba alata u proizvodnji (*Quick Changeover Technology*).
6. *Karzen* proizvodnje
7. Proizvodnja bez nadgledanja (*Zero Monitor Manufacturing*)
8. Spajanje/vezanje proizvodnje (*Coupled Manufacturing/Production*)
9. Održavanje strojeva i opreme
10. Radna disciplina
11. Osiguranje/jamstvo kvalitete
12. Razvoj dobavljača
13. Eliminiranje gubitaka i rasipnosti (*waste*)
14. Ovlaštenje zaposlenika za identifikaciju i provođenje poboljšanja
15. Svestranost vještina i unakrsna obuka
16. Planiranje proizvodnje
17. Kontrola efikasnosti
18. Upotreba Informacijske Tehnologije
19. Štednja energije i materijala
20. Vodeća tehnologija / Iskoristiva tehnologija



Izvor: Deloitte & Touche, Program poboljšanja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, Zagreb, svibanj 2003., str. 4.

Glavna područja metode 20 ključeva mogu se svrstati u 5 grupa:

- Aktiviranje (Poticanje energije) radnog mjesta (*Energizing Workplace*)
- Poboljšanje kvalitete
- Smanjenje troškova (poboljšanje produktivnosti)
- Poboljšanje tijeka procesa
- Razvoj tehnologije

Raspored ključeva u tih 5 područja može se vidjeti iz sljedeće tabele:

Tablica 40.: Raspored ključeva u 5 područja

Cilj	20 ključeva	
Aktiviranje (Poticanje energije) radnog mjesta (Energizing Workplace)	1 2 3 10	Čišćenje i organizacija Racionalizacija sustava / Usklađivanje ciljeva Aktivnosti u radnim grupama Radna disciplina
Poboljšanje kvalitete	7 9 11 12 15	Proizvodnja bez nadgledanja (Zero Monitor Manufacturing) Održavanje strojeva i opreme Osiguranje kvalitete Razvoj dobavljača Svestranost vještina i unakrsna obuka
Smanjenje troškova (poboljšanje produktivnosti)	13 14 6 17 19	Eliminiranje gubitaka i rasipnosti (waste) Ovlaštenje zaposlenika za identifikaciju i provođenje poboljšanja Kaizen proizvodnja Kontrola efikasnosti Štednja energije i materijala
Poboljšanje tijeka procesa	5 4 16 8	Brza promjena/prilagodba alata u proizvodnji (Quick Changeover Technology) Smanjenje količina na skladištima Planiranje proizvodnje Spajanje (vezanje) proizvodnje (Coupled Manufacturing)
Razvoj tehnologije	18 20	Upotreba informacijske tehnologije Vodeća tehnologija / Iskoristiva tehnologija

Izvor: Deloitte & Touche, Program poboljšanja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, Zagreb, svibanj 2003., str. 5.

Slijede kratki opisi svakog od 20 ključeva.

**Ključ 1:** Čišćenje i organizacija. Bit ovog ključa jest da olakša postojeći rad putem konzistentne primjene tehnika čišćenja i organizacije koje postaju dio radne etike, a ne samo

dodatak radnim aktivnostima. Ovaj ključ isto tako značajno pridonosi poticanju energije radnog mjesta putem stvaranja funkcionalno lijepe radne okoline kojom se zaposlenici ponose i u kojoj je vrijedno raditi. Ovo zauzvrat rezultira time da je moguće učiniti više sa istim, odnosno produktivnost se povećava.

**Ključ 2:** Racionalizacija sustava / Usklađivanje ciljeva. Osnovni cilj ovog ključa jest da uskladi "top-down" i "bottom-up" upravljanje, usmjeri organizaciju prema ostvarenju ciljeva te da popravi usklađenost poslovanja.

**Ključ 3:** Aktivnosti u radnim grupama. Aktivnosti u radnim grupama iskorištavaju mudrost prvorazrednih zaposlenika te potiču poboljšanja na radnom mjestu. Ovaj se ključ usmjerava na poboljšanja tamo gdje se odvija pravi rad. Za uspjeh ovog ključa od ključne je važnosti da menadžeri pružaju aktivnu podršku i ohrabrenje prijedlozima za poboljšanje koji dolaze iz pogona.

**Ključ 4:** Smanjenje količina na skladištima (Reducing inventory). Bit ovog ključa jest da visoka razina rada u tijeku (Work in progress - WIP) nije nepoželjna samo zbog negativnih financijskih učinaka već nosi sa sobom i druge indirektno negativne učinke. Smanjenjem WIP-a, problemi i suvišne aktivnosti postaju vidljive odnosno transparentnije. Putem identifikacije i suočavanja s istim, tijek rada postaje učinkovitiji. Ovo zauzvrat omogućuje operativna poboljšanja tako da se ustanove i održavaju optimalne razine WIP-a.

**Ključ 5:** Brza promjena/prilagodba alata u proizvodnji (Quick Changeover Technology). Ključ organizacijske konkurentnosti jest u njejoj fleksibilnosti i prilagodljivosti kupcu. Ključ 5 je usmjeren na poboljšanje fleksibilnosti i prilagodljivosti tvrtke kupcu te na eliminaciju otpadaka putem smanjenja vremena potrebnog za izmjenu alata (changeover times). Kraći lead time (vrijeme od zaprimanja narudžbe do isporuke) je ključan "sastojak" odnosno komponenta prilagodljivosti i usmjerenosti kupcu.

**Ključ 6:** Kaizen proizvodnje. Bit ovog ključa jest da se umjesto mjestimičnih ad hoc, poboljšanja, stvore i iskoriste sistematična poboljšanja na nivou procesa, koja mogu znatno povećati produktivnost. Analizom operacija koje pridonose vrijednosti, smanjenjem nepotrebnih aktivnosti odnosno kretnji, kombinacijom, pojednostavljenjem i eliminacijom ostalih, mogu se postići i održati značajna poboljšanja u troškovima i produktivnosti. Tako se obavljanjem samo onih procesa koji pridonose vrijednosti povećava izvrsnost proizvoda i usluga.

**Ključ 7:** Proizvodnja bez nadgledanja (Zero Monitor Manufacturing). Ovaj ključ je usredotočen na postizanje smanjenja broja grešaka u proizvodnji na nulu. Paralelno s tim ciljem povećava se operativno vrijeme strojeva i alata. Povećanjem operativnog vremena strojeva i alata eliminira se nadgledanje jednog cijelog ciklusa te se postiže besprekidna proizvodnja bez grešaka, što omogućuje visoku kvalitetu proizvoda.

**Ključ 8:** Spajanje (vezanje) proizvodnje (Coupled Manufacturing). Bit ovog ključa jest da uspostavi ujednačen, brz tijek procesa putem optimiziranih nivoa zaliha kojima se vizualno upravlja te putem učinkovite komunikacije i kooperacije između upstream i downstream procesa. Kontinuirana optimizacija se postiže putem kombinacije i pojednostavljenja procesa i proizvodnih linija te eliminacijom odlagališta i viška zaliha.

**Ključ 9:** Održavanje strojeva i opreme. Održavanje strojeva i opreme je učinkovito ako se provodi kao joint venture između operatera na strojevima i onih koji održavaju strojeve. Cilj je povećanje stope operativnosti opreme i ukupne stope učinkovitosti opreme na više od 95%.

**Ključ 10:** Radna disciplina. Ovaj je ključ usmjeren na stvaranje pozitivne radne atmosfere, uvođenje reda u rad te visokog nivoa posvećenosti na radnom mjestu.

**Ključ 11:** Osiguranje/jamstvo kvalitete. Osnovni koncept ovog ključa je da ugradi kvalitetu u procese putem uključivanja strojnih operatera. Cilj je stvoriti radnu okolinu i mjesto koje je usredotočeno na prevenciju grešaka uz pomoć strojnih operatera koji mogu odrediti temeljni uzrok problema sa kvalitetom te razviti sustave koji ne dozvoljavaju pogreške. Krajnji cilj je postići proizvodnju bez grešaka (zero defect).

**Ključ 12:** Razvoj dobavljača. "Razvoj dobavljača" proširuje kvalitetu i aktivnosti poboljšanja radnog mjesta te ostale koristi na dobavljače radi sveukupnog poboljšanja lanca dobavljač - kupac. Dobavljači su "ogledalo" tvrtke - na primjer, ako vaši dobavljači dostavljaju komponente loše kvalitete ili informacije i usluge sa zakašnjenjem, to će zasigurno rezultirati kašnjenjima i problemima u kvaliteti u vašoj tvornici.

**Ključ 13:** Eliminiranje gubitaka i rasipnosti (waste). Bit ovog ključa je stvaranje pozitivnog stava prema identificiranju i eliminiranju rasipnosti i škarta u samoj proizvodnji. Metodologija rezultira u pristupu koji prepoznaje odnosno identificira škart i rasipnost kao mogućnost za unapređenje, kroz suradnju pojedinaca iz različitih odjela i hijerarhija počevši od onih koji rade u samom procesu proizvodnje.

**Ključ 14:** Ovlaštenje zaposlenika za identifikaciju i provođenje poboljšanja. Osnovna svrha ovog ključa je u poboljšanju radnog mjesta, odnosno olakšavanju uvjeta rada, boljem vizualnom uređenju radnog mjesta i u promociji poboljšanja - stoga je ovaj ključ povezan sa ključem broj 1 i ključem broj 3 i obrnuto. Osnova metodologije je kreiranje radionice za poboljšanje i ovlaštenje da se tim alatom služe zaposlenici kako bi osmislili, stvorili i implementirali vlastita poboljšanja.

**Ključ 15:** Svestranost vještina i unakrsna obuka. Brza reakcija na zahtjeve klijenata zahtijeva fleksibilnost zaposlenika i radnih mjesta u proizvodnji. Ovaj ključ je usredotočen na razvoj zaposlenika kako bi mogli uspješno odgovoriti na te izazove. Unakrsna obuka i svestranost vještina koristi i organizaciji i zaposlenicima koji postaju vredniji organizaciji i koji su sami zadovoljniji poslom radi svoje svestranosti.

**Ključ 16:** Planiranje proizvodnje. Ovaj ključ se bavi načinom na koji organizacija osigurava isporuku svojih proizvoda klijentima na vrijeme uz efikasno planiranje proizvodnje i kontrolu procesa. Uspješno ustrojavanje efikasnog planiranja i kontrole procesa je moguće samo uz primjenu i razvoj ostalih 19 ključeva a osobito ključeva 4, 5 i 8.

**Ključ 17:** Kontrola efikasnosti. Bit ovog ključa je motiviranje zaposlenika i ostvarivanje realističnih rezultata. Važno je da zaposlenici neprestano sami određuju ciljeve paralelno uz ostvarenje poboljšanja efikasnosti -to nije kontrola efikasnosti nametnuta od menadžmenta. Ono što je važno kod kontrole efikasnosti je vizualno isticanje odnosno pokazivanje rezultata efikasnosti na jasan i jednostavan način na svakom relevantnom dijelu proizvodnje tako da se poboljšanja efikasnosti mogu adekvatno mjeriti i shodno tome adekvatno nagraditi.

**Ključ 18:** Upotreba informacijske tehnologije. Ljudski faktor je obično najveće "usko grlo" kod razvoja informacijskih sustava. Kroz dosljednu primjenu i predano praćenje pristupa 20 ključeva, razvoj računalnog softvera i mikroprocesorskih aplikacija se koordinira sa postojećom stupnjem dostignuća u povećanju kvalitete proizvodnje.

**Ključ 19:** Štednja energije i materijala. Bit ovog ključa je štednja energije i materijala, poboljšanjem iskoristivosti upotrebe materijala odnosno smanjenjem škarta su moguće velike uštede i smanjenje troškova. Ovaj ključ je također veza sa ISO 14000 standardom.

**Ključ 20:** Vodeća tehnologija / Iskoristiva tehnologija. Ovaj ključ je usmjeren na usporedbu odnosno benchmark sa najboljom praksom specifične industrije na taj način se dobiva informacija o tome što je kritično u smislu razvoja i podrške informacijske tehnologije u pojedinoj tvrtci i industriji. Od kritične važnosti je brzina razvoja temeljne tehnološke podrške uključujući procese i dizajn i razvoj proizvoda te sposobnost zaposlenika da nauče upotrebljavati novu tehnologiju te njihova vještina u upotrebi tehnologije. Tvrtka nema koristi odnosno ne stvara vrijednost od činjenice da posjeduje najnoviji hardware (vodeću tehnologiju) bez pratećih vještina nužnih za efikasnu upotrebu tehnologije (iskoristiva tehnologija).

### 5.2.2. Strategija i ciljevi strategije razvoja komunalnih poduzeća

Strategija je nedvojbeno jedan od najsloženijih dokumenata koji usvaja svako poduzeće s namjerom da pokuša sagledati svoj budući razvoj uvažavajući stanje i sagledive promjene i utjecaje u nadolazećem razdoblju.

U polaznom pristupu uvijek vrijedi podsjetiti da se prema Henry Mitzzbergu može promišljati tri načina stvaranja strategije.



**Tablica 41.: Karakteristike i uvjeti tri načina stvaranja strategije prema Henry Mintzberg-u**

Karakteristike	Načini		
	Poduzetnički	Prilagodljiv	Planirani
Motiv za odluke	Proaktivan	Reaktivan	Proaktivan i reaktivan
Kvalitativni ciljevi	Rast	Neodređen	Efikasnost i rast
Razvoj prijedloga	Prosudivanjem	Prosudivanjem	Analizom
Određivanje izbora	Poduzetnički	Pogodbeno	Rukovodno
Vremenski horizont odluke	Dugoročno	Kratkoročno	Dugoročno
Preferirano okruženje	Neodređeno	Određeno	Risikantno
Povezanost odluke	Slaba	Nepouzdana	Integrativna
Prilagodljivost	Elastična	Prilagodljivo	Striktna (čvrsta)
Opseg promjena	Smione odluke	Postupno napredovanje	Opće strategije
Vizija usmjerenja	Opća	Nema	Specifična
Uvjeti upotrebe			
Izvor snage	Poduzetništvo	Podijeljen	Rukovođenje
Kvantitativni ciljevi	Operativni	Nepoprativni	Operativni
Okruženje poduzeća	Elastično i prilagodljivo	Kompleksno i dinamično	Predvidivo i stabilno
Status poduzeća	Mlado, naglo i snažno vođenje	Uspostavljen	Velik

Izvor: Wheelen, Th. L., Hunger, J. D. (1986), *Strategic Management and Business Policy*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading Massachusetts, str. 147.

Iz tablice proizlazi da nema jedinstvenog obrasca, odnosno da svako poduzeće može ocijeniti i izabrati vlastiti optimalni pristup izradi strategije.

Istodobno, a neovisno o polaznom pristupu nema dvojbe da izrada i usvajanje strategije mora obuhvatiti sve ključne korake njene izrade, pripreme i kontrole.

Slika 8.: Koraci izrade, primjene i kontrole strategije razvoja

Snimanje Okruženja	Formuliranje Strategija				Implementacija Strategija			Procjena i Kontrola
Vanjski								
Analiza industrije	Misija							
	Razlog postoj.	Ciljevi						
		Koje rezultate ostvariti i kada	Strateg. Plan za ostvar. misije i ciljeva	Politika Upute za donos, odluka	Programi	Proračun	Pročed.	
Unutarnji					Potrebne aktivnosti za ostvar. plana	Trošak programa	Potrebni koraci za rad	Rezultati
Organiz. analiza								Stvarni rezultati

Izvor: Research supports the use of this model in eximing firm strategies. See J. A. Smith, "Strategies for Start-Ups", Long Range Planning (December 1998), str. 857. - 872.

### 5.2.2.1. Strategija

Formuliranje strategije se vrlo često naziva i strategijsko planiranje. Ono počinje sa situacijskom analizom, što predstavlja proces traženja vanjskih prigoda (opportunities) i unutarnjih snaga (strengths) i identificiranja vanjskih prijetnji (threats) i unutarnjih slabosti (weaknesses). Drugačije rečeno, *proces donošenja strategijskih odluka pretpostavlja* analizu strategijskih (SWOT) čimbenika. SWOT analiza je dokazana kao najbolja analitička tehnika korištena u strategijskom upravljanju. Na primjer, istraživanje na 113 proizvodnih i uslužnih kompanija u Velikoj Britaniji pokazuje pet najviše korištenih alata i tehnika u strategijskom analiziranju. To su: 1) "što ako" analiza, 2) analiza ključnih čimbenika uspjeha, 3) financijska analiza konkurencije, 4) SWOT analiza i 5) analiza glavnih (core) mogućnosti<sup>109</sup>. Prigode iz vanjskog okruženja nemaju vrijednosti ukoliko kompanija nema kapaciteta (resursa) da iskoristi te prigode.

Nadalje, SWOT analiza se sastoji od mnogo pitanja kojima se može općenito saznati stanje na tržištu, položaj gospodarske grane i samog poduzeća naspram konkurencije, potrošača i tehnologije. Zbog svega navedenog, to je pravična procjena te predstavlja brz i lagan alat za određivanje ukupnog položaja poduzeća. Potrebno je odrediti ne bilo kakve snage, slabosti, prigode i prijetnje, već one koje su povezane sa strategijom.

<sup>109</sup> Wheelen, Th. L., Hunger, J. D. (1986), Strategic Management and Business Policy, Addison - Wesley Publishing Company, Reading Massachusetts, str. 147.

S obzirom da je SWOT analiza nesporno početak izrade strategije,<sup>110</sup> podrazumijeva se uobičajenih osam koraka:

1. nabrojiti temeljne vanjske pogodnosti poduzeća,
2. nabrojiti temeljne vanjske prijetnje poduzeću,
3. nabrojiti temeljne unutrašnje snage poduzeća,
4. nabrojiti temeljne vanjske slabosti poduzeća,
5. združiti unutrašnje snage s vanjskim prilikama, čime nastaje SO strategija,
6. združiti unutrašnje slabosti s vanjskim prilikama, čime nastaje WO strategija,
7. združiti unutrašnje snage s vanjskim prijetnjama, čime nastaje ST strategija i
8. združiti interne slabosti s vanjskim prijetnjama, čime nastaje WT strategija.

Budući da su komunalna poduzeća tipičan primjer poduzeća koja u prošlom razdoblju nisu pristupala razradi strategije, čini se opravdano uputiti i na karakteristične elemente, kao moguće analize snaga i slabosti, prijetnji i prilika.

Najtipičniji su potencijalni izvori snage i konkurentskih sposobnosti<sup>111</sup>:

- snažna strategija koju podržavaju konkurentski vrijedna vještina zaposlenih
- i iskustvo na ključnim poljima,
- snažni financijski izvori,
- snažna marka i povoljna predodžba o poduzeću,
- općepoznata činjenica o tržišnom vodstvu i atraktivni korisnici,
- sposobnost prihvaćanja prednosti ekonomije opsega i/ili mogućnost ostvarivanja učinaka krivulja učenja i iskustva,
- superiorna tehnološka pozicija s obzirom na mogućnost korištenja vlastitih patenata,
- superiorni intelektualni kapital u odnosu na temeljne rivale,
- prednosti u troškovima,
- snažna promocija,
- vještina inoviranja proizvoda,
- unapređenje vještine rada u procesima unapređenja proizvodnje,
- korištenje tehnologije e-trgovine,
- superiorno iskustvo u sustavu nabavljanja,
- poštovanje zbog dobrog servisa prema korisnicima,
- bolja kvaliteta proizvoda u odnosu na konkurente,
- široka geografska pokrivenost distribucijskim kanalima i
- stvaranje alijansi i zajedničkog poslovanja s drugim poduzećima, čime se osigurava pristup vrijednim tehnologijama, konkurenciji i atraktivnim tržištima.

<sup>110</sup> Cf. Petre, P. (1986), What Welch Has Wrought at GE, Fortune, at July, str. 43. - 47.

<sup>111</sup> Thompson, A. A., Jr., Strickland, A. J. III (1993), Strategic Management, Irwin, Homewood, IL, str. 121

Najtipičniji su izvori slabosti i smanjenja konkurentnosti:

- nedostatak jasne strateške orijentacije,
- zastarijevanje prednosti,
- loša bilanca, opterećena prevelikim dugovima,
- previsoki jedinični troškovi u odnosu na glavne konkurente,
- gubitak nekoliko osnovnih vještina ili konkurentskih prednosti / pomanjkanje rukovodilaca na pojedinim razinama/ deficitarnost intelektualnog kapitala u odnosu na vodeće rivale,
- nedovoljan profit,
- opterećivanje internim operativnim problemima,
- smanjenje poslovanja iza konkurenata uvađajući tehnologiju potrebnu za e-trgovinu, - pozicioniranost linije proizvoda u blizini linije rivala,
- slaba reputacija i imidž proizvoda,
- slabo razvijeni kanali distribucije,
- nedovoljno razvijen sustav e-trgovine i kapaciteti općenito u odnosu na rivale,
- nedovoljno financijskih sredstava za promicanje obećavajućih strateških inicijativa,
- velik broj nedovoljno korištenih proizvodnih kapaciteta,
- nedovoljna razina kvalitete proizvoda / istraživanja i razvoja i/ili tehnološkog *know-how* - nepridobivanje atraktivnih novih korisnika u odnosu na brzinu rivala.

Potencijalne su prilike:

- komuniciranje s dodatnim skupinama korisnika ili ekspanzija na nova tržišta s novim proizvodima,
- proširivanje linije proizvoda radi proširenja kruga korisnika,
- korištenje poznate vještine ili tehnološki *know-how* radi ulazaka novih proizvodnih linija i novih poslovnih aktivnosti,
- upotreba Interneta i e-trgovine radi znatnog smanjenja troškova i radi iskorištenja novih mogućnosti prodaje,
- inlegacija unazad ili unaprijed,
- smanjivanje trgovinskih barijera na atraktivnim inozemnim tržištima,
- sposobnost brzog rasta zbog jako izraženog povećanja potražnje najednom ili više tržišnih segmenata,
- stjecanje poduzeća konkurenta s atraktivnim tehnološkim vještinama,
- udruživanje u alijanse ili zajedničko poslovanje radi širenja poslovanja poduzeća na tržište, s obzirom na ograničenost njegovih kapaciteta,
- početak eksploatacije novih tehnologija i
- tržišno otvaranje kojim se širi marka proizvoda ili njezina reputacija na nova geografska područja.

Potencijalne su vanjske prijetnje za dobrostojeća poduzeća:

- pogodan ulaz snažnog novog konkurenta,
- gubitak prodaje zbog supstitucije postojećeg proizvoda,
- unapređenje konkurentnosti novog poduzeće koje koristi Internet,
- povećanje konkurentnosti između postojećih rivala,
- tehnološke promjene ili inovacije proizvoda, što utječe na smanjenje potražnje za proizvodima poduzeća,
- smanjenje rasta tržišta,
- promjene vrijednosti inozemnih valuta i trgovačkih politika inozemnih vlada,
- skupi novi pravni zahtjevi,
- porast snage pregovaranja korisnika i dobavljača,
- promjena ukusa potrošača,
- demografske promjene koje izazivaju drugačiji opseg i strukturu potražnje za proizvodom poduzeća i
- ranjivost snaga razvoja gospodarske grane kojoj pripada poduzeće.

Evidentno je da prilike predstavljaju glavnu pogodnu situaciju u okruženju poduzeća. Prema tome, temeljni pozitivni trendovi proizlaze iz prilika. Odnosno, prilike su izvor rasta i razvoja poduzeća. Identifikacija tržišnog segmenta, promjene uvjeta konkurentnosti ili uvjeta koje određuju zakonski propisi, tehnološke promjene i unapređenje međuodnosa kupaca i dobavljača mogu biti prilike poduzeća.

Prijetnja je najnepovoljnija situacija u okruženju poduzeća. Prijetnje su temeljne smetnje postojeće i željene pozicije poduzeća. Ulazak novih konkurenata, slabosti tržišta, povećanje snage nastupa glavnih kupaca i dobavljača, tehnološke promjene, novi i revidirani zakonski propisi, mogu biti prijetnje poduzeću za uspješno poslovanje.

Interesantno je da isti faktori mogu izgledati kao prilika i prijetnja. Tako npr. prelazak mlade generacije u ozbiljnije godine kada započnje zarađivati, povoljna je situacija (prilika) za ekspanziju poduzeća koja se bave financijskim uslugama. Istodobno, mlada generacija traži jeftine financijske usluge, što je prijetnja toj gospodarskoj djelatnosti.

Prema tome, bitno je razumjeti temeljne pogodnosti i prijetnje koje pomažu najvišem poslovodstvu prepoznati realne opcije za izbor odgovarajuće strategije i odrediti najpovoljniji tržišni segment za poduzeće.

Isto tako, poželjno je tijekom procesa izbora strategije postaviti 20 pitanja:<sup>112</sup>

1. Je li strategija prilagođena misiji i ciljevima poduzeća. Ako nije, je li najviše poslovodstvo spremno upustiti se u tržišne komunikacije s kojima do sada nije uspostavilo bliske odnose?

<sup>112</sup> Wheelen, Th. L., Hunger, J. D. (1986), op. cit., str. 191. - 192.



2. Je li strategija usklađena s utjecajima vanjskog okruženja?
3. Je li strategija usklađena s unutrašnjim snagama, ciljevima, politikama, izvorima i osobnim vrijednostima posloводства i zaposlenika?
4. Odražava li strategija spremnost za prihvaćanje minimalnog poslovnog rizika, vodeći računa o suprotnostima maksimalnog potencijalnog profita i raspoloživih izvora?
5. Omogućuje li strategija tržišne komunikacije s uskim tržišnim segmentom na kojem se još ne pojavljuju druga poduzeća? Hoće li taj uski tržišni segment dovoljno dugo egzistirati da bi poduzeće ostvarivalo rentabilno poslovanje?
6. Sukobljava li se strategija s ostalim korporativnim strategijama?
7. Dijeli li se strategija u podstrategije koje se međusobno nadopunjuju?
8. Je li strategija testirana prikladnim kriterijima, kao npr. podudarnošću s prošlim, sadašnjim i budućim razvojem i odgovarajućim analizama, kao npr. analizom rizika i svodenjem budućih prihoda na sadašnje vrijednosti?
9. Je li strategija testirana razvijanjem izvedbenih planova?
10. Vodi li strategija računa o utjecaju i značenju teorije životnog vijeka proizvoda kojeg poduzeće proizvodi? Odnosno, podržava li strategija specifičnosti prepoznate faze životnog vijeka proizvoda?
11. Odgovara li vremenska dimenzija nastupa i trajanja strategije vanjskim i unutarnjim okolnostima?
12. Suprotstavlja li se strategija utjecajnom konkurentu? Ako da, potrebno je preispitati strategiju!
13. Napušta li se primjenom konkretne strategije neka od nedovoljno razvijenih aktivnosti poduzeća na temelju utjecaja velikog dobavljača? Ako da, strategiju valja pažljivo preispitati!
14. Uključuje li strategija proizvodnju novog proizvoda za novo tržište? Ako da, potrebno je strategiju pažljivo preispitati!
15. Želi li poduzeće uvesti novi proizvod na tržište? Ako da, potrebno je pažljivo preispitati strategiju!
16. Teži li se strategijom imitirati konkurencija? Ako da, strategiju je potrebno preispitati!
17. Postoji li mogućnost da poduzeće s novim proizvodom prvo uđe na novo tržište?
18. Je li procjena konkurencije korektna i ispravna? Je li konkurencija podcijenjena ili precijenjena?
19. Pokušava li poduzeće nešto prodati na inozemnim tržištima, što u zemlji ne uspijeva?
20. Je li tržišni udio koji se procjenjuje ostvariti dovoljan za ostvarivanje rentabilnosti poslovanja? Vodi li se dovoljno računa o međuzavisnosti tržišta i proizvoda?

Bez pretenzije da se obuhvate svi elementi za izradu strategije komunalnih poduzeća hrvatskih gradova, može se okvirno uputiti na neke relevantne sadržaje.

Matrica: SWOT matrica komunalnih poduzeća u hrvatskim gradovima

Lokacija činitelja	Tip činitelja	
	POGODAN	NEPOGODAN
<b>INTERNI</b>	<b>SNAGE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ "monopolni" položaj</li> <li>❖ iskustvo zaposlenih</li> <li>❖ financijska podrška lokalne samouprave</li> </ul>	<b>SLABOSTI</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ nedefiniran strateški razvoj</li> <li>❖ tehnološko zaostajanje</li> <li>❖ neprimjerena organizacija</li> <li>❖ neprimjereni menadžment</li> </ul>
<b>EKSTERNI</b>	<b>PRILIKE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ubrzanje rasta gospodarstva</li> <li>❖ rast standarda stanovništva</li> <li>❖ novi izvori financiranja (EU)</li> </ul>	<b>PRIJETNJE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ socijalne prilike</li> <li>❖ nedefiniran razvoj lokalnih samouprava</li> <li>❖ proizvodi supstituti</li> <li>❖ ulazak ino kompanija na tržište</li> <li>❖ potencijalna konkurencija</li> <li>❖ komunalni standardi EU</li> </ul>

Nakon SWOT-a slijedi definiranje misije poduzeća, pri čemu, kao i kod SWOT analize treba uvažiti opća obilježja pristupa koja se mogu (i moraju) konkretizirati i na komunalna poduzeća.

Temelj za današnji razvoj poslovne misije su upute Petera Druckera, često zvanog "otac modernog menadžmenta" iz sredine 1970-tih godina. Peter Drucker je postavio dva pitanja: "Što je naš posao?" "Što je naša poslovna misija"? Odgovarajući na njih, Peter Drucker je našao razlog za postojanjem kompanije koja će biti različita od drugih. Stoga je ustvrdio da je *poslovna misija* deklaracija tvrtke o "razlogu za postojanje". To je ujedno i odgovor na pitanje "Što je naš posao"?

Dobra misija je veoma bitna za postavljanje ciljeva i formuliranje strategije.

Poslovna misija objašnjava dugoročnu viziju tvrtke u smislu što želi postati i komu treba služiti. Sve tvrtke imaju razlog za postojanje iako to nikad nije napisano. Stoga je poslovna misija prepoznata od praktičara i znanstvenika kao prvi korak strategijskog upravljanja.

Poslovna misija je temelj za prioritete, strategije, planove i radne zadatke. To je početna točka dizajniranja menadžment obveza (poslova), i, kao najvažnije, za dizajniranje strukture menadžmenta. Ništa nije jednostavnije znati nego što su glavne aktivnosti neke tvrtke (što je naš posao).

Vjerojatno je najbolje razumijevanje poslovne misije na samom početku aktivnosti neke tvrtke. U početku, novi posao je skupljanje ideja i vjerovanje da će nova tvrtka ponuditi neki novi proizvod ili uslugu, nekim kupcima, na nekoj zemljopisnoj lokaciji, koristeći neku vrstu tehnologije, po nekoj profitabilnoj cijeni. Kada su navedena vjerovanja u pisanoj formi, riječ je o dokumentu s osnovnim idejama koje sadrži poslovna misija. Kako se posao razvija, vlasnici tvrtki ili menadžeri u tvrtkama uviđaju potrebu za revizijom njihovih vjerovanja, što znači i revizijom poslovne misije.

Dobra poslovna misija opisuje razlog za postojanje tvrtke, kupce, proizvode ili usluge, tržište, filozofiju i osnovne tehnologije odnosno po svojoj svrsi obuhvaća:<sup>113</sup>

1. što je tvrtka i gdje namjerava biti u određenom budućem razdoblju
2. širinu da osigura kreativni razvoj
3. razlikovanje tvrtke od svih drugih tvrtki
4. okvir za procjenu sadašnje i buduće aktivnosti
5. jednostavnost, da bude široko razumljiva kroz cijelu organizaciju.<sup>3</sup>

Preporuča se da tvrtke pažljivo razvijaju pisanu poslovnu misiju iz sljedećih razloga:

- da osiguraju jednakost (svrhe) ciljeva u tvrtki
- da osiguraju osnovu ili standarde za alociranje resursa u tvrtki
- osiguraju generalno zdravu klimu u tvrtki
- služi kao fokus za individualce da identificiraju razloge postojanja tvrtke i smjernice tvrtke
- da pomažu u tranziciji ciljeva u radnu strukturu uključujući radne zadatke odgovornim elementima u tvrtki.
- da specificiraju razloge postojanja tvrtke i tranziciju tih razloga u ciljeve na način da parametri kao što su trošak, vrijeme i rezultati mogu biti vrednovani i kontrolirani.

Veoma čest pristup razvoja poslovne misije je:

1. Selektirati nekoliko članaka poslovne misije i dati ih na čitanje menadžerima.
2. Pitati menadžere da osobno pripreme poslovnu misiju za tvrtku
3. Facilitator ili komisija načinjena od viših menadžera treba spojiti pripremljene poslovne misije u jedan dokument i distribuirati ih menadžerima.

<sup>113</sup> McGinnis, V. (1981), The Mission Statement: A Key Step in Strategic Planning, Business 31, No. 6, str. 41.

4. Zahtijevati modifikaciju i dodatke kao i reviziju poslovne misije na sastanku menadžera.

Ako svi menadžeri daju svoj doprinos razvoju poslovne misije, tvrtka će mnogo lakše dobiti menadžersku potporu za formuliranje drugih strategija, implementaciju i vrednovanje strategije.

Poslovne misije mogu biti različite po dužini, sadržaju, formatu i specifičnosti. Većina eksperta strategijskog upravljanja koristi devet (9) karakteristika ili komponenata poslovne misije. Pritom se pokazalo da su misije neizostavno utemeljene barem na jednoj od devet sastavnica ili na većem broju njih.

Komponente i prateća pitanja na koje poslovna misija treba odgovoriti prikazane su u Tablici 42.

**Tablica 42.: Sastavnice i definiranje misije**

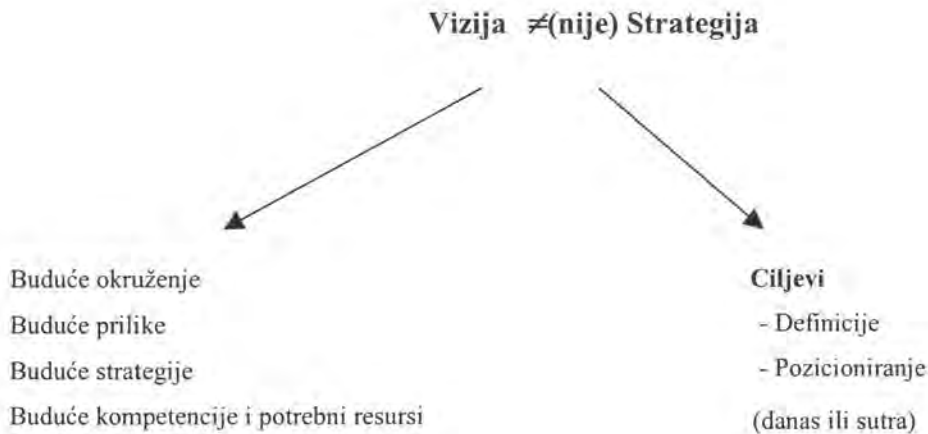
Sastavnice u definiranju misije	Kako se definira misija
1. Kupci	Tko su najvažniji kupci?
2. Proizvodi ili usluge	Koje su glavni organizacijski proizvodi i usluge?
3. Lokacija /tržište	Gdje kompanija konkurira?
4. Tehnologija	Koja je osnovna tehnologija tvrtke?
5. Briga za opstanak, razvoj i profitabilnost	Kakva je organizacijska obveza prema ekonomskim ciljevima?
6. Filozofija	Koje su osnovna vjerovanja, vrednote, težnje i filozofski prioriteti organizacije?
7. Samoshvaćanje - osobni koncept	Koje su glavne snage organizacije i njezine konkurentske prednosti?
8. Briga za javni ugled	Koje su odgovornosti organizacije prema društvenim pitanjima, okolini i zaštiti čovjekove okoline?

Kada je riječ o komunalnim poduzećima, normalno je da će i sastavnice i definiranje misije biti specifično i konkretno ovisne o realnim elementima u procesu utvrđivanja misije.

#### 5.2.2.2. Ciljevi strategije

U opredjeljenju oko strateških ciljeva koji su po svojoj prirodi dugoročni na umu treba imati razumijevanje prema sljedećoj slici.

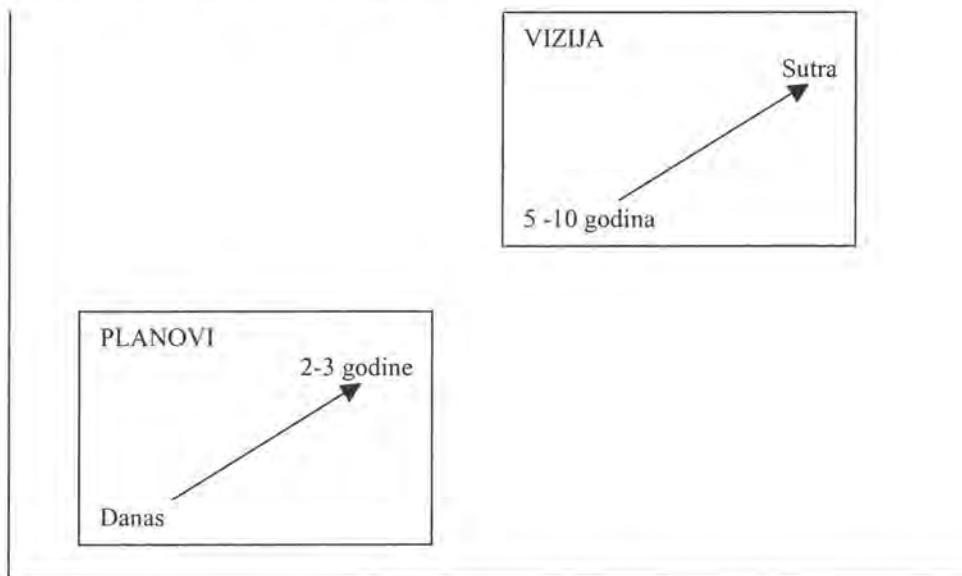
Slika 9.: Vizija i Strategija



Naime, slika jasno upućuje na razlikovanje vizije i strategije, pri čemu je naglasak da strategija ima ključni zadatak u izboru i određivanju ciljeva.

Isto tako treba razlikovati planove i viziju. Planovi, naime, slično kao strategija, ali za kraće vremensko razdoblje, moraju definirati konkretne ciljeve i zadatke.

Slika 10.: Razlika između planova i vizije



Radi boljeg razumijevanja pristupa izradi strategije svakog poduzeća, pa tako i ovih u komunalnoj djelatnosti, u nastavku se daje prikaz usmjeren na razumijevanje ciljeva.



## DUGOROČNI CILJEVI

Dugoročni ciljevi predstavljaju očekivane rezultate od određenih strategija. Strategije predstavljaju akcije koje treba poduzeti kako bismo ostvarili dugoročne ciljeve. Vrijeme za ostvarenje dugoročnih ciljeva i strategija treba biti dvije do pet godina.

Ciljevi moraju biti kvantitativni, mjerljivi, realni, razumni, izazovni i dostižni. Svaki cilj mora biti vremenski definiran. Obično ciljevi počinju terminologijom kao što su povećanje prodaje, imovine, profitabilnosti, tržišnih udjela, zarada po dionici, stupanj vertikalne integracije i socijalne odgovornosti. Kvalitetno postavljeni ciljevi nude puno koristi (beneficija). Te koristi daju smjernice, omogućavaju sinergije, određuju prioritete, reducira nesigurnost i minimizira konflikte.

Dugoročni ciljevi su potrebni na korporativnim i funkcionalnim nivoima. Oni su mjerilo rezultata upravljanja. Dobro postavljeni i komunicirani ciljevi su veoma važni za uspjeh tvrtke. Ciljevi pomažu dioničarima, radnicima i menadžerima da razumiju njihovu ulogu u razvoju tvrtke. Oni također daju temelj za konzistentno donošenje odluka. Postizanjem konsenzusa u donošenju ciljeva u tijeku formuliranja strategija, tvrtka može minimizirati potencijalni konflikt koji se može pojaviti kasnije.

## GODIŠNJI CILJEVI

Postavljanje godišnjih ciljeva uključuje sve menadžere u tvrtki. Aktivna participacija u postavljanju godišnjih ciljeva u najčešćim slučajevima dovodi do prihvaćanja tih ciljeva i volje za implementacijom istih. Godišnji ciljevi su važni za implementaciju strategija zato što:

1. Predstavljaju osnovu za alociranje resursa
2. Služe za ocjenu menadžera
3. Reflektiraju glavni instrument za praćenje napretka postizanja dugoročnih ciljeva
4. Postavljaju organizacijske i sektorske prioritete.

Potrebno je alocirati dovoljno vremena za postavljanje godišnjih ciljeva kako bi bili konzistentni s dugoročnim ciljevima.

Budući da su ciljevi na precizan način i rezultat planiranih aktivnosti, oni određuju koje rezultate treba ostvariti i kada. Veoma su važni za uspjeh svake organizacije jer određuju smjernice, kreiraju sinergije, određuju prioritete, omogućavaju koordinaciju i osiguravaju temelj za efektivno planiranje, organiziranje, motivaciju i kontrolu aktivnosti.

Ciljevi trebaju biti izazovni i po principu **SMART** kriterija. SMART je akronim za lakše pamćenje.

Specifično:	<i>usredotočiti se na područje jedne određene vještine</i>
Mjerljivo:	<i>odrediti ciljeve kako bi se moglo procijeniti učinjeno</i>
Achievable (ostvarivo):	<i>nešto zašto se razumno može pretpostaviti da će se postići</i>
Realno:	<i>ostvarenje cilja mora biti nužno i važno</i>
Time (vremenski ograničeno):	<i>odrediti realno vremensko razdoblje</i>

Iako je o strategiji već bilo riječi, u ovom kontekstu vrijedi ukratko povezati ciljeve i tipove strategije.

**Strategije** su planovi kako ostvariti poslovnu misiju i postavljene ciljeve. Poslovne strategije uključuju zemljopisnu ekspanziju, diverzifikaciju, akvizicije, razvoj proizvoda, probijanje na druga tržišta, likvidacije ili zajednička ulaganja.

Vrsta strategija oblikuju se ovisno o unutarnjim čimbenicima: konceptu strategijskog razvoja, hijerarhiji vođenja, hijerarhiji planiranja, a zatim ovisno i o vanjskom okruženju poduzeća. Ova podjela polazi od različitih razina menedžmenta u poduzeću:

Tipična poslovna organizacija ima tri tipa strategija.

**1) Korporativne strategije** opisuju organizacijske smjernice u smislu generalnog pristupa prema stabilnosti, rastu i menadžmentu u organizaciji. Još ih nazivaju **globalnim ili općim strategijama**. U literaturi se često nazivaju i strategijama na poduzetničkoj ili korporacijskoj razini. Obuhvaćaju strategijska "pravila" koja postavlja viši menedžment. One su proizvod određenoga koncepta strategijskog razvoja, određene vizije poduzeća te obuhvaćaju globalne ciljeve poduzeća. Uz financijsku sliku poduzeća određuju još i neprofitne strategijske ciljeve poput socijalnog razvoja, organizacijske kulture poduzeća i si. Odnose se na poduzeće u cjelini, za razdoblje od približno 5 godina, zavisno od turbulentnosti okruženja. Sastavljene su od općih određenja, usmjerenja i dugoročnih ciljeva poduzeća, kako slijedi:

- Upravljanje ciljevima i aktivnostima kojima se poduzeće bavi
- Određenje globalnih strategijskih ciljeva i financijskih usmjerenja poduzeća
- Odlučivanje koje će naglasiti poslovnu misiju poduzeća
- Stvaranje određene korporacijske prednosti kroz koordinaciju poduzećem i aktivnostima kojima se bave poslovne jedinice poduzeća
- Održavanje proizvodne sposobnosti poduzeća
- Nadgledavanje i odobravanje osnovnih strategijskih preporuka ili aktivnosti podređenih menedžera
- Kontroliranje raspodjele resursa u poduzeću.

**2) Poslovne strategije** obično se odnose se na poslovne jedinice (dionička društva, društva s ograničenom odgovornošću i dr.), ili nivo proizvoda i imaju ulogu poboljšanja konkurentne pozicije u specifičnoj industriji ili tržišnom segmentu. Pojedina strategijska jedinica predstavlja dio poduzeća koji samostalno proizvodi i/ili prodaje određenu skupinu proizvoda, premda je u manjim poduzećima najčešće slučaj da takvi profitni centri imaju zajedničke službe npr. marketinga, računovodstva, financija, nabave i dr., a na tržištu nastupaju zajednički budući da je na taj način najlakše sklopiti posao. S financijskog stajališta, poslovna strategijska jedinica definirana je kao nezavisan dio poduzeća koji ostvaruje dobit, te je glavna "briga" poslovne strategije kako poduzeće učiniti što produktivnijim na tržištu. Poslovna strategija je glede vremenskog okvira srednjoročna, ali u praksi često i dugoročna. Posebnost ove strategije je to što je realna i operativno usmjerena. Premda se poslovne strategije odnose na nezavisne dijelove poduzeća, u njihovom oblikovanju sudjeluje globalna strategija koja, postavljanjem dugoročnih ciljeva poduzeća, ograničenja i izvora kojima raspolažu pojedine strategijske poslovne jedinice, određuje područje njihova tržišnog djelovanja. Zadaci menadžera u provođenju poslovne strategije su:

- Osigurati da predloženi strategijski plan adekvatno podupire postignuća poslovne strategije i da je u skladu s temama poslovne strategije
- Voditi proces procjene poslovne strategijske situacije, ocijeniti postojanje nekih alternativnih strategija i donositi strategijske odluke
- Utvrditi da su različita funkcionalna područja koja podupiru strategiju koordinirana na način da ostvaruju i održavaju konkurentnu prednost
- Koordinirati alokaciju poslovnih resursa na način da podupru izabranu poslovnu strategiju
- Informirati vršni menadžment poduzeća o promjenama na tržištu, o mogućim odstupanjima od plana i potencijalnim revizijama poslovne strategije.

**3) Funkcijske strategije** su pristupi poduzeti od strane funkcijskih odjela radi postizanja korporativnih i poslovnih ciljeva i strategija. To su akcijski planovi za upravljanje određenim aktivnostima u poduzeću, odnosno pojedinim funkcijama u poduzeću kao što su to: proizvodnja / operativa, računovodstvo i financije, marketing i prodaja, nabava, ljudski potencijali, informatička tehnologija, istraživanje i razvoj i dr. Funkcijske strategije su prirodna posljedica poslovne strategije. Njihova uloga je da istaknu poslovne planove dajući im bit, punoću i konkretno značenje u odnosu na specifične dijelove poduzeća. Važnost im je u tome što eksplicitno navode doprinos pojedinih aktivnosti u poduzeću u svekolikoj poslovnoj strategiji. Funkcijske strategije nazivaju se još i operativne strategije, a menadžeri na toj razini odgovorni su za izvršavanje strategijskih.

Od posebnog je značaja implementacija i revizija strategije.

Implementacija strategija je proces gdje su strategije i poslovna politika stavljeni u akciju kroz razvoj programa, proračuna i procedura. Jednostavnije rečeno, to je zbroj potrebnih aktivnosti za ispunjenje strategijskog plana. Iako se implementacija smatra ključnim dijelom strategijskog upravljanja, s pravom se može reći da loša implementacija može biti uzrokovana brojnim strategijskim pogreškama. Na primjer, razne studije pokazuju da polovina svih akvizicija ne uspijeva ostvariti očekivane rezultate i jedan od četiri međunarodnih poslovnih pothvata ne uspijeva.<sup>114</sup> KPMG studija otkrila je da od 700 najvećih spajanja (mergers) od 1996. do 1998., 83% spajanja ne uspijeva povećati vrijednosti dionica u roku od jedne godine nakon spajanja.<sup>115</sup>

U početku implementacijskog procesa, stratezi moraju razmišljati o slijedećim pitanjima:

- *Tko* su ljudi koji trebaju implementirati strategijski plan?
- *Što* treba učiniti da se usmjere i usklade poslovne operativne aktivnosti prema novim planiranim smjernicama?
- *Kako* individualci mogu raditi timski?

Ovisno o tome kako je kompanija organizirana, oni koji implementiraju strategije su ljudi koji se dosta razlikuju od onih koji formuliraju strategije. Zamjenici direktora funkcionalnih odjela i direktori divizija rade zajedno sa svojim timovima implementacijski plan. Direktori proizvodnje i voditelji projekta stavljaju svoje planove za njihove specifične tvornice i odjele. Stoga, svaki operativni direktor, pa sve do prve linije voditelja te svaki zaposlenik uključeni su na neki način, u implementaciju korporativnih, poslovnih i funkcionalnih strategija.

Puno ljudi u kompaniji, a posebno operativni direktori kompanije, imaju ključnu ulogu za uspješnu implementaciju strategija. Međutim, malo njih razvija korporativne i poslovne strategije. Stoga postoji mogućnost ignoriranja velike količine podataka koji služe za implementaciju strategije. Da bi se to izbjeglo, potrebno je da promjene poslovne misije, ciljeva, strategija i politike i njihova važnost kompaniji budu adekvatno komunicirane operativnim direktorima. U protivnom, bit će puno protivnika tim promjenama.

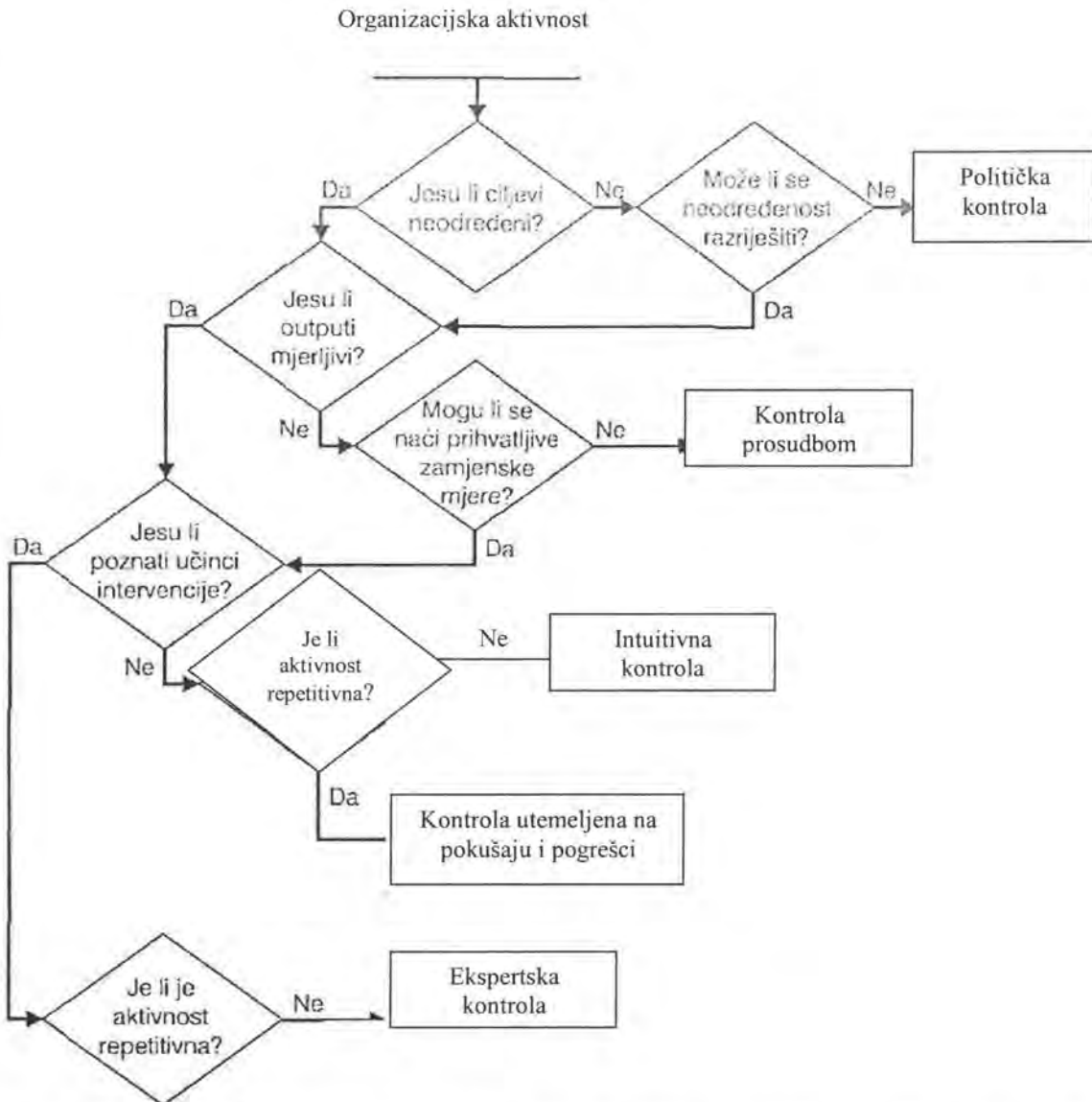
#### Revizija misije i ciljeva

Suvremeno doba definiranja i praćenja ostvarenja strategije i svakog drugog plana podrazumijeva stalnu kontrolu i reviziju, odnosno uklanjanje zapreka ili prilagodavanje strategije/planova izmijenjenim uvjetima internog ili eksternog karaktera. Kontrola i revizija te prilagodavanje su "obveze" svakog poduzeća a tipično za komunalna poduzeća u pretežito javnom vlasništvu može se promišljati na modelu g. Hofstede.

<sup>114</sup> Gadella, J. W. (1994), Avoiding Expensive Mistakes in Capital Investments, Long Range Planning, str. 103.-110.

<sup>115</sup> Rigdon, J. I. (2000, July), The Intergration Game, Red Herring, str. 356.-366.

Slika 11.: Hofstedeov pristup kontroli



Izvor: Hofstede, G. (1981), Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, Accounting, Organizations and Society, tom. 6, br. 3, str. 193-211.

### 5.3. Izbor mogućih strateških sadržaja razvoja komunalnih poduzeća

Svaka strategija, pa tako i strategija razvoja komunalnih poduzeća, ističe određene sastavnice koje dominantno predodređuju sveukupan sadržaj strategije razvoja. Pritom je važno ne zanemariti ili podcijeniti činjenicu da sastavnice strategije treba promatrati i kao holistički i sinergijski sadržaj. Drugačije rečeno, i realizacija dominantnih sastavnica strategije neće



rezultirati uspjehom strategije ako se svi sadržaji, međuovisni i komplementarni, ne realiziraju u cjelini.

Za okvir ovog rada izbor strateških sadržaja podrazumijeva izloženu međuovisnost. Istodobno, opredjeljenje u izboru ključnih pravaca razvoja nastoji ukazati na karakter i ključno oblikovanje promišljanja strategije razvoja:

- očuvanje okoliša
- marketinška orijentacija
- vlasnička transformacija.

### 5.3.1. Strategija razvoja komunalnih poduzeća i zaštita okoliša

Zaštita okoliša i održivi razvoj za djelatnost komunalnih poduzeća postali su vodeći sadržaj strateškog razvoja u odnosu na položaj tih poduzeća i njihov širi društveno ekonomski značaj.

Za budućnost komunalnih poduzeća može biti veoma značajno da već postoji niz dokumenata koji su međunarodno prihvaćeni i na određeni način obvezujući za sve zemlje, pa tako i za Hrvatsku.

U okviru ove radnje izlažu se primjeri susreta u Nagoji i Strategija zaštite okoliša u kontekstu procesa pridruživanja Europskoj uniji.<sup>116</sup>

The World Business Council Sustainable Development, održan u Nagoji 2005. godine, ističe ključne sadržaje i misiju u novoj strategiji do 2015. godine s određenjem:

- da osigura poslovnu sposobnost da radi, inovira i raste u svijetu odgovornom za održivi razvoj
- da podrži poslovno vodstvo (liderstvo) kao katalizator za promjene prema održivom razvoju.

Širi kontekst Nagoje veoma određeno usmjerava na način da zaključuje kako postoji opća suglasnost da će pitanja vezana uz održivi razvoj oblikovati buduće društvo. Budući rast, ili njegova ograničenja, bit će određen:

- time kako uspješnost gospodarstvo može primijeniti nove tehnologije kako bi podržalo naš životni stil i potrošačke obrasce;
- sposobnošću vlade da donosi integrirane odluke koje mogu isporučiti društvene i infrastrukturne usluge svojim građanima, i
- kapacitetom ekosustava da apsorbira pritisak rastuće populacije.

<sup>116</sup> New Direction in Activities of the WBCSD, Održivi razvoj, Privredni vjesnik, 26. rujna 2005., str. 50.-52.

U nastavku, susret u Nagoji precizira i druge sastavnice polaznog pristupa (zaključka):

- **Izazovi:** ušli smo u svijet stegnut vodom i ugljikom, a posljedice toga tek će se vidjeti. Millennium Ecosystem Assessment (MA), pokrenut u ožujku 2005., pokazuje daljnja ograničenja vezana uz ekosustave i biološku raznovrsnost.

- **Pokretači:** budući pokretač rasta bit će ambicije milijarde ljudi koji žive u siromaštvu i koji žele poboljšati kvalitetu svoga života. Brzi ekonomski rast, osobito u Aziji, stvara povećanu konkurenciju za prirodnim izvorima koja će poticati potrebu za efikasnošću resursa, recikliranjem i upravljačkim lancem vrijednosti. Države se bore kako bi izašle na kraj s ovim izazovima i na nacionalnim i na multinacionalnim nivoima. Navedeno će staviti daljnji pritisak na poduzeća, te će gospodarstvo morati prihvatiti više odgovornosti kako bi pomoglo društvu da dobro funkcionira.

- **Ciljevi društva:** globalno društvo postavilo je svoje ciljeve za budućnost u obliku Millennium Development Goals (MDG). Postoji jasan pesimizam u pogledu sposobnosti postizanja ovih ciljeva za koje je 2015. postavljena kao ciljna godina. UN će održati MDG Summit u rujnu 2005. kako bi se vidio napredak pet godina nakon što su ciljevi odobreni 2000.

- **Uloga država i poduzeća:** država i gospodarstvo moraju surađivati kako bi se nosili s izazovima svijeta suočenog s pitanjima održivog razvoja. Država ima misiju stvaranja funkcionalnog društva, a njezina nagrada za uspjeh je održivost. Gospodarstvo ima misiju efikasnog opskrbljivanja dobrima i uslugama koje društvo želi i njegova nagrada za uspješnost je povećanje vrijednosti stakeholdera.

Veza između gospodarstva i društva ima dva glavna elementa:

- gospodarstvo želi društvo koje će mu odobriti licencu da djeluje, inovira i raste
- društvo želi gospodarstvo koje će djelovati unutar postavljenih pravila i prisila koje zovemo "the Business Social Contract".

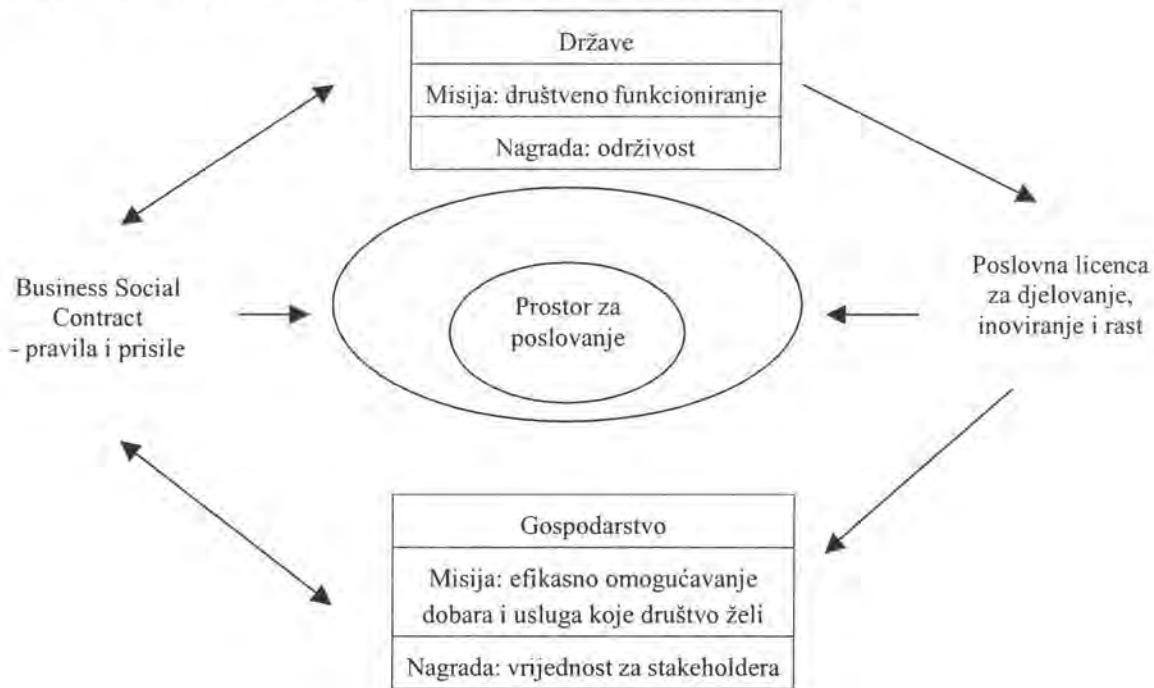
Gospodarstvo se promatra kao solucija omogućavanja održivog razvoja. Ipak, u isto vrijeme, povjerenje društva u gospodarstvo opada. Ovo može biti prevladano samo kroz gospodarske aktivnosti, dijaloge sa stakeholderima i otvorenim i relevantnim izvještavanjem o performansama poduzeća.

- **Snaga tržišta:** NGO zajednica počinje priznavati snagu tržišta. Vodeće NGO su zaključile da potrebne promjene za stvaranje održivog razvoja neće doći od strane države. Umjesto toga, promjene mogu doći samo ako se omogući tržištu da radi na način da podržava održivi razvoj.

- **Gospodarski slučaj:** u gore opisanom svijetu, sposobnost poduzeća da razumije i upravlja izazovima održivog razvoja bit će konkurentni diferencijal. Ono može smanjiti rizik, pomoći definirati nove poslovne prilike, unaprijediti tržišni ugled i brandove, pomoći osigurati resursnu bazu za proizvode i prilike, te privući i održati talentirane zaposlenike.

Uvažavajući naprijed navedeno, nema dvojbe da i Hrvatska, te unutar nje i komunalna poduzeća moraju promišljati svoju strategiju u okvirima koncepta modela koji se u nastavku prikazuje Slikom 12.:

**Slika 12.: Koncept modela održivog razvoja (SD Concept Model)**



Izvor: prilagođeno prema: New Direction in Activities of the WBCSD, Održivi razvoj, Privredni vjesnik, 26. rujna 2005., str. 50. - 52.

Za hrvatske prilike i njena komunalna poduzeća je konkretniji pristup u pogledu strategije zaštite okoliša kroz odnose sa Svjetskom bankom.<sup>117</sup>

U već spomenutom i citiranom Ekonomskom memorandumu Poglavlje 8. - Strategija zaštite okoliša bavi se izazovima koje pred Hrvatsku stavlja zaštita okoliša. Značajna su ulaganja potrebna u sektore vodoprivrede, otpadnih voda i čvrstog otpada na područjima gdje znatan dio stanovništva još uvijek nema pristupa javnoj opskrbi vodom i gdje su standardi zaštite okoliša u obradi otpadnih voda i gospodarenju čvrstim otpadom jedva dostatni. Hrvatska će morati ubrzati svoj program reforme zaštite okoliša i investicija kako bi standarde zaštite okoliša uskladila s direktivama EU-a.

<sup>117</sup> Ekonomski memorandum za Hrvatsku, Strategija za gospodarski rast kroz europske integracije, (2003), Svjetska banka, Svezak 1, Sažetak, str. 190. - 204.

Strategija usvajanja standarda EU-a glede zaštite okoliša možda je složenija nego u drugim sektorima. Premda su deklarirani nacionalni prioriteti za okoliš i prioriteti EU-a općenito usklađeni, odnos dobiti i troškova kod angažiranih investicija možda nije uvijek zadovoljavajući gledano na kratki, a katkad i na srednji rok. Adekvatno strateško planiranje morat će uzeti u obzir sljedeće faktore. Prvo, iznos investicija koje će država morati financirati u velikoj je mjeri ovisan o brzini reformi. Mehanizmi povećanog povrata troškova nisu samo sredstvo financiranja; internaliziranjem troškova zaštite okoliša oni mogu potaknuti znatno smanjenje onečišćenja, pa tako i potrebnih mjera za smanjenje stupnja onečišćenja. Osim toga, sudjelovanje privatnog sektora također može olakšati teret državi. I naposljetku, investicije se mogu rasporediti tako da se prvo pokrenu projekti s visokim omjerom troškova i zarade.

U usporedbi sa zemljama središnje Europe, Hrvatska se nalazi u relativno dobroj situaciji što se tiče njezinog prirodnog okoliša. Međutim, potrebne su velike investicije, posebice u sektorima vodoprivrede, otpadnih voda i čvrstog otpada da bi Hrvatska zadovoljila standarde EU-a. U nastavku teksta rezimirana je slika stanja različitih sektora s implikacijama po okoliš.

**Voda.** Glavni ciljevi su proširenje javne opskrbe vodom na 90% stanovništva (javna opskrba vodom trenutačno pokriva 73%, a neka su područja potpuno nepokrivena), a zbrinjavanje otpadnih voda na praktički cjelokupno stanovništvo (sa sadašnjih 60%). Trenutačno oko 1.200.000 stanovnika još uvijek nije povezano sa sustavima javne opskrbe vodom. Štoviše, oni koji su povezani ne primaju uvijek dovoljne količine pitke vode jer mnogi sustavi opskrbe vodom imaju ograničen kapacitet koji u kritičnim razdobljima ne može zadovoljiti potrebe za vodom. Veliki broj postojećih sustava opskrbe vodom ima na raspolaganju ograničene količine vode, bilo zbog nedovoljnih kapaciteta izvora vode, bilo zbog nedovršenih ili neadekvatno izgrađenih uređaja za opskrbu vodom.

**Obrada (pročišćavanje) otpadnih voda (OV).** Obrada otpadnih voda proširuje se radi zadovoljavanja normi EU, imajući u vidu važnost čistih obalnih voda za korisno turističko gospodarstvo. Tu su i važne međunarodne obveze koje Hrvatska mora zadovoljiti u pogledu smanjenja izbacivanja hranjivih materija u Mediteransko more, što zahtijeva određene mjere vezane za poljoprivredni otpad. Kakva će se politika provoditi u pogledu prostornog onečišćenja, tek treba odrediti. Konačno, postoje određene zabrinutosti u pogledu kontaminacije izvora pitke vode, posebice u području krša (koji pokriva oko 30% teritorija). Potrebna su ogromna sredstva radi postizanja prijeko potrebnih poboljšanja u zbrinjavanju i obradi otpadnih voda. Hrvatska će morati poduzeti inovativne reforme u svojoj vodoprivredi i bit će joj potrebna znatna pomoć izvana kako bi postigla svoje ciljeve.

**Čvrsti otpad.** Gospodarenje čvrstim otpadom također je veliki problem u Hrvatskoj. Više od polovice općina (koje obuhvaćaju oko 20% stanovništva) nema organizirano zbrinjavanje čvrstog otpada. Situacija se, međutim, popravlja: dok se količina čvrstog otpada povećava za 2% godišnje, zbrinjavanje se povećava za 4%. To se postiže unatoč znatnim gospodarskim teškoćama



s kojima se većina općina suočava. Tamo gdje se otpad odvozi na deponije, samo njihov mali broj zadovoljava međunarodne standarde. U Hrvatskoj se gotovo nijedan otpad ne zbrinjava na ekološki prihvatljiv način. Stoga je gotovo svim deponijima potrebna obnova. Drugi problemi kojima je hitno potrebno posvetiti pažnju obuhvaćaju nepostojanje odgovarajućih deponija na malim otocima i nepravilno zbrinjavanje jednog dijela opasnog otpada. Radi rješavanja tih problema u tijeku je formuliranje mjera, nadahnutih propisima EU-a, za nasipanje, recikliranje i ponovno korištenje materijala. Alternative za financiranje uključuju povećano korištenje naknada za pokrivanje troškova mnogih usluga koje će se morati uvesti.

**Ekološka pitanja vezana za poljoprivredu.** Nacionalni plan djelovanja za okoliš (NEAP), koji je Vlada sastavila uz savjetovanje s civilnim društvom i uz financijsku i tehničku potporu Svjetske banke, spominje probleme gubitka obradivog zemljišta i probleme vezane za tekuće gnojivo i otpadne vode koje nastaju intenzivnim uzgojem stoke. S institucionalne strane gledano, čini se da je suradnja između ministarstava poljoprivrede i zaštite okoliša slaba. Istodobno, informacije kojima raspolažu poljoprivrednici o odgovarajućim standardima veoma su ograničene. Vlada treba povećati sredstva za poticanje organske proizvodnje.

**Ostala pitanja vezana za okoliš.** Ostala pitanja koja zaslužuju pozornost uključuju: izradu strategija za očuvanje nezaštićenih područja, sprječavanje nezakonitog korištenja zemlje, posebice za gradnju, povećana suradnja na prekograničnim problemima (Crno more, Protokol iz Kyota, UNECE protokoli o zraku, itd.), uređaji za obradu balastnih voda te sustavi za hitno reagiranje. Sva navedena pitanja opširno su razmotrena u raznim dokumentima, osobito u NEAP-u.

Odnosi sa Svjetskom bankom uvijek uključuju i financijska - investicijska pitanja pa je interesantno vidjeti primjere ove najveće financijske međunarodne institucije:

Nema detaljnih procjena dodatnih investicijskih i tekućih troškova za primjenu ekoloških standarda EU-a u Hrvatskoj. Postoji samo opća procjena da će investicije iznositi oko 1.500-2.000 eura po stanovniku. Ukupne dodatne investicije po sektorima procijenjene su u NEAP-u kako slijedi: čvrsti otpad (2,6-3,4 milijarde eura), otpadne vode (2,9-3,9 milijardi eura) i kakvoća zraka (0,6-0,8 milijardi eura), sprječavanje i kontrola industrijskog onečišćenja (Industrial Pollution Prevention and Control - IPPC) (0,14-0,8 milijardi eura) i ostalo (0,34-0,45 milijardi eura), što ukupno iznosi 6,6-8,8 milijardi eura. Provedena je detaljnija analiza troškova, i to na temelju procjena za zemlje istočne Europe i djelomičnih procjena za pojedinačne sektore u Hrvatskoj. Rezultati su prikazani niže u tekstu.

Polazište za procjene je studija Europske komisije (EDC, 1997) iz 1997. godine, kao i kasnije studije u kojima su te brojke revidirane za određene zemlje. Na temelju procjena investicijskih troškova za Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku, Sloveniju, Baltičke države, "najboljih procjena" srednjih vrijednosti koje pokrivaju razdoblje od 20 godina, ukupne investicije u tim zemljama iznose između 860 i 1.720 eura po stanovniku. Stvarni



troškovi mogu biti za trećinu manji ili 50%. veći, ovisno o tome kako se investicije ostvaruju te koje se politike potpore primjenjuju. Čini se da manje zemlje imaju nešto veće investicije po stanovniku, što nije nelogično s obzirom da direktive za zaštitu okoliša EU imaju značajan element "fiksnih troškova". Ukupne investicije za direktive za vodu blizu su onima za direktive za zrak, a veće su za oko 50% od direktiva za čvrsti otpad. Procjene dodatnih godišnjih tekućih (u odnosu na kapitalne) izdataka iznose oko 80 do 120 eura po stanovniku za čitavu skupinu. Pod pretpostavkom da će kapitalni izdaci biti jednako raspoređeni tijekom 20 godina, godišnji rashodi iznositi će između 4 i 5% sadašnjeg BDP-a - što je daleko više od onoga što zemlje središnje i istočne Europe trenutačno troše.

Ovakve studije (memorandum) uvijek razrađuju i detalje procijenjenih potreba. Budući da bi za okvir ovog rada to bilo preopširno, iz istog dokumenta mogu se izdvojiti izabrana karakteristična razmišljanja i procjene:

- ozbiljno se računa na angažiranje privatnog sektora u ulaganjima na planu čvrstog otpada, otpadnih voda i kakvoće zraka,
- ukazuje se na potrebu promjene cijena komunalnih usluga koje, na primjeru opskrbe vodom i otpadnih voda, u ovom razdoblju na pokrivaju punu cijenu tih usluga,
- izdaci neophodni za ekološki Acquis Hrvatske u EU tijekom prvih 6 godina kreću se, ovisno o varijanti, od 6,0 do 11,8 milijardi eura,
- već u prvoj godini Hrvatska bi morala povećati ulaganja s oko 55 mil. eura na oko 300 mil. eura po najširem financijskom scenariju.

### 5.3.2. Marketinška orijentacija komunalnih poduzeća

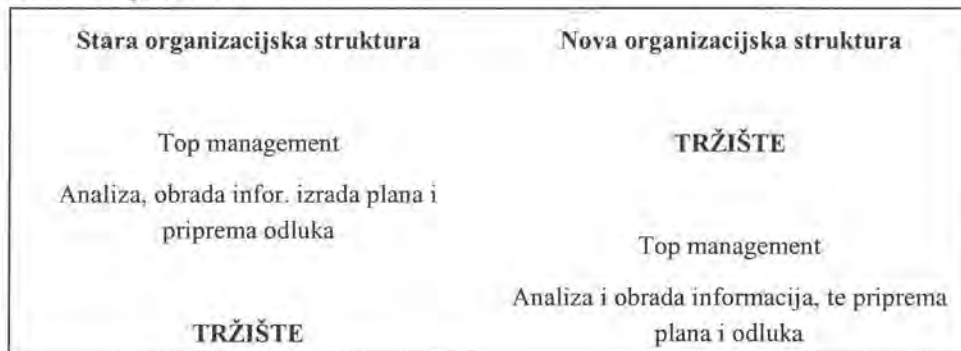
Jedno od bitnih obilježja položaja i poslovanja, uključivo strategiju, komunalnih poduzeća svakako je minimalna marketinška orijentiranost na tržište. Ponajprije riječ je o dugogodišnjem, naglašeno centralno-vlasnički modeliranom sustavu u kojem su komunalna poduzeća samo slijedila ili pratila zadatke svojih vlasnika ili odlučujućih činitelja razvoja kroz politički vođenu politiku i planiranje urbanog i komunalnog razvoja. Nadalje, teško stanje rezultat je ekonomskih činitelja o kojima je već bilo riječi u ovom radu (monopolni položaj, limitirane cijene, socijalna osjetljivost).

Novije doba, međutim, i "pritisak" koji iziskuje i od komunalnih poduzeća povećanu efikasnost i uspješnost, a to pretpostavlja i primjeren menadžment, rezultate i, među ostalim, okretanje komunalnih poduzeća k onim strateškim sadržajima koji su uobičajeni u uvjetima tržišnoga gospodarstva.

U kontekstu marketinga, kao i drugih sadržaja, ukazat će se na one aspekte koji vrijede za poduzeća u cjelini, a naročito mogu biti važni s aspekta komunalnih poduzeća.

Iz naprijed navedenih razloga i trajnih obilježja komunalnih poduzeća činilo se da nema potrebe mijenjati se u duhu marketinške orijentacije u poslovanju i razvoju. Međutim, a naročito s motrišta strateškog planiranja čini se nužnim pristupiti promjeni organizacijske strukture na način iskazan u sljedećoj slici.

**Slika 13.: Promjena organizacijske strukture - smjera djelovanja pri pripremi za donošenje odluke**



U skladu sa starom organizacijskom strukturom, pri pripremi za donošenje odluka, menadžment poduzeća je informacije o stanju na tržištu, njihovu analizu, s prijedlogom rješenja u vezi s nastupom na tržištu, dobivao od izvršnih zaposlenika, te bi ih nakon donošenja odluka vraćao direktnim izvršiteljima koji su bili u neposrednom kontaktu s tržištem.

Takav se način pokazao sporim, neadekvatnim s obzirom na brzinu i kvalitetu informacijskog inputa odnosno outputa; moderni menadžeri napravili su bitnu promjenu tako da su organizaciju postavili kako bi sami bili u neposrednom kontaktu s tržištem; s jedne strane, u fazi prikupljanja i analize informacija, odnosno, s druge, pri davanju povratne informacije u sustav vlastite organizacije odnosno neposredno na tržište.

U ovom slučaju informacije stižu od *top managementa*, kao i odluke koje se donose; pritom informacije kontinuirano idu od gore prema dolje i obrnuto, u čemu je bitna pretpostavka za timski rad, te novu organizacijsku strukturu s dinamičnim i fleksibilnim timovima koji obrađuju informacije odnosno pripremaju podlogu za donošenje odluka.

Normalno, promjena organizacijske strukture rezultat je promjena i trendova u okruženju poduzeća, pri čemu svi ključni trendovi vrijede i za komunalna poduzeća.

**Pregled 2.: Trendovi tržišnih činitelja u Europi na prijelazu stoljeća**

1. pritisak cijena
2. jačanje konkurencije
3. dodatna važnost usluge
4. poboljšani kvalitet proizvoda
5. visoki postotak inovacija proizvoda
6. promjene potreba potrošača
7. nastanak novih tržišnih segmenata
8. jačanje moći trgov. kanala
9. dodatna državna regulativa
10. europske integracije
11. rastući troškovi komuniciranja s tržištem

Izvor: Mastering Management (1998), Schaffer-Poeschel Verlag., str. 201.

Proizlazi da proces marketinškoga strategijskog odlučivanja i kontrole može uvažiti, respektirati i primjereno evaluirati suvremeno poimanje marketinga, s jedne, i aktualne procese u vezi sa specifičnim domaćim eksternim i internim činiteljima s druge strane.

Slijedom razumijevanja marketinga, to podrazumijeva da je važno sagledati relevantne segmente marketinga:

- istraživanje tržišta s procjenom budućeg razvoja tržišta
- odrediti marketinške ciljeve
- definirati ciljne tržišne skupine i marketinški splet (miks)
- definirati kontrolu i reviziju kao povratne sprege procesa strategijskog odlučivanja
- utvrditi organizacijske aspekte procesa strategijskog odlučivanja.

a) Istraživanje tržišta s procjenom budućeg razvoja

Istraživanje marketinga (tržišta) sustavno je planiranje, prikupljanje, analiza i izvještavanje o podacima i nalazima relevantnim za specifičnu situaciju u marketingu s kojom se susreće poduzeće.

Kvalitetno, pravodobno, temeljito istraživanje tržišta, osnovni je preduvjet za kvalitetnu analizu prikupljenih informacija odnosno činjenica, na temelju koje marketeri predlažu rješenja koja će poduzeću omogućiti najbolji položaj na određenom tržištu, zadržati postojeće odnosno privući nove potrošače, te osigurati dugoročnu prisutnost na tom tržištu.

Istraživanje tržišta poduzima se zbog različitih razloga - utvrđivanja trenutačnog stanja odnosno udjela poduzeća u promatranom tržištu, ispitivanja mogućnosti tržišta za prihvatanje novog

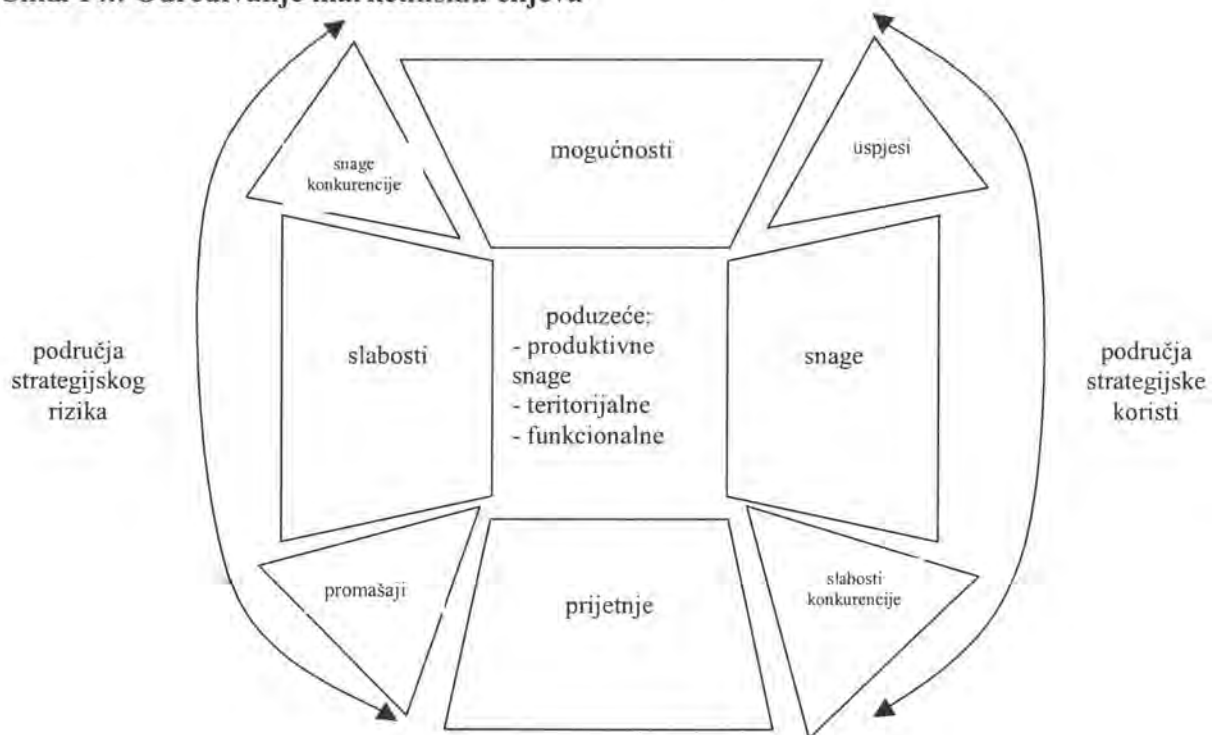
proizvoda, ispitivanja reakcije na uvođenje novog proizvoda, veličine udjela i ponašanje konkurencije na tržištu, utvrđivanja karakteristika i mjerenja potencijala tržišta, razine cijena, testiranja postojećih proizvoda na tržištu i sl.

#### b) Određivanje marketinških ciljeva

Određivanje marketinških ciljeva veoma je složen segment marketinga. Kada je riječ o ciljevima koje treba odrediti u izrazito složenim uvjetima, kao što su pretvorba i privatizacija, odnosno tranzicija u cjelini, zadatak je znatno složeniji od uobičajenih uvjeta i činitelja u stabilnim tržišnim gospodarstvima. Vrijedi stoga još jednom podsjetiti da je marketinška aktivnost poduzeća povezana sa:<sup>118</sup>

- identifikacijom aktualnih (današnjih) i potencijalnih nacionalnih, međunarodnih, sektorskih i specifičnih potreba potrošača u onim primarnim poslovnim i teritorijalnim područjima koja su definirana ukupnom strategijom poduzeća
- razvojem i promidžbom proizvoda i usluga koji zadovoljavaju te potrebe na prihvatljiv način za potrošača, uz realnu cijenu, i koje će omogućiti ostvarivanje profita kada su popraćeni troškovno efikasnim, konzistentnim i provjerenim metodama prodaje/pružanja usluga, uz vođenje i podršku marketinške funkcije.

**Slika 14.: Određivanje marketinških ciljeva**



Izvor: Handscombe, R. (1989), *The Product Management Handbook*, McGraw-Hill Book Company, London, str. 27.

<sup>118</sup> Handscombe, R. (1989), *The Product Management Handbook*, McGraw-Hill Book Company, London, str. 31.

Istodobno, pri utvrđenju misije poduzeća, a slijedom i marketinških ciljeva, treba uvažiti:

- povijest poduzeća, jer svako poduzeće ima povijest ciljeva, uspjeha, grešaka, zablude koje treba imati na umu
- osobne karakteristike poduzeća koje daju prednost s obzirom na druga slična poduzeća
- okruženje poduzeća koje diktira mogućnosti, ograničenja, prijetnje koje je potrebno identificirati prije određivanja misije poduzeća, a slijedom i marketinških ciljeva.

Prema izloženom, jasno je da marketinški ciljevi proizlaze iz misije poduzeća, odnosno kao hijerarhijski niža razina definiraju ciljeve koji će, u slučaju ostvarenja, omogućiti ostvarenje misije poduzeća.

Pregledno se to može prikazati na sljedeći način:

### **Pregled 3.: Hijerarhija ciljeva poduzeća**

Razina 0	MISIJA PODUZEĆA
Razina 1	Ciljevi poduzeća - Strategija poduzeća
Razina 2	Ciljevi poslovne jedinice - Strategija poslovnih jedinica
Razina 3	Proizvodni ciljevi - Proizvodne strategije
Razina 4	Programski ciljevi -Taktike

Na definirane hijerarhije ciljeva nadovezuju se i uobičajeni tipovi ciljeva, kao npr.<sup>119</sup>

#### **Profitabilnost**

Neto-profit kao % prodaje    Neto-profit kao % ukupnog ulaganja    Neto-profit po dionici

#### **Obujam**

Tržišni udio % rasta prodaje    Položaj na tržištu prodaje    Iskoristivost kapaciteta

#### **Stabilnost**

Odstupanje od godišnjeg obujma prodaje    Odstupanje od sezonskog obujma prodaje  
Odstupanje u profitabilnosti

#### **Nefinancijski**

- Zadržavanje obiteljske kontrole
- Unaprijeđena slika poduzeća
- Poboljšanje tehnologije ili kvalitete života

<sup>119</sup> Izvor: Gultinan, J. P., Gordon, W. P., (1994), Marketing Management, McGraw-Hill, Inc., New York, str. 27.



Naravno, izloženi pregled uvijek se dopunjuje specifičnim ciljevima koji proizlaze iz misije poduzeća i njenih međuovisnosti s okruženjem. To posebno vrijedi za neekonomske ciljeve kao što su kvaliteta, standard, ugled i sl.<sup>120</sup>

Iz prikaza nedvojbeno proizlazi da misiju i ciljeve poduzeća treba temeljito i pomno odrediti. To je posebno značajno zbog izbora strategija kojima su ciljevi jedan od kamena temeljaca (iz problema i mogućnosti okruženja te uočavanja osebnih sposobnosti poduzeća).

Marketinška orijentacija komunalnih poduzeća (i svakog drugog poduzeća) podrazumijeva da se u sljedećem koraku definiraju ciljne tržišne skupine i marketinški splet. Za razliku od proteklih desetljeća ovaj pristup izravno je potaknut i iz okruženja i iznutra, iz samog poduzeća. Ključan sadržaj promjena ima polazište u razvoju tržišnoga gospodarstva koje je do krajnosti različito od komandno planskog ili plansko samoupravnog.

### c) Ciljna tržišta i marketinški splet

Nakon utvrđene misije - ciljeva (poduzeća i marketinga) za svako poduzeće slijedi složen zadatak definiranja ciljne skupine i marketinškog spleta. Cijeli postupak može se slikovno iskazati na sljedeći način:

**Slika 15.: Faze u segmentaciji tržišta, izbor ciljnog tržišta i pozicioniranje proizvoda**

Segmentacija tržišta	Izbor ciljnog tržišta	Pozicioniranje proizvoda
1. Identificirati osnove za segmentaciju određenog tržišta	3. Razviti mjerila privlačnosti segmenta	5. Razviti pozicioniranje proizvoda za svaki ciljni segment
2. Razviti profile rezultirajućih segmenata	4. Odabrati ciljni segment (e)	6. Razviti marketing - splet za svaki ciljni segment

Izvor: Kotler, Ph. (1988), *Upravljanje marketingom 1*, Informator, Zagreb, 1994., str. 49.

Iz prikaza proizlazi da postoji, odnosno da je nužan marketinški logički slijed u pomacima k definiranju ciljne tržišne skupine i nakon toga marketinškog spleta.

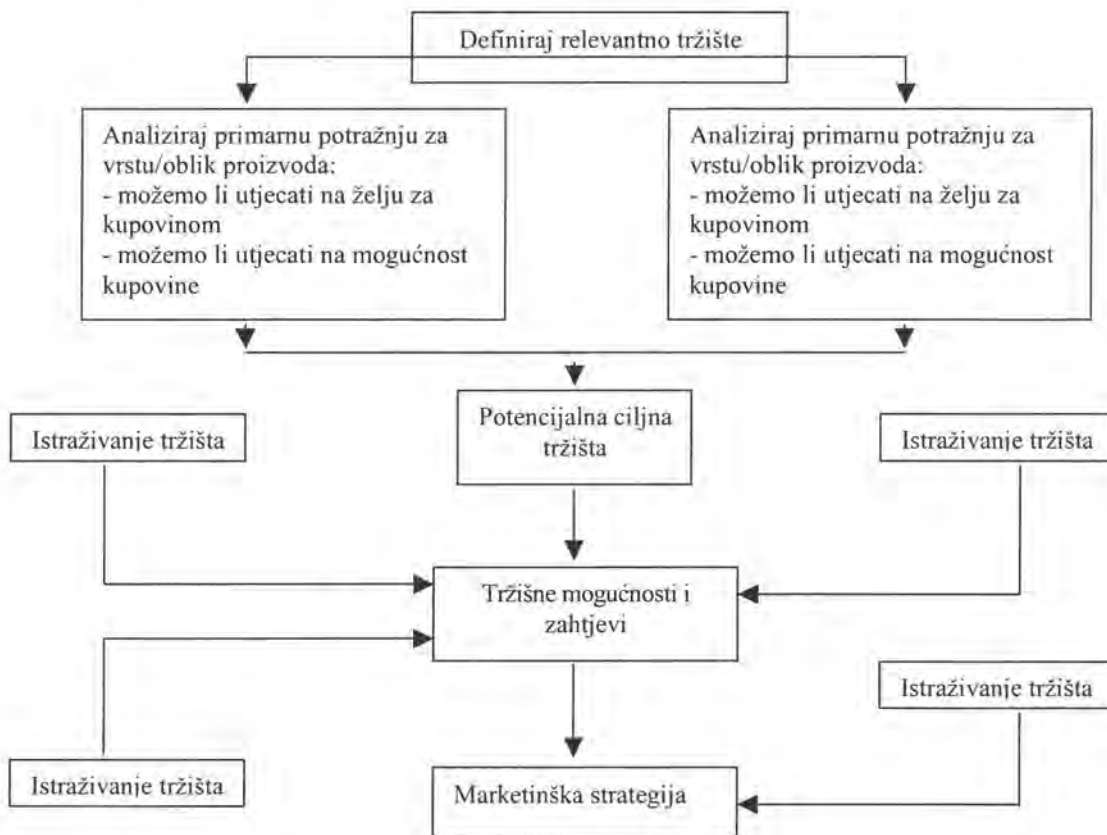
Definiranje ciljne tržišne skupine, odnosno istraživanje i selekcioniranje ciljnih tržišta zasnovano je na prikupljanju relevantnih podataka, mjerenju veličine tržišta, budućoj prodaji odnosno budućim profitima te pomnijoj segmentaciji tržišta. Odabir najprivlačnijih tržišnih segmenata osnovni je zadatak kvalitetno isplanirane i razrađene marketinške aktivnosti. Pritom je potrebno osigurati uvjete da pored najprivlačnijih tržišnih segmenata, poduzeće zauzme odgovarajući položaj u svakom od tržišnih segmenata.

<sup>120</sup> Cf: Lehmann, D. R., Winer, R. S. (1974), *Analysis for Marketing Planning*, Irwin, Burr Ridge, Illinois, str. 46.

Poduzeće mora spoznati da tržišta danas nisu homogena, jedinstvena. Potrošača je sve više, previše su raspršeni i imaju različite zahtjeve. Stoga poduzeća sve više prihvaćaju ciljni marketing, primjenjujući pritom tzv. ciljni pristup određenom tržištu, usmjeravanjem na kupce koje bi mogli najkvalitetnije zadovoljiti, prilagođavajući im svoje cijene, kanale distribucije, promotivne aktivnosti, putove prodaje i sl.

Definiranje ciljnog tržišta je, dakako, zahtjevan zadatak odnosno proces koji se u složenijoj strukturi može iskazati kao na slici.

Slika 16.: Proces identifikacije ciljnog tržišta

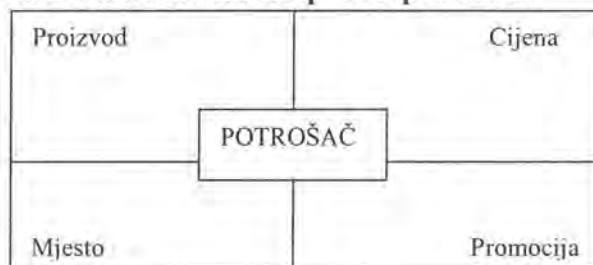


Izvor: Prilagođeno prema: Guiltinan, J. P., Gordon, W. P. (1994), Marketing Management, McGraw-Hill, Inc., New York, str. 77.

Potrebno je, međutim, još uputiti na marketinški splet koji se, i u slučaju komunalnih poduzeća sastoji od 4P spleta (Product, Place, Price, Promotion)<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> McCarty, E. J. (1978), Basic Marketing, Irwin Inc., Illinois, str. 38 i 39.

Slika 17.: Marketinški splet za proizvode



Izvor: McCarty, E. J. (1978), *Basic Marketing*, Irwin Inc., Illinois, str. 40

Iz slike jasno proizlazi zašto je marketinška orijentacija strateški nužna i za komunalna poduzeća. Naime, stavljanjem potrošača u centar svih napora strategije i politike definira sa i odlučni preokret prema poslovanju po kriterijima tržišta, a time i prema ostvarivanju strateških ciljeva komunalnih poduzeća.

### 5.3.3. Strategija vlasničke strukture

Primjeri izloženi u ovom radu (Austrija, Njemačka) i hrvatsko iskustvo mogu uputiti na zaključak da javno vlasništvo u komunalnim poduzećima nema alternative. Istodobno, primjeri nekih drugih zemalja (V. Britanija) pokazuju da se postepeno preoblikuje i vlasnička struktura komunalnih poduzeća. Naime, u razdoblju restriktivnih i ograničenih proračuna lokalnih samouprava s jedne strane te rastuće konkurencije i strategije k povećanju uspješnosti poslovanja nameće se i potreba promišljanja vlasničkog strukturiranja komunalnih poduzeća.

Sama strategija vlasničke strukture treba odgovarati važnim ciljevima:<sup>122</sup>

- ciljevima organizacije
- ciljevima kontrole
- ciljevima vlasničkog interesa
- društvenim ciljevima.

Polazeći od činjenice da je većina hrvatskih komunalnih poduzeća u vlasništvu lokalnih samouprava, čini se potrebnim ukazati na teorijski i praktično ispoljene razlike između javnog i privatnog sektora ne ulazeći u detaljnija pojašnjenja, s naglaskom na pristup, naročito kod financiranja razvoja kao ključnog sadržaja strategije.

Kod financiranja projekata moguće je uočiti sljedeće:<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Bush, T., Gustaffson, O. (2002), *Slack in the Public Sector: A Comparative Analysis of a Private and Public enterprise for Refuse Collection*, *Public Management Review*, Routhedge Journals, London, Vol. 4, No. 2., str. 167.-186.

<sup>123</sup> Bajrambašić, I. M. (2004), *Achievements in Finance of Infrastructure*, PFI, Sarajevo, Grafika Saron, str. 94.

- Država (javni sektor) posvećuje veću pažnju ekonomskoj procjeni, a privatni sektor i kreditori financijskoj procjeni projekta.
- Javni sektor ocjenjuje povrat ulaganja iz cjelokupnog ekonomskog učinka, a privatni sektor ocjenjuje povrat ulaganja iz samog projekta za kapital i troškove.
- Kreditore se fokusiraju na sigurnost povrata financijskih sredstva (dug).
- Primjena pristojbi u kalkulacijama novčanog toka je različita. Javni sektor obračunava novčani tok sa pristojbama dok privatni bez pristojbi, jer javni sektor zahtjeva povrat od cjelokupne ekonomije kao i prihode iz budžeta dok je privatni sektor zainteresiran samo neto novčani tok pošto im pristojbe ne pripadaju.
- Javni sektor koristi niže diskontne stope nego privatni za kalkulaciju neto sadašnje vrijednosti (NPV - net present value). Viša diskontna stopa znači nižu neto sadašnju vrijednost za logiku investiranja u veće kapitale kroz duže vremensko razdoblje i računanje prihoda za duži period. Diskontna stopa privatnog sektora se izračunava iz prosječnog troška kapitala za sve vrste kapitala korištene u postojećim projektima, dok se diskontna stopa javnog sektora izračunava na bazi općih uvjeta kreditiranja u gospodarstvu.
- Cijene koje izračunava privatni sektor su tržišne cijene ili cijene koje određuje država; javni sektor koristi ekonomske cijene.
- Privatni sektor ne računa vanjske utjecaje na troškove (jedino ako je obavezno prema sporazumu); javni sektor je obavezan procijeniti vanjske utjecaje.

Isto tako moguće je uočiti tradicionalnu neučinkovitost javnog sektora<sup>124</sup> u pogledu:

- organizacije
- menadžmenta
- efikasnosti

što bi iziskivalo osjetno veći prostor za istraživanje. Za potrebe ovog rada dostatno je uputiti na sažetak vlasničkih strategija i niz sastavnica i ocjena s motrišta sa ili bez privatizacije.

<sup>124</sup> Bush, T., Gustaffson, O. (2002), op. cit.

Tablica 43.: Sažetak vlasničkih strategija

	Konkurentna efikasnost s privatizacijom	Konkurentna efikasnost bez privatizacije	Troškovna efikasnost	dano
<b>Kapital: vlasnik</b>				
Profit	+++	++	+	
Rizik	varira	vjerojatnost gubitka	vjerojatnost gubitka	
Rizični kapital	+++	+		bez jamstva
Preuzimanje	+	0	0	
<b>Kapital: kredit</b>				
Jamstvo	-	-	+	
Pokriće	+	+	0	
<b>Tržište menadžmenta:</b>				
Vanjsko novačenje	+	0	-	
Unutarnje novačenje	-	0	+	
Iskustvo rada u privatnom sektoru	+	0	-	vanjsko novačenje
Iskustvo rada u javnom sektoru	-	0	+	vanjsko novačenje
<b>Organizacijska struktura:</b>				
Odbor: broj političara	manjina	jednak	većina	
Odbor: broj profesional.	većina	jednak	manjina	
Odbor: predsjedavajući	profesionalac	ovisi od slučaja	političar	
Odbor: intenzitet sastanaka odbora	malen	srednji	visok	
Odbor: intenzitet interakcije	malen	nizak	visok	
Odbor: Funkcija: Kontrola	0	+	+	
Odbor: Funkcija: Strategija	0	+	+	
Odbor: Funkcija: Usluga	+	+	0	
Odbor: Funkcija: rješavanje konflikta	+	+	0	
Sustav nagrađivanja	bonus	manji bonus	nema bonusa	
Menadžment kultura	vizija	manje vizija	birokracija	
Menadžment kultura	vizija	manje vizija	0	profesija
<b>Revizija:</b>				
Interakcija s revizorom	intenzivna	srednja	gotovo da je i nema	
<b>Tehnologija</b>				
Prilagodljiva tehnologija	intenzivna umiješanost javnog poduzeća	intenzivna umiješanost javnog poduzeća	intenzivna umiješanost javnog poduzeća	
<b>Tržište proizvoda</b>				
Konkurencija na tržištu	visoka	srednja	niska ili je nema	
<b>Državna legislativa</b>				
Državni zakoni	niska razina umiješanosti javnog poduzeća	niska razina umiješanosti javnog poduzeća	niska razina umiješanosti javnog poduzeća	

Izvor: Bush, T., Gustaffson, O. (2002), Slack in the Public Sector: A Comparative Analysis of a Private and Public enterprise for Refuse Collection, Public Management Review, Routhedge Journals, London, Vol. 4, No. 2., str. 173.



U dugoročnom promišljanju razvoja kao jedino mogućeg kada je riječ o strategiji, kao alternativa isključivo ili pretežito javnom vlasništvu može, kao realna opcija biti i partnerstvo javnog i privatnog sektora. Pri tome, treba imati na umu da se granica između javnog i privatnog u gradovima konstantno mijenja i razlikuje od zemlje do zemlje. Privatizacija, socijalizacija i (de)regulacija sprežu ili oslobađaju prodiranje privatnog sektora ispred javnog u općinama. Koliko god nedefinirane ove promjene bile, sigurno je da one doprinose političkom i ekonomskom dobitku ili gubitku za gradove i za njene građane. Umjesto da budu protivne opcije, ove dvije sfere bi mogle se ujediti u zajednički pothvat, šireći samu granicu između privatnog i javnog. Partnerstvo javnog i privatnog sektora daje upravo takvu mogućnost. Kao i kod drugih organizacijskih forma, partnerstvo javnog i privatnog sektora za cilj ima ostvarivanje određenih radnji i realizaciji projekata, funkcionirajući na poseban način sa svojim pozitivnim i negativnim stranama.<sup>125</sup>

Sporazum između grada i jednog ili više privatnih poduzeća, gdje su svi partneri uključeni u podjelu rizika, profita, sredstava i investicija kroz zajedničko vlasništvo jedne organizacije predstavlja partnerstvo javnog i privatnog sektora.<sup>126</sup>

To je jedan od više oblika kojeg lokalno samoupravna funkcija osiguranja komunalnih usluga i proizvoda može poprimiti.<sup>127</sup> U SAD-u to je bio jedan od načina prikupljanja kapitala i znanja za projekte revitalizacije gradskog središta<sup>128</sup>, u Engleskoj način postizanja lokalnog razvoja kao i u Njemačkoj<sup>129</sup>. Stoga postoji nekoliko razloga za uspostavljanje partnerstva javnog i privatnog sektora.

<sup>125</sup> Collin, S. O., (1998), "Motives for public-private partnerships and factors for their persistence - an inductive analysis of four Swedish cases" ("Motivi za partnerstvo javnog i privatnog sektora i faktori njihove postojanosti - Induktivna analiza četiri švedska primjera"), Public and Private Sector Partnership: Fostering Enterprise, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, University of Ljubljana, p. 79-96.

<sup>126</sup> Haider, D.: Partnership redefined: Chicago's new opportunities. In Dabis, P. (ed), Public-Private Partnerships: Improving urban life, The Academy of Political Science (Vol 36:2), New York, 1986., pp. 137-149.

<sup>127</sup> Borys, B. and Jamison, D. B.: "Hybrid arrangements as strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations", Academy of Management Review, 14, 1989., pp. 234-249.

Mackintosh, M., Jarvis, R. and Heery, E.: "On managing hybrids: Some dilemmas in higher education management, Financial Accountability and Management, 10, 1994., pp. 339-353.

Mohr, J. and Speckman, R.: "Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques", Strategic Management Journal, 15, 1994., pp. 135-152.

<sup>128</sup> Davis, D.: Why Partnerships? Why Now?, in Davis, P. (Ed) Public-Private Partnerships: Improving urban life, The Academy of Political Science (Vol. 36:2), New York, 1986., pp. 1-3.

d) Field, R.: The business role in local economic regeneration; the Sheffield story, in Bennet, R. J., G. Krebs and H. Zimmermann (eds) Local Economic Development in Britain and Germany, Anglo-German Foundation, London, 1986., pp. 49-64.

<sup>129</sup> Jochimsen, R., The Länder role in local economic development, in Bennet, R. J., Krebs, G. and Zimmermann, H. (eds) Local Economic Development in Britain and Germany, Anglo-German Foundation, London, 1990., pp. 75-84.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora može se smatrati mogućim načinom širenja granice gradske vlasti, uključivanjem drugih strana u proizvodnju i stjecanje sredstava<sup>130</sup>. Postoje, međutim, i loše strane partnerstva javnog i privatnog sektora. Ono stvara most između dva potpuno različita institucionalna miljea, privatne i javne sfere. Ono objedinjuje dva različita načina djelovanja i razmišljanja u jedinstvenu organizaciju, i tako, suočava njene sudionike s hipotezom da bi partnerstvo javnog i privatnog sektora trebali karakterizirati unutarnji sukobi uzrokovani ovim institucijskim spletom.<sup>131</sup>

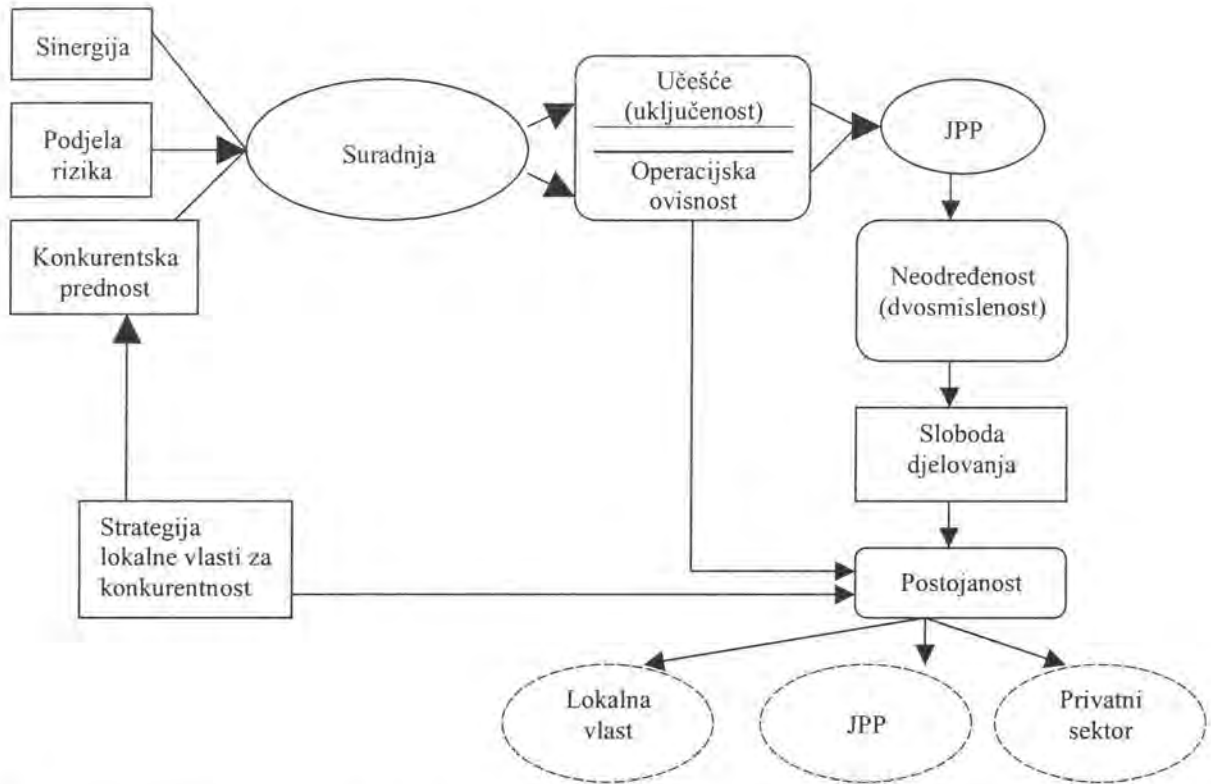
Postoje najmanje tri razloga za suradnju između privatnog poduzeća i organizacije lokalne vlasti. To uključuje podjelu resursa, tj. sinergiju, podjelu rizika i stjecanje konkurentske prednosti.

Ovi razlozi potiču suradnju, što rezultira različitim oblicima udruživanja. Zajedničko vlasništvo nad organizacijom, što se definira kao temelj JPP-a, se izabire zbog određenih problema koji se javljaju prilikom definiranja ugovora. Stoga, može se izvući zaključak da javno-privatno partnerstvo nastaje kao nezavisna organizacija koja obuhvaća jednu ili više aktivnosti. Ona je organizirana kao dioničko društvo (joint-stock company) kada suradnja uključuje jake operacijske ovisnosti i kada je uključenost partnera dobra za suradnju, ali teško ostvariva.

<sup>130</sup> Collin, S-O., In the twilight zone: A survey of Public-Private Partnerships in Sweden, *Public Productivity & Management Review*, 21, 1998., pp. 272-283.

<sup>131</sup> Kouwenhoven, V., Public-private partnership: A model for the management of public-private cooperation in Kooiman, J. (ed), 1993., *Modern governance*, Sage, London, 1993., pp. 119-130, Mackintosh, M., Partnership: Issues of policy and negotiation, *Local Economy*, 7, 1992., pp. 210-224, Stephenson, Whither the public-private partnership, *urban Affairs Quarterly*, 27, 1991., pp. 109-127.

Slika 18.: Induktivno stvoren uzročni model stvaranja i postojanosti JPP-a u



Izvor: Prilagodeno prema: Collin, S. O., (1998), "Motives for public-private partnerships and factors for their persistence - an inductive analysis of four Swedish cases" ("Motivi za partnerstvo javnog i privatnog sektora i faktori njihove postojanosti - Induktivna analiza četiri švedska primjera"), Public and Private Sector Partnership: Fostering Enterprise, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, University of Ljubljana, str. 87.

Javno-privatno partnerstvo djeluje kao posrednik između javnog i privatnog institucionalnog miljea. To stvara neodređenost koja daje prostora slobodi djelovanja i omogućuje menadžmentu slobodu djelovanja zbog svoje osobine neodređenosti.

Vrijedi upozoriti da je javno privatno partnerstvo organizacija smještena u zoni između sfere javnog sektora - karakteriziraju ga socijalna skrb, javna odgovornost, dužnost prema javnosti i monopol proizvodnje - i privatnog sektora - karakteriziraju ga cijene, poslovna tajna, prvenstvo vlasnika i konkurencije.

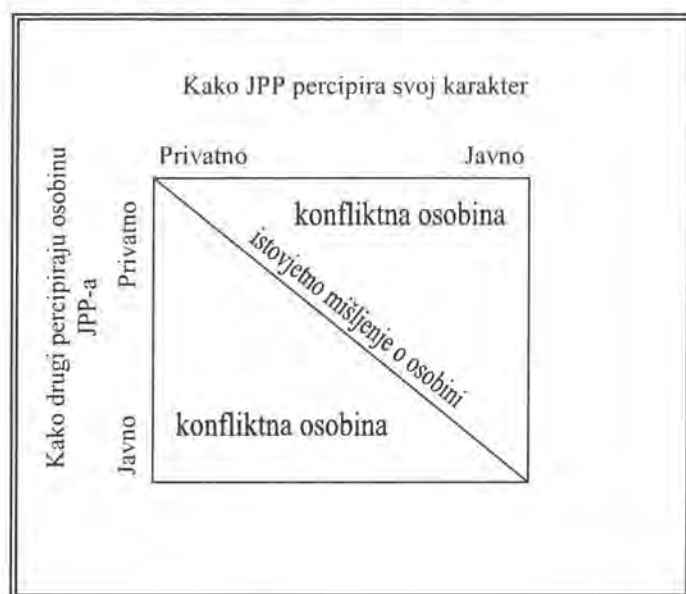
Takva osobina JPP-a stvara neodređenost pošto nije jasno je li JPP spada u sferu privatnog ili javnog, te da li bi se trebao ponašati u skladu s institucionalnim pravilima jednog ili drugog sektora.

Ključni akteri u JPP-u mogu prema njemu postupati kao s privatnim poduzećem za kojeg se vjeruje da se ponaša u skladu s mogućnostima tržišta gdje se naglašavaju vrijednosti

konkurencije i vlasništva ili kao s javnim poduzećem koje bi trebalo raditi isključivo u interesu svojih građana. Dakle ova osobina JPP-a je varijabla o kojoj odlučuje menadžment. Ponuđena je velika sloboda izbora.

Različite interpretacije sudionika JPP-a i njegov karakter stvaraju sukobe i u nekim slučajevima prijetnju za postojanje JPP-a.

**Slika 19.: Konfliktni ili pozitivan karakter JPP-a**



Izvor: prilagođeno prema : Collin, S. O., (1998), "Motives for public-private partnerships and factors for their persistence - an inductive analysis of four Swedish cases" ("Motivi za partnerstvo javnog i privatnog sektora i faktori njihove postojanosti - Induktivna analiza četiri švedska primjera"), Public and Private Sector Partnership: Fostering Enterprise, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, University of Ljubljana, str. 91.

Za strategiju vlasništva u primjeru komunalnih poduzeća u Hrvatskoj, uz sve navedeno, treba ukazati na još neke elemente od naročitog interesa za predmet.<sup>132</sup>

Kao prvo, moguća vlasnička struktura u ozbiljnoj je mjeri ograničena zakonom i drugim propisima te politikom jedinica lokalne samouprave. Istodobno, može se izvući zaključak kako je vlasnička struktura komunalnih poduzeća jedan od bitnih razloga njihovih nezadovoljavajućih poslovnih i razvojnih ostvarenja.

<sup>132</sup> Više u: Perić, J., Mlinarević, M. (2005), Vlasnička struktura komunalnih poduzeća - partnerstvo javnog i privatnog sektora, Ekonomska politika Hrvatske u 2005., HDE, Opatija, str. 163. - 182.

Kao drugo, treba ponovo istaknuti općedruštveni značaj koji komunalna poduzeća imaju prema svom okruženju. Širi društveni značaj sagledava se u pružanju nezamjenjivih zadaća u osiguranju poslovnih i životnih uvjeta pučanstva na temelju sljedećih pretpostavki:

- niti jedan korisnik ne smije biti diskriminiran,
- treba poštivati kriterije kvalitete usluge,
- treba utvrditi racionalnu i pravednu cijenu.

Na taj način svim korisnicima se mora omogućiti jednaki pristup i istodobno osigurati pouzdanu, kvalitetnu, ekonomski racionalnu i efikasnu uslugu. Utvrđivanje cijene komunalnih usluga i naknada poseban je problem koji proizlazi iz osjetljivosti korisnika usluga prema cijenama komunalnih usluga.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora (Public Private Partnership - PPP ili Private Sector Participation - PSP) pretpostavlja angažiranje nekog od oblika ulaska privatnog kapitala u komunalna poduzeća.<sup>133</sup> Koncept javno-privatnog partnerstva pomak je unaprijed u odnosu na tradicionalni pristup financiranja u cijelosti iz javnih fondova (u ovom slučaju gradskih komunalnih poduzeća, odnosno jedinica lokalne samouprave - "postojeći model") ili iz privatnih fondova ("tržišni model").

Javno-privatno partnerstvo (JPP) moguće je definirati i kao suradnju između ljudi ili organizacija u javnom i privatnom sektoru s ciljem ostvarenja određene koristi. Osim toga, JPP je svaka akcija koja se oslanja na sporazum sudionika u javnom i privatnom sektoru, a pridonosi unapređenju lokalne zajednice i kvalitete života. Javno-privatno partnerstvo nastaje udruživanjem javnog i privatnog kapitala u područjima gdje je javni kapital nedostatan za financiranje većih investicijskih aktivnosti, a za prevladavanje nedostatka kapitala javlja se privatni interes kao partner javnog sektora.<sup>134</sup>

Javno-privatnim partnerstvom uspostavlja se svojevrsna mreža interesa unutar koje zainteresirani subjekti (javni, privatni, neprofitni, ...) zajednički koncipiraju, planiraju, financiraju, osnivaju posao (projekt, poduzeće) na način efikasne alokacije i uporabe raspoloživih resursa uz zadovoljavanje interesa i javnog i privatnog sektora. Interes i koristi javnog sektora očituju se kroz rast standarda i blagostanja građana, a privatnog sektora kroz stopu povrata na uloženi kapital.

Kao svjetski trend od početka devedesetih godina prošlog stoljeća, u razvijenim i zemljama u razvoju model partnerstva rezultirao je brojnim projektima ponajprije u sektoru energetike, prijevoza, telekomunikacija te što je posebno važno u kontekstu gradskih komunalnih poduzeća, opskrbe plinom, vodoopskrbe i kanalizacije.

<sup>133</sup> Pri tome se pod kapitalom podrazumijevaju ne samo njegovi novčani oblici (uži smisao), nego i ljudi, znanje, know-how i sl., dakle kapital u širem smislu.

<sup>134</sup> Prema: McQuaid. R. W. *The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration*, International Journal of Public Private Partnership, Sheffield Hallam University Press, Vol. 2, No. 1. September, 1999., pg. 5-6.



Za razumijevanje partnerstva javnog i privatnog sektora posebno je važno prepoznati i primjereno teorijsko uporište, ponajprije u poimanju i funkcijama države (javnog sektora) novog doba kroz proaktivnu koordinaciju privatnih aktivnosti i poticanje poduzetničkog sektora na socijalnom području.

Primjena javno-privatnog partnerstva moguća je na svim razinama (državna, regionalna, lokalna), međutim, ponajprije je uporabljiva na nižim razinama funkcioniranja gospodarstva, u slučaju Hrvatske na regionalnoj, gradskoj i općinskoj razini. Karakteristična područja javno-privatnog partnerstva su usluge:

- regionalnog prijevoza,
- vodoopskrbe,
- opskrbe energijom,
- čišćenja,
- pokopa i održavanja groblja,
- organizacije i upravljanja parkiralištima i
- u drugim djelatnostima života i rada zajednice (odgoj i obrazovanje, kultura, sport i rekreacija, ...).

Partnerstvo je uspješno primjenjivo u osmišljavanju, razvoju i izgradnji razvojnih projekata svih oblika, obnove konkretnih lokacija, izgradnje objekata i sl. pri čemu u praksi prevladavaju sljedeći osnovni oblici:<sup>135</sup>

- ugovori o operativnom upravljanju projektom (poduzećem), na temelju kojih subjekt iz privatnog sektora upravlja projektom,
- ugovori o operativnom i financijskom upravljanju projektom (poduzećem), na temelju kojih je subjekt iz privatnog sektora odgovoran za upravljanje i financiranje projekta,
- nove investicije (greenfield investicije), u kojima se javni i privatni sektor udružuju u zajedničkoj izgradnji, financiranju, upravljanju i eksploataciji projekata (poduzeća) dijeleći koristi i rizike,
- kupnja vlasničkog udjela, u kojem privatni sektor kupuje udio u kapitalu infrastrukturnog objekta (poduzeće) u vlasništvu javnog sektora.

Uz ove osnovne, daljnja razrada pojedinih oblika uključila bi i modele:<sup>136</sup>

- Model izgradnje, eksploatacije i predaje (Build - Operate - Transfer, BOT): privatni sektor preuzima odgovornost za gradnju, održavanje i upravljanje objektom tijekom

<sup>135</sup> Juričić, D., Veljković D., *Financiranje kapitalnih projekata lokalnog javnog sektora*, Ekonomski fakultet Rijeka, Vitagraf, Rijeka, 2001., str. 118.

<sup>136</sup> Više u: Bajrambašić, I. M., *Transport Project Financing, International Standards and PPP System*, Jordan studio, Sarajevo, 2004. Također: <http://www.ncppp.org/howpart/ppptypes.html> (skinuto 26. rujna 2004. godine).

određenog razdoblja na temelju ugovora, a istekom ugovora objekt se vraća javnom sektoru na upotrebu i u potpuno vlasništvo.<sup>137</sup>

- Model izgradnje, predaje i eksploatacije (Build - Transfer - Operate, BTO); sličan prethodnom modelu samo što se predaja objekta javnom sektoru obavlja odmah po izgradnji, a privatni sektor na temelju ugovora nastavlja upravljati objektom.
- Model kupnje, izgradnje i eksploatacije (Buy - Build - Operate, BBO); privatni sektor kupuje, modernizira te eksploatira objekt.
- Model neprekidne franšize; privatni sektor neprekidno financira i eksploatira projekt na temelju ugovora.
- Model najma, razvoja i eksploatacije (Lease - Develop - Operate, LDO) ili model gradnje, razvoja i eksploatacije (Build - Develop - Operate, BDO); privatni sektor iznajmljuje ili kupuje objekt, investira u modernizaciju te eksploatira objekt.
- Model najma (Lease - Purchase); privatni sektor financira i gradi projekt koji se zatim iznajmljuje javnom sektoru. Na kraju razdoblja najma objekt ostaje u javnom vlasništvu.
- Model prodaje i povratnog najma (Sale - Leaseback); jedan od partnera (vlasnik) prodaje objekt drugom partneru da bi ga zatim odmah ponovno uzeo u najam (od tog novog vlasnika).
- Privremena privatizacija; privatni sektor preuzima, usavršava i održava javni objekt onoliko dugo koliko je potrebno da se podmire troškovi ulaganja uvećani za prihvatljivu stopu prinosa.
- Model dodatnog projekta; privatni sektor usavršava postojeći objekt u vlasništvu javne vlasti, ali uz osnovni postoji i dodatni objekt koji je u vlasništvu privatnog sektora. Privatni sektor koristi oba ili samo dodatni objekt. Vlasništvo je podijeljeno.
- Razvojni dobitak; privatni sektor prepoznaje javnu potrebu, o svom trošku i na svoj rizik ulazi u razvoj projekta. Javni sektor potpomaže projekt.<sup>138</sup>
- Model nadoknade deficita; lokalna vlast ulazi u korisnički odnos s privatnim sektorom, s time da se obvezuje na nadoknadu eventualnog deficita.

Neovisno o modelu ili obliku partnerstva javnog i privatnog sektora, potrebno je sagledati vlasničku strukturu kao jednu od osnovnih komponenti na kojima se temelji partnerstvo. Kako u budućem poslovanju ne bi došlo do nerazumijevanja i neslaganja partnera (u vezi s bilo kojim pitanjem), potrebno je vlasničku strukturu definirati i prije formalnog početka partnerstva, dakle, već u idejnoj fazi promišljanja partnerstva između dvaju ili više subjekata.

<sup>137</sup> Primjer Turske u devedesetim godinama prošlog stoljeća kod financiranja vodoopskrbnih i kanalizacijskih sustava. Više u: Silva, G., Tynan, N., Yilmaz, Y., *Private Participation in the Water and Sewerage Sector - Recent Trends*, The World Bank Group, Finance, Private Sector and Infrastructures, 2000.

<sup>138</sup> Model provjeren u različitim oblicima u SAD-u. Prema: Finnerty, J. D., *Project Financing: Asset-Based Financial Engineering*, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1996., p. 105.

Ulaganje privatnog kapitala u javni sektor ne donosi u svim slučajevima poduzetniku i udio u vlasničkoj glavnici. Vezano uz prethodno navedene osnovne PPP oblike, potpisivanjem ugovora o operativnom upravljanju (i financiranju) projekta, poduzetnik upravlja, financira i eksploatira projekt na dulji vremenski rok, ali ne stječe udio u vlasništvu. Naprotiv, kod novih investicija, zajedničkim ulaganjima ili kupovinom vlasničkog udjela od javnog sektora, poduzetnik postaje djelomični vlasnik projekta ili poduzeća. Ulogom u zajednički projekt dobiva se udio u vlasništvu, najčešće ekvivalentan ulogu, a udjelom u vlasništvu najčešće je definirana i raspodjela dobiti, upravljanja te druge obveze i prava prema volji stranaka.

Budući da je komunalno gospodarstvo usmjereno na osiguranje nužnih životnih potreba gospodarstva i pučanstva unutar neke jedinice lokalne samouprave, obvezom priključenja i korištenja odnosnih usluga kojih se građani ne mogu odreći, to dovodi do strukture monopola. Iz tog razloga, prilikom javno-privatnog partnerstva treba utvrditi opće i posebne uvjete kako bi se spriječilo iskorištavanje monopola i uz to neposredno povezane monopolne rente od strane privatnog partnera.

Valja istaknuti još dva značajna čimbenika (uvjeta) koja se odnose na udjele u vlasništvu i vremensko trajanje partnerstva pri čemu se može razlikovati mnoštvo kombinacija. Bitno je naglasiti da se vremenski neograničeno partnerstvo može provesti samo uz strukturu vlasništva u kojoj javni sektor, odnosno jedinice lokalne samouprave posjeduju minimalno 51%, a udio privatnog sektora se ograničava na maksimalno 49%.

Vremenski ograničeno partnerstvo, primjerice 25 godina, može ponuditi i privatnom sektoru većinsko vlasništvo, ali isključivo na temelju ugovora o upravljanju ili u slučaju koncesije. Naime, budući da je izvršavanje djelatnosti ionako vremenski ograničeno, u tom slučaju odnosi udjela u vlasništvu ne trebaju strogo definiranje u omjeru 51%:49%. Tako se privatna ulaganja i angažmani ne ograničavaju previše, a ostavljeno je i mjesta za fleksibilnost u organizaciji.

**Tablica 44.: Modeli javno-privatnog partnerstva u ovisnosti o vremenskom trajanju i strukturi vlasništva**

Vrsta PPP		Ugovori / koncesije		Nove investicije		Kupovina udjela	
		Javno min.51%	Privatno min.51%	Javno min.51%	Privatno min.51%	Javno min.51%	Privatno min.51%
Struktura vlasništva							
Trajanje partnerstva	Neograničeno	X	X X	X		X	
	Ograničeno	X				X	

U svakom slučaju se preporučuje da jedinica lokalne samouprave zadrži pravo, odnosno obvezu da imenuje u JPP modelima ravnopravni udio uprave kako bi se zadovoljili njeni interesi. Potrebno je zadržati traženu (i zakonski određenu) odgovornost i odnos prema korisnicima usluga u svrhu zadovoljavanja nužnih životnih potreba unutar jedinice lokalne samouprave. Iako privatni partner očekuje od svog ulaganja primjerenu dobit, ona ne može biti rezultat slobodne tržišne utakmice (ali tome treba težiti jer u protivnom se smanjuje interes). Kompenzacija interesa u smislu dobiti može se sagledati u njenoj izglednoj postojanosti upravo iz razloga nepostojanja tržišne utakmice (monopolne karakteristike). Osim toga, i sam postupak traženja privatnog partnera treba vršiti putem raspisivanja javnog natječaja kojeg treba pratiti posebno povjerenstvo kako bi se proces zaštitio od različitih posrednih interesa.<sup>139</sup>

Prednost javno-privatnog partnerstva očituje se ponajprije u činjenici da se ovim modelima otklanja nedostatna raspoloživost javnog kapitala potrebnog za financiranje projekata. Primjena ekonomskih kriterija i inovativne tehnologije privatnih partnera omogućuje smanjenje ukupno potrebnih investicijskih sredstava kao i smanjenje tekućih troškova i povećanje kvalitete pruženih komunalnih usluga.

---

<sup>139</sup> Primjerice, u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu, jedinicama lokalne samouprave treba osigurati pravo prvokupa/otkupa u slučaju prodaje udjela od strane privatnog partnera.

Tablica 45.: Prednosti i nedostaci JPP modela u odnosu na javno financiranje

Kriterij	Javno financiranje	PPP	
		prednosti	nedostaci
Donošenje odluka o ulaganju na temelju	političkih ocjena i posrednih koristi	komercijalnih koristi	zanemareni drugi aspekti
Donošenje odluka o financiranju na temelju	boniteta javnog sektora (proračun)	sposobnosti projekta da podmiruje obveze	
Financijska sredstva	nedovoljna	dovoljna	javni sektor dobiva kredite jeftinije
Realizacija projekta	spora	brza	komplikirani ugovori
Ukupni troškovi	visoki	niži	smanjenje na teret kakvoće usluga
Rizik	u potpunosti	podijeljen	dodatni rizici (stečaj)
Rasterećenje javne uprave	ne	da	
Upravljačke ovlasti	isključive	kompromis	kompromis
Nadzor poslovnog procesa	slab	jak	
Povećanje učinaka	rijetko	da	
Kakvoća učinaka	nedovoljna	povećana (know-how)	smanjena (smanjenje broja zaposlenih)
Mogućnost budućeg samofinanciranja	mala	povećana	
Tržišni elementi	slabi	znatni	
Socijalna osjetljivost	velika		smanjena
Inovativna okolina	slaba	poticajna	

Izvor: Prilagođeno prema: Juričić, D., Veljković, D. (2001), Financiranje kapitalnih projekata lokalnog javnog sektora, Ekonomski fakultet Rijeka, Vitagraf, Rijeka, str. 118. i "Ouantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujana 2003. godine, str. 76-77.

U praktičnom smislu, svaka strana (jedinice lokalne samouprave, privatni partner) može inicirati JPP model s ciljem zadovoljavanja određenih komunalnih potreba. Pri tome je ključno za obje strane da model mora objediniti inpute na način koji zadovoljava i privatni (tražena stopa povrata) i javni sektor (otklanjanje gubitaka gradskih komunalnih poduzeća, viši standard komunalnih usluga, zadovoljstvo korisnika, ...).



Ono na čemu je potrebno raditi je afirmacija PPP modela kao programskog opredjeljenja svake razine upravljanja razvojem. Prvi korak koji je prijeko potrebno napraviti za uspostavu javno-privatnog partnerstva kao trajne orijentacije rezultat je relativno jednostavnog pristupa.

**Slika 20.: Uspostava modela javno-privatnog partnerstva**



Izvor: Prilagodeno prema: Montahiero, L., *The Economic Aspect Within the Enabling Mix of Public Private Partnerships*, *Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix*, Sheffield Hallam University Press. 2000., str. 431.

Za početak, vidljivo je da nema potrebe za posebnim ulaganjima. Svi nužni uvjeti za snimanje postojećeg stanja objektivno već postoje te se relativno lako i konkretno može definirati područja, djelatnosti pa čak i konkretne projekte kod kojih se može primijeniti model javno-privatnog partnerstva.

Daljnja afirmacija modela treba utvrditi željeno stanje u budućnosti i način kako to ostvariti. U trenutku kada se JPP modeli prepoznaju kao najbolje rješenje, sljedeći koraci koje treba poduzeti jesu:

- Inicijativa za postupak uspostave partnerstva,
- Odluka o pokretanju izbora partnera,
- Provedba postupka izbora partnera.

Uspostava svakog pojedinačnog programa uspostave partnerstva (u gradskim komunalnim poduzećima) odvija se u tri faze:

- Prethodna priprema (restrukturiranje i odabir optimalnog JPP modela),
- Sama provedba partnerskog odnosa,
- Praćenje i kontrola partnerstva.

Na osnovi rezultata praćenja i kontrole funkcioniranja izabranog modela javno-privatnog partnerstva, povratno se djeluje na cijeli ovaj proces.

## 6. ZAKLJUČAK

Promišljanje i definiranje strategije razvoja na svim razinama gospodarskog sustava nameće se u suvremeno doba kao preduvjet ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i ekoloških ciljeva kojima teže ekonomski subjekti i društvo u cjelini. Potreba odabira strategije posebno postoji u zemljama u tranziciji, odnosno u prijelazu iz, manje ili više, komandno-planskog u tržišno-konkurentni sustav gospodarenja i razvoja.

Republika Hrvatska, uz sve objektivne teškoće, uspjela je u znatnoj mjeri prevladati ekonomske, političke i pravne sadržaje prijelaza prema modelu tržišnog društva. I dalje, međutim, postoje područja, posebno u gospodarstvu, kojima tek predstoji cjeloviti proces prilagodbe. Jedno od takvih, vrlo značajnih područja je zadovoljavanje potreba za komunalnim proizvodima i uslugama koje iziskuje temeljitu preobrazbu u svim relevantnim sadržajima značaja, svrhe i cilja poslovanja i razvoja davatelja usluga i proizvoda s izraženim i osjetljivim ekonomskim i socijalnim karakterom. Polazeći od potrebe da se preobrazba ostvari i da su ključni nositelji te preobrazbe komunalna poduzeća, svrha i cilj ove doktorske disertacije je istražiti i dokazati da strategija razvoja može bitno pridonijeti preobrazbi komunalnih poduzeća u Republici Hrvatskoj u uvjetima tržišnoga gospodarstva.

Teorijsko određenje strategije razvoja i tržišnoga gospodarstva polazište je u istraživanju problema i predmeta. Na razini poduzeća, u ovom slučaju nositelja ponude i zadovoljavanja potreba za komunalnim proizvodima i uslugama, strategija se odnosi na određivanje svrhe (ili misije) i osnovnih dugoročnih ciljeva poduzeća te usvajanja pravaca akcije i alociranja resursa nužnih za njihovo ostvarivanje. Kod toga, nedvojbeno je povezanost strategije, taktike i ciljeva i međuovisnost strategije poduzeća sa strategijama razvoja viših razina društveno - ekonomske organizacije. Pri tome, nužno je razumjeti da se strategija razvoja donosi za uvjete tržišnoga gospodarstva koje se organizira kao slobodno, naglašeno privatno poduzetničko gospodarstvo, vođeno suverenitetom potrošača, sustavom cijena te snagom ponude i potražnje. Istodobno, strategija razvoja i sustav tržišnoga gospodarstva oblikuju se pod bitnim utjecajem države koja sve izraženije djeluje proaktivnom koordinacijom privatnih aktivnosti, strateškim poticanjem konkurencije na otvorenom tržištu, redistribucijom sredstava u korist intelektualnog kapitala, privatizacijom te deregulacijom javnih i društvenih fondova.

Izloženi značaj strategije, uvjeti tržišnoga gospodarstva i nova uloga države dodatno potiču komunalno gospodarstvo (poduzeća) na osmišljavanje dugoročnog razvoja. Komunalno gospodarstvo podrazumijeva obavljanje komunalnih djelatnosti, a posebno pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području jedinica lokalne samouprave. Komunalne djelatnosti kao što su opskrba vodom, odvodnja i pročišćavanje, opskrba plinom i toplinskom energijom, prijevoz putnika, održavanje čistoće.... dijele se prema kriteriju korisnika i naplate na komunalne djelatnosti individualne i zajedničke potrošnje, a

izrazito su međuovisne s urbanim razvojem kojem su preduvjet, odnosno nužan slijed u slučajevima neplanskog razvoja bez pravodobno osiguranih komunalnih sadržaja.

Uobičajeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti su:

- trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave
- javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave
- služba - vlastiti pogon koji osniva jedinica lokalne samouprave
- pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji
- pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova,

među kojima se po svojem značaju, a često i po teritorijalnoj rasprostranjenosti ističu trgovačka društva.

U svojem poslovanju, svi oblici obavljanja komunalne djelatnosti temelje se na posebnim pretpostavkama da ni jedan korisnik ne smije biti diskriminiran, da treba poštivati kriterije kvalitete usluge i da treba utvrditi racionalnu i pravednu cijenu. Nadalje, za ovu grupu davatelja usluga, najčešće poduzeća utemeljena kao trgovačka društva, vrijede brojne specifičnosti kao što su poseban javni značaj, u pravilu monopolski položaj, uvjetovanost veličine s veličinom lokalne samouprave, koordinacija s infrastrukturnim sustavima viših razina, velika investicijska ulaganja....., što sve ukupno upućuje na posebnu brigu i potrebu nadležnosti države u znatnom dijelu funkcioniranja komunalnih djelatnosti.

Proizlazi da za razumijevanje strategije razvoja komunalnih poduzeća treba imati na umu i sljedeće:

- da komunalna infrastruktura, kao dio velikog sustava gospodarske infrastrukture, ima osnovnu ulogu opsluživanju i povezivanju rezultata aktivnosti u prostoru i da komunalna politika, u širem smislu, predstavlja usmjerenje djelatnosti u svrhu općih i zajedničkih kao i individualnih potreba
- da komunalno gospodarstvo sa svojim poduzećima osigurava drugim poduzećima i stanovništvu proizvode, usluge i opremu na koju se proizvođači oslanjaju i koja bi bila preskupa da ih svatko poduzeće osigurava u malom obujmu
- da je strategija komunalnih poduzeća međuovisna sa:
  - cjelinom urbane ekonomike
  - planiranjem razvoja urbanih, industrijskih i drugih cjelina
  - strategijom gospodarske infrastrukture svih razina
  - ekonomskom i socijalnom strategijom države.

Istodobno, pred poduzeća iz komunalne djelatnosti postavljaju se, sve izrazitije i učestalije, zahtjevi u smislu:

- povećanja efikasnosti (profitabilnosti) poslovanja,

- zadržavanja "osjetljivosti" cijene usluga u odnosu na standard (platežnu moć) pučanstva i rast troškova inputa u drugim djelatnostima,
- podizanje razine kvalitete usluga na razinu uobičajenih europskih standarda.

Strategija razvoja komunalnih poduzeća mora utvrditi postojeće stanje i položaj komunalnih poduzeća unutar šireg makroekonomskog okvira te realno postaviti strateške ciljeve razvoja. Za ostvarenje tih ciljeva potrebno je razraditi sustav odgovarajućih akcija, mjera i metoda, koje bi promijenile postojeću strukturu komunalnih poduzeća. Samo se promišljenim i planiranim akcijama, uzimajući u obzir i ekonomske i neekonomske kriterije, može uspješno donijeti strategija razvoja.

U izboru strategije kao i dugoročnih ciljeva svakako treba imati na umu i međunarodno iskustvo. U tom pogledu čini se značajnim istaći da dominira nadležnost lokalnih samouprava, znatno viši standard usluga i dohodovno znatno primjerenija cijena komunalnih usluga i proizvoda.

Istraživanje predmeta doktorske disertacije nameće da se ukratko izloži povijest te položaj i procesi vezani uz komunalna područja u Republici Hrvatskoj.

U velikoj mjeri povijesni je pregled karakteriziran državno-političkim položajem prostora Hrvatske u okvirima Austro-Ugarske Monarhije, Italije, Kraljevine Jugoslavije i socijalističke Jugoslavije. Već sam društveno-politički okvir upućuje na zaključak da su se komunalne djelatnosti razvijale s vremenskim pomakom u odnosu na nadređene političke centre i da nije korelirao autonomnoj razvojnoj politici ili strategijom koje su bile tek sastavnice širih politika i strategija. Takav pristup podrazumijeva da se o razvoju komunalnih djelatnosti (i poduzeća) u smislu međuovisnosti s razvojem vlastite države može govoriti tek od 1990. godine.

Povijesni razvoj komunalnih djelatnosti i poduzeća izravno je međuovisan s urbanizacijom i razvojem pojedinih gospodarskih djelatnosti. U tom smislu povijest ove djelatnosti može se vezati za nastanak i razvoj dalmatinskih gradova daleko u prošlost. Značajnije je, međutim, da Hrvatska na ovim prostorima tijekom 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća prednjači u deagrarijaciji i industrijalizaciji - urbanizaciji te samim tim i iniciranju potrebe za komunalnim uslugama. U drugoj polovici 20. stoljeća u okvirima Jugoslavije nakon II. svjetskog rata, s naglom urbanizacijom, zahtjevi za komunalnim uslugama ubrzano (znatno iznad mogućnosti) rastu.

Poseban značaj ovom pitanju daje turizam i njegov izvanredan razvoj od šezdesetih godina. Specifičnost je djelatnosti ugostiteljstva i hotelijerstva da bitno povećava potrebe za svim sadržajima komunalnog standarda, ali nameće i probleme kao što je npr. sezonalnost kretanja optimalnih kapaciteta.

Razdoblje nakon osamostaljenja Republike Hrvatske karakterizirano je velikim promjenama pravnog, vlasničkog i organizacijskog oblika. U svojim težnjama da se praktički



preko noći pronađe vlasnik komunalnih poduzeća, nije se pošlo od utvrđivanja realnih činjenica i razvojnih mogućnosti komunalnoga gospodarstva. Jedinice lokalne samouprave postale su vlasnik komunalnih poduzeća, a da nije bilo realno utvrđeno koliko su one financijski i stručno sposobne za vođenje i obavljanje komunalnih poslova.

Osim toga, ratna zbivanja tijekom tih godina dovela su cjelokupno gospodarstvo, a time i komunalno, u specifičnu situaciju. Nepovoljni opći gospodarski uvjeti tijekom devedesetih, problemi sa stečajevima i likvidacijama, smanjeni obujam poslovanja velikih dijelova gospodarstva, smanjena naplata i smanjenje zaposlenosti uzrokovalo je izuzetno složene uvjete u pogledu financiranja poslovanja i ulaganja, odnosno razvoja komunalnih djelatnosti. U komunalnom gospodarstvu ovo se izravno očituje u smanjenoj potražnji za komunalnim uslugama i poteškoćama oko naplate i ionako smanjenih usluga.

Primjerice, uslijed propadanja velikog broja poduzeća, komunalno gospodarstvo je izgubilo veliki broj potrošača, a i povećanje nezaposlenosti uvjetovalo je smanjenu potražnju za uslugama javnoga gradskog prijevoza. Također, porazno djeluje činjenica da se danas u Republici Hrvatskoj pročišćava samo 35% otpadnih voda, tek oko 60% stanovnika se koristi priključcima na kanalizacijsku mrežu, a 70% javnim vodoopskrbnim sustavom. Organiziranim skupljanjem i odvozom komunalnog otpada obuhvaćeno je oko 57% stanovništva, a oko 37% otpada se odlaže na divlje deponije.

S druge strane, rat je dijelom uništio komunalnu infrastrukturu koju je trebalo hitno osposobiti za normalno funkcioniranje. Ovo je bilo utoliko teže jer je zbog nepovoljnih razdoblja dezinvestiranja, komunalna infrastruktura godinama zapostavljena te je ionako bila u lošem stanju. Osposobljavanje postojeće i izgradnja nove komunalne infrastrukture je zahtijevala znatna financijska sredstva koja komunalna poduzeća obično nisu imala. Tim više jer se cijene komunalnih usluga nisu mogle povećavati zbog izuzetno velike socijalne osjetljivosti pučanstva koje je i inače živjelo u teškim uvjetima.

Ako se uvažava i problemi s izvršenjem proračuna jedinica lokalne samouprave (kao najvećeg i najčešćeg vlasnika komunalnih poduzeća), nerazvijeno tržište kapitala, teškoće banaka i vrlo ograničene mogućnosti korištenja izvora iz inozemstva, koji nisu dozvoljavali adekvatno financiranje poslovanja i nove izgradnje, jasno je u kako se teškim uvjetima razvijalo komunalno gospodarstvo u tim godinama.

Istodobno, razdoblje od osamostaljenja karakteriziraju i nova rješenja u pravno-vlasničkom i organizacijskom smislu s bitnim dosezima preduvjeta budućeg razvoja.

Nedvojbeno je od posebnog značaja financiranje komunalnoga gospodarstva pri čemu su uobičajeni sljedeći izvori:

- cijena komunalnih usluga (ponajprije usluge individualne potrošnje)
- komunalne naknade (ponajprije usluge zajedničke potrošnje)



- proračuni jedinice lokalne samouprave (uobičajeno za subvencije i pokrivanje gubitaka)
- drugi izvori po posebnim propisima.

Bitno je naglasiti da, zbog socijalne politike i nekih drugih razloga, izvori financiranja u proteklom razdoblju nisu bili dostatni za optimalan razvoj i da postoji velika neujednačenost razvijenosti komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj, uzrokovana najviše nemogućnošću ozbiljnijih ulaganja od strane znatnog broja lokalnih samouprava.

U Hrvatskoj posluje do 180 komunalnih poduzeća koja zapošljavaju do 30 000 osoba i sudjeluju s oko 2,5% u bruto društvenom proizvodu, što upućuje na ozbiljan značaj ove grupe poduzeća. Značaj je, objektivno, puno veći u kontekstu preduvjeta preduvjeta i razvoja sveukupnoga gospodarstva i drugih područja života te zadovoljstva stanovništva. Tim više i problemi poslovanja (povijesni, pravno - organizacijski, poslovni) izazivaju dodatni interes.

Isto tako, dodatni interes iskazuje se i za procese restrukturiranja komunalnih poduzeća koji obuhvaćaju financijsko, vlasničko, organizacijsko, tehnološko, operativno i fizičko restrukturiranje s ciljem sveukupnog poboljšanja položaja i razvojnih mogućnosti komunalnih poduzeća. Restrukturiranje, međutim, ne može biti krajnji cilj ili zamjena za strategiju razvoja koja iziskuje mnogo širi pristup i izradu.

U promišljanju strategije komunalnih poduzeća ne može se mimoći značaj tranzicije koja procesima ka pluralizmu vlasništva, tržišta i političkog ustrojstva ima, po posljedicama i rezultatima, te po trendovima za buduće razdoblje veliki značaj. Razdoblje tranzicije, u ekonomskom smislu je porazno za Hrvatsku koja je tek 2005. godine ostvarila razinu bruto društvenog proizvoda iz 1989., odnosno iz još ranijeg razdoblja (1980. godina). Posljedice za gospodarstvo i standard stanovništva su izrazito negativne, a time je u velikoj mjeri oslabljen i položaj i mogućnosti komunalnoga gospodarstva u ekonomskom i socijalnom promišljanju razvoja. Istodobno, Hrvatska nije usvojila javnu, konsenzusom prihvaćenu strategiju razvoja koja bi na učinkovit način potakla i povezala strategiju lokalnih samouprava te komunalnih poduzeća kao njihovog važnog činitelja. Takvim stanjem u pogledu razvoja zadržan je, može se reći i pojačan, položaj komunalnih poduzeća kao specifičnog "regulatora" osjetljive ekonomske i socijalne politike hrvatskih građana.

U ekonomskom smislu nije sporna međuovisnost razvoja komunalnih djelatnosti i ukupnoga gospodarstva. To je načelno točno, ali se pritom zaboravlja da ekonomski razvoj ne ovisi samo o komunalnoj infrastrukturi, već i o planski razrađenim strateškim akcijama svih područja života koje su usmjerene ka razvoju. Ono što se u Hrvatskoj dogodilo jest da se neadekvatnim i neusklađenim planiranjem razvoja, kvaliteta i kvantiteta izgrađene infrastrukture znatno razlikuje od područja do područja. Komunalna infrastruktura najrazvijenija je u hrvatskim gradovima koji su tako u velikoj prednosti pred ostalim naseljima i područjima gdje je ta infrastruktura manjkava i nedovršena.

Istodobno, komunalna infrastruktura nedovoljna je u svim hrvatskim gradovima, odnosno iziskuje ogromna ulaganja da bi se stvorili preduvjeti za ubrzani urbani i gospodarski razvoj. Polazište takvog zaključka je u spoznaji da snažno komunalno gospodarstvo širokog spektra usluga, može biti ponajjači aglomerativni čimbenik koji utječe na konstantan rast i razvoj gradskih područja.

Za hrvatske uvjete otežavajuća okolnost položaja komunalnih poduzeća proizlazi iz dugogodišnje regulacije (kontrola) cijena i kada je riječ o ekonomskoj politici. Time se, naravno, olakšavaju uvjeti poslovanja i razvoja gospodarstva gradova, ali se istodobno, u uvjetima ograničenih gradskih proračuna, umanjuje razvojni potencijal komunalnih poduzeća koja su svojom djelatnošću preduvjet ukupnog razvoja. Stvara se, na taj način, određeni zatvoreni krug relativnog i apsolutnog zaostajanja ili nedostatnog razvoja komunalnih poduzeća.

U pogledu "osjetljivosti" poslovanja i razvoja komunalnih poduzeća dimenzija socijalne politike još je prisutnija. Naime, u dužem razdoblju (1989 - 2004) broj zaposlenih ostao je u Hrvatskoj isti (1,4 milijuna), broj nezaposlenih je više nego utrostručen, a broj umirovljenika više nego udvostručen. Istodobno, u novijem razdoblju naglo je rasla zaduženost stanovništva, što ukupno navodi na zaključak da je "osjetljivost" stanovništva na cijene komunalnih usluga i proizvoda osjetno povećana u odnosu na tradicionalnu politiku "zaštite" gospodarskih subjekata i stanovništva.

Za ovaj kontekst ne treba dodatno pojašnjavati da odnos prema komunalnim poduzećima kao sredstvu ekonomske i socijalne politike hrvatskih gradova ima i političko - stranačku, odnosno izbornu dimenziju koja dodatno ograničava mogućnosti značajnijih tržišnih pomaka. Usporedno, navedeni elementi argumentiraju spoznaju o razvoju komunalnih poduzeća kao bitnom sadržaju strategije razvoja hrvatskih gradova. U širem smislu, kao na primjeru Zagreba i Rijeke te strategije dodiruju vlasnička pitanja, organiziraju i, nadalje, konkretizaciju planova razvoja pojedinih poduzeća sukladno planovima razvoja gradova u cjelini.

S motrišta prakse, a slijedeći inozemna iskustva, naglasak je stavljen na (re)organizaciju. U tome prednjači Grad Zagreb, koji je sustavom holdinga objedinio sva poduzeća u većinskom vlasništvu grada, među kojima i komunalna poduzeća.

Razvidno je, međutim, da organizacija holdinga u slučaju grada Zagreba ili druge djelomične promjene u praksi hrvatskih gradova po pitanju funkcioniranja i razvoja komunalnih poduzeća ne mogu zamijeniti strategiju.

U pripremi strategije razvoja komunalnih poduzeća ponajprije na umu treba imati već prepoznate odrednice strategije razvoja komunalnih poduzeća koje se očituju u:

- padu broja stanovništva u promatranom razdoblju 1991. - 2001. i procjeni da će se taj pad broja, u pravilu, nastaviti,
- u izrazito smanjenom učešću industrija u strukturi bruto društvenog proizvoda, a riječ je o vodećem potrošaču komunalnih proizvoda i usluga

- visokom stupnju centralizacije Hrvatske, naročito s motrišta financija, koji ostaje ozbiljan ograničavajući činitelj sposobnosti lokalnih samouprava da potiču razvoj komunalnih djelatnosti.

Na određen način u kontekstu (de) centralizacije, ali još više kroz dimenziju susretnog planiranja izuzetno važan činitelj strategije komunalnih poduzeća je i međuovisnost s okruženjem. Naime, nije riječ samo o povezanosti s razvojem lokalnih samouprava - osnivača komunalnih poduzeća, već i sa razvojem županija, odnosno regija te Hrvatske u cjelini. U prilog međuovisnosti sa širim okruženjem konkretno upućuju aktualne izrade strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske, programa razvoja županija i širih regija te regionalnih operativnih planova razvoja. Isti je slučaj s pripremama izrade županijskih razvojnih (održivih) strategija koje svojim obveznim sadržajem u velikoj mjeri predodređuju uvjete, obujam i domet razvoja komunalnih djelatnosti i poduzeća.

Na mikro razini, kada je riječ o komunalnim poduzećima, može se, također, uputiti na dominantne odrednice i, slijedom, na hijerarhiju ciljeva strategije razvoja.

Objektivno stanje položaja, snage i potencijala komunalnih poduzeća upućuje na potrebu restrukturiranja kao prvog koraka, odnosno preduvjeta promišljanju dugoročnog razvoja. Uz naglasak na financijske elemente restrukturiranja čini se opravdanim predložiti i metodologiju 20 ključeva koja se sastoji od 20 praktičkih i integriranih metoda potrebnih za poboljšanje konkurentnosti poslovanja na način da se proizvodi i usluge pružaju bolje, brže i jeftinije.

Restrukturiranje, naravno, čini tek preduvjet za izradu i usvajanje strategije. Kod izrade strategije, za komunalna poduzeća, kao i sva druga poduzeća, nužno je početi od snimanja okruženja, potom formulirati strategiju (misija, ciljevi, strateški planovi, strateške politike), implementirati strategiju (programi, proračuni, procedure) i konačno, a obvezno, primijeniti procjenu ostvarenja i kontrolu.

Izrada SWOT matrice, kao prvog koraka, iznimno je važna jer se na samom početku sublimira brojne analize, istraživanja i ocjene koje će ukazati na snage, slabosti, prilike i prijetnje za svako komunalno poduzeće. Slično vrijedi i za definiranje misije kao odgovora na pitanje o razlogu (razlozima) za postojanje poduzeća, a što u slučaju komunalnih poduzeća ne bi smio biti upitan zadatak.

Kada je riječ o ciljevima, oni, prirodno i u suglasju sa strategijom, moraju biti objedinjeni i, po mogućnosti, definirani SMART kriterijima (specifično, mjerljivo, achievable - ostvarivo, realno, vremenski određeno - time).

Od najveće je važnosti da strategija obuhvati i bude prožeta strateškim sadržajima razvoja komunalnih poduzeća. Za hrvatske prilike ti se sadržaji mogu okvirno definirati u području zaštite okoliša, marketinške orijentacije i vlasničke strukture.

Zaštita okoliša i održivi razvoj za djelatnost komunalnih poduzeća postale su vodeći sadržaj strateškog razvoja u odnosu na položaj tih poduzeća, njihov javni karakter i širi društveno ekonomski značaj. Isto podrazumijeva da je nužno uvažiti svjetske trendove, kriterije i standarde koji imaju i dimenziju obveze s obzirom na proces pridruživanja Europskoj uniji. Riječ je o iznimno velikim ulaganjima za koja, međutim, postoji izvjesna mogućnost pribavljanja povoljnih sredstava iz fondova Europske unije i iz drugih međunarodnih javnih izvora kapitala.

Marketinška orijentacija komunalnih poduzeća u budućem razdoblju na najbolji način može ispoljiti definitivni odmak od starog i prijelaznog sustava i uspostavu strategije kojoj je potrošač u centru interesa. Kod toga nije toliko riječ o tržišnoj utakmici (u pravilu nema velike konkurencije), već o metodologiji koja počinje s istraživanjem tržišta i procjenom budućeg razvoja, određuje ciljeve, misiju, ciljna tržišta i marketinški splet. Za komunalna poduzeća to predstavlja dugoročni napor u unapređivanju svih elemenata proizvodnje i ponude s ciljem zadovoljenja potražnje za komunalnim proizvodima i uslugama. U tom kontekstu naglasak je na ekonomski racionalnim elementima poslovanja i podizanju standarda kvalitete usluge.

Strategija vlasničke strukture poseban je izazov dugoročnog razvoja komunalnih poduzeća. Aktualno razdoblje i iskustvo promatranih zemalja i Hrvatske govori u prilog vlasnički dominantnog položaja lokalne samouprave. Istodobno, u razdoblju restriktivnih proračuna lokalnih samouprava s jedne strane te rastućeg pritiska za povećanje uspješnosti poslovanja nameće se i potreba promišljanja strategije vlasničkog (re)strukturiranja komunalnih poduzeća. Prednosti i slabosti javnog, odnosno privatnog sektora i u području komunalnih djelatnosti iskazuju uobičajene karakteristike. Budući da komunalne djelatnosti, i dugoročno promatrano, moraju zadržati poseban javni interes, a to znači mogućnost utjecaja i kontrole od strane lokalnih samouprava, optimalnim se čini promišljati strategiju vlasničke preobrazbe prema modelima partnerstva javnog i privatnog sektora.

Provedeno istraživanje i doktorska disertacija upućuju na zaključak da su komunalna poduzeća vrlo složen sustav od posebnog javnog interesa. Njihov značaj u ekonomskom i socijalnom smislu, naslijeđeni i aktualni problemi, teškoće te izazovi i zadaci u okvirima sveukupnog društveno - ekonomskog razvoja nužno iziskuju da se promišljanje budućnosti komunalnih poduzeća definira strategijom razvoja.



## LITERATURA

## Knjige:

1. Alberti, M. (1995), Towards Urban Sustainability Indicators in: Jaeger, J., Liberatore, A., Grundlach, K. (eds.) Global Environmental Change and Sustainable Development in Europe, EC, Brussels
2. Babić, M., (1995), Makroekonomija, III. dio, Privredni razvoj i modeli rasta, Mate, d.o.o.
3. Bajrambašić, I. M. (2004), Achievements in Finance of Infrastructure, PFI, Sarajevo, Grafika Saron
4. Bajrambašić, I. M. (2004), Transport Project Financing, International Standards and PPP System, Jordan studio, Sarajevo
5. Barbić, J. et al. (1998), Restrukturiranje poduzeća u tržišnom gospodarstvu, Studij FOIP, Zagreb
6. Barati, I., Akos, S. (1998), Fiscal Decentralization in Hungary, Toronto, Canadian Urban Institute
7. Baye, M. R. (1997), Managerial Economics, Irwin / McGraw-Hill, Boston, Mass.
8. Bennet, R. J., Krebs, G. and Zimmermann, H. (eds) (1986), Local Economic Development in Britain and Germany, Anglo-German Foundation, London
9. Blanchard, O. (1997), The Economics of Post-Communist Transition, Claredon Press, Oxford
10. Borys, B. and Jamison, D. B (1989), "Hybrid arrangements as strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations", Academy of Management Review, 14
11. Buble, M., Ljubić, F. (1997), Strategijski menadžment, Ekonomski fakultet, Split
12. Bush, T., Gustaffson, O. (2002), Slack in the Public Sector: A Comparative Analysis of a Private and Public enterprise for Refuse Collection, Public Management Review, Routledge Journals, London, Vol. 4, No. 2.
13. Cimeša, M. (2001), "Više od restrukturiranja: Zašto restrukturiranje poduzeća više nije dovoljno?", Ekonomska politika Hrvatske u 2002., Hrvatsko društvo ekonomista, Opatija
14. Collin, S. O. (1998), "Motives for public-private partnerships and factors for their persistence - an inductive analysis of four Swedish cases" ("Motivi za partnerstvo javnog i privatnog sektora i faktori njihove postojanosti - Induktivna analiza četiri švedska primjera"), Public and Private Sector Partnership: Fostering Enterprise, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, University of Ljubljana, str. 87



15. Curwen, P., Richardson, B., Nwankwo, S., Montanheiro, L. (1994), *The Public Sector in Transition*, Pavic Publications, Sheffield Hallam University
16. Črnjar, M. (1993), *Komunalno gospodarstvo i posebnosti ekonomike komunalnih poduzeća*, Ekonomski fakultet, Znanstveno-istraživački centar, str. 28.
17. Davis, P. (ed), (1986), *Public-Private Partnerships: Improving urban life*, The Academy of Political Science (Vol 36:2), New York
18. Domazet, T. (2005), *Hrvatska, Ekonomika u ekonomiji, Ekonomska politika Hrvatske u 2006.*, HDE, Opatija
19. Družić, G. (2001), "Dvije izgubljene dekade u ekonomskom razvoju Hrvatske - Uzroci, posljedice i mogućnosti", *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske - Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb
20. Družić, I. (1997), *Razvoj i tranzicija hrvatskog gospodarstva*, Informator, Zagreb
21. Ekelund, R. B., Herbert, R. F. (1998), *Povijest ekonomske teorije i metode*, treće izdanje, Mate d.o.o., Zagreb
22. Finnerty, J. D. (1996), *Project Financing: Asset-Based Financial Engineering*, John Wiley and Sons, Inc., New York
23. Giddens, A. (1999), *The Third Way - The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press
24. Gouillart, F. J., Kelly, J. N. (1985), *Transforming The Organization*, McGraw-Hill, Inc.
25. Grupa autora (1997), *Enterprise in Transition*, Ekonomski fakultet, Split
26. Guiltinan, J. P., Gordon, W. P. (1994), *Marketing Management*, McGraw-Hill, Inc., New York
27. Guislain, P. (1997), *The Privatization Challenge*, World Bank, Washington D.C.
28. Handscombe, R. (1989), *The Product Management Handbook*, McGraw-Hill Book Company, London
29. Juričić, D., Veljković D. (2001), *Financiranje kapitalnih projekata lokalnog javnog sektora*, Ekonomski fakultet Rijeka, Vitagraf, Rijeka
30. Kelebuš, I. (2003), "Statistički pregled kretanja u hrvatskom gospodarstvu", *Ekonomska politika Hrvatske u 2004.*, Zbornik radova, Hrvatsko društvo ekonomista, Opatija
31. Kline, E., Goodman, N. (1993), *Defining a Sustainable Community*, Tufts University, Medford
32. Koontz, H., Weihrich, H. (1998), *Menedžment*, Mate d.o.o., Zagreb

33. Koutsoyiannis, A. (1996), *Moderna mikroekonomija*, Mate, d.o.o., Zagreb
34. Lang, R. (1986), *Koncepcija i strategija razvoja*, Ekonomski fakultet, Zagreb
35. Larrain, L. et al. (1993), *Privatna rješenja javnih problema: čileansko iskustvo*, Mate d.o.o., Zagreb
36. Lavigne, M. (1995), *The Economics of Transition - From Socialist Economy to Market Economy*, Macmillan Press, London
37. Lehman, D. R., Viner, R. S. (1974), *Analysis for Marketing Planning*, Irwin, Burr Ridge, Illinois
38. Liberman, I. (1991), *Industrial Restructuring: World Bank Policy and Country Experiences*, World Bank
39. Lokin, B. (2005), *Rast - gospodarski imperativ*, *Ekonomska politika Hrvatske u 2006.*, HDE, Opatija,
40. Mackintosh, M., Jarvis, R. and Heery, E. (1994), "On managing hybrids: Some dilemmas in higher education management", *Financial Accountability and Management*
41. Mackintosh, M. (1992), *Partnership: Issues of policy and negotiation*, *Local Economy*
42. McConnell, C. R., Brue, S. L. (1990), *Economics*, McGraw-Hill Publishing Company, New York
43. McConnell C. R., Stanley, L. B. (1990), *Economics*, Chapter 36, *Urban economics: the problems of the cities*, McGraw-Hill, Publishing Company, New York
44. McDonald, J. F. (2002), *Fundamentals of Urban Economics*, San Jose State University
45. Mencer, I. (2001), *Strateški menadžment i poslovna i razvojna politika poduzeća*, *Autorizirana predavanja*, Express digitalni tisak d.o.o., Rijeka
46. Mencer, I. (2003), *Strateški menadžment i poslovna politika*, Vitagraf, Rijeka
47. Miličević, G. (1990), *Urbana ekonomika*, Ekonomski fakultet Beograd, str. 22.
48. Mlinarević, M. i Perić, J. (2005), *Marketinško odlučivanje i kontrola u procesu privatizacije*, A.G. Matoš d.d. Samobor
49. Montanheiro, L. (2000), *The Economic Aspect Within the Enabling Mix of Public Private Partnerships*, *Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix*, Sheffield Hallam University Press
50. Padjen, J. (1996), *Prometna politika*, Ekonomski institut i Informator, Zagreb

51. Perić, J., Mlinarević, M. (2004), "Vlasnička struktura komunalnih poduzeća - Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Ekonomska politika Hrvatske u 2005., Zbornik radova, Hrvatsko društvo ekonomista, Opatija
52. Perić, J., Mlinarević, M. (2005), Restrukturiranje poduzeća u državnom vlasništvu kao uvjet daljnje vlasničke transformacije, Međunarodna konferencija (Mirovinski fondovi, tržište kapitala i financijsko okruženje), Cavtat
53. Petre, P. (1986), What Welch Has Wrought at GE, Fortune
54. Primorac, Ž. (2002), Revitalizacija industrije u funkciji povećanja izvoza, Ekonomska politika Hrvatske u 2003., HDE, Opatija
55. Private Supply and Public Services, ed. R. Alterman (1990), New York University Press, New York and London
56. Rogić, I., Dakić, S. (2000), Grad i plan, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb
57. Salaj, M. (ur.) (1997), Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske, Zavod za prostorno planiranje, Zagreb
58. Samuelson, P. A. (1995), Economics, XV Edition, McGraw-Hill, Inc., New York
59. Sanders, C. T. (ed. et al), (1992), Economics and Politics of Transition, Macmillan, London
60. Schiller, B. R. (1991), The Economy Today, McGraw-Hill, Inc., New York
61. Sharp, M. A., Register, C. A. and Leftwich, R. H. (1994), Economics of Social Issues, Eleventh Edition, Irwin, Burr Ridge, Illinois
62. Sikavica, P., Novak, M. (1999), Poslovna organizacija, Informator, Zagreb
63. Silva, G., Tynan, N., Yilmaz, Y. (2000), Private Participation in the Water and Sewerage Sector - Recent Trends, The World Bank Group, Finance, Private Sector and Infrastructures
64. Sirotković, J., (1996), Hrvatsko gospodarstvo, HAZU
65. Sirotković, J. (2001), "Polazišta dugoročne strategije ekonomskog razvoja Hrvatske", Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb
66. Smith, J. A. (December 1998), "Strategies for Start-Ups", Long Range Planning
67. Sommers, P., Carlson, D. (2000), The New Economy in Metropolitan Seattle, Washington University
68. Stiglitz, J., Hoff, K. (1999), Modern Economic Theory and Development, The World Bank and Princeton University

69. Thompson, A. A., Jr., Strickland, A. J. III (1993), *Strategic Management*, Irwin, Homewood, IL
70. Todaro, M. P. (1997), *Economic Development*, Longman, London and New York
71. Todaro, M. P., (1997), *Economics Development*, Longman, London and New York
72. Tomić, D. M. (2003), "Pravna regulacija ekonomskih politika: Primjer prava i politike tržišnog natjecanja", *Ekonomika politika Hrvatske u 2004.*, Zbornik radova, Hrvatsko društvo ekonomista, Inženjerski biro d.d. Zagreb, Opatija
73. *Urban Management Reform in Russia, 1998-2000*, edited by N. Kosareva and R. J. Strujk, The Institute for Urban Economics, Local Government Information Network (LOGIN), 2000.
74. Veselica, V. i drugi (2001), *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske*, HAZU, HDE, Zagreb
75. Veselica, V. (1995), *Financijski sustav u ekonomiji*, Inženjerski biro d.d., Zagreb
76. Veselica, V., Vojnić, D. (2001), *Izbor radova na temu: "Ekonomija i politika tranzicije"*, Povijesna retrospektiva i aktualni trenutak, *Gospodarska i socijalna zbilja Hrvatske, Stanje i perspektive*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb
77. Vickerman, R.W. (ed.) (1991), *Infrastructure and Regional Development*, Pion Ltd., London
78. Vojnić, D. (1994), "Ostvarivanje tranzicijskog procesa - problemi i perspektive", *Suvremeni ekonomski problemi*, 33 (1) HAZU, Zagreb
79. Vojnić, D. (1996), *Ekonomija i politika tranzicije*, Hrvatska gospodarska revija, Zagreb
80. Wheelen, Th. L., Hunger, J. D. (1986), *Strategic Management and Business Policy*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading Massachusetts
81. *Zbornik radova Hrvatskog društva ekonomista*, 1997., 1998. 1999., 2000., 2001, 2002., 2003., 2004. i 2005. Zagreb - Opatija.
82. *Zbornik radova, Restrukturiranje gospodarstva u tranziciji*, Zagreb, 1995.
83. Zuljić, S. (1997), *Prostorni, regionalni i demografski aspekti razvitka metropolskog područja Zagreba*, Zagreb
84. Županov, J. (2002), *Od komunističkog posla do divljeg kapitalizma*, Hrvatska naklada

**Časopisi:**

1. Acavedo, C.R., Araujo, A.C.H., Sao Bento Square Renovation - A Successful Public and Private Partnership in Sao Paulo City, Brasil, Public and Private Sector Partnerships: Fostering Enterprise, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1998.
2. Adams, C., The Meds and Eds in Urban Economic Development, Journal of Urban Affairs, Dec. 2003.
3. Banus, E., Barcenilla, M.C., Public - Private Cooperation - Spanish Opera Houses: A case study, Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 2000.
4. Ekonomski pregled, br. 1-2/1999., Hrvatsko društvo ekonomista.
5. Hrovatin, N., Public - Private Sector Partnerships in Providing Infrastructural Services, Public and Private Sector Partnerships: Further Development, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1999.
6. Journal of Urban Economics, Elsevier, Number 56, issue 1, 2004 / issue 2, 2004/ issue 3, 2004/ issue 3, 2003/ issue 2, 2003/ issue 2, 2000/ issue 1, 2000/ issue 2, 1999.
7. Komunalni vjesnik, različita godišta.
8. Kovač, B. (2000), "Nekateri vidiki politično ekonomske analize sodobne loge države in trga v Sloveniji", Teorija in praksa, br. 3
9. Kuzgun, I. K., Public and Private Sector Partnership: Financial Incentives for Priority Development Areas in Turkey, Public and Private Sector Partnerships: Further Development, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1999.
10. Marino, A., Public - Private Partnerships and Services Quality: The Case of the Commune in Naples, Italy, Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 2000.
11. Montanheiro, L., The Economic Aspect within the Enabling Mix of Public Private Partnerships, Public and Private Sector Partnerships: The Enabling Mix, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 2000.
12. Službeni glasnik Grada Zagreba 23/2000 - Proračun Grada Zagreba za 2001. godinu.
13. Službeni glasnik Grada Zagreba - Program mjera za unapređenje stanja u prostoru Grada.
14. Sever, L., Drezgić, S., Konceptija i strategija socijalnih odnosa u hrvatskom društvu - distribucija dohotka i imovine, HAZU i RIFIN, Ekonomija 61, 2003.
15. Staničić, M., Elementi za strategiju razvoja, ZI Projekt, MZO, Zagreb 2002.-2005.



16. Šimunović, I., Grad u regiji ili regionalni grad, Regionalni razvoj, Split, 1996.
17. Šimunović, I., Osnove gospodarskog razvitka Grada Splita, Gospodarski razvoj, Split 2003.
18. Šimunović, I., Uloga gradova u obnovi i razvitku Hrvatske, Gospodarstvo, Split, 1996.

**Ostalo:**

1. AMGA, Prijedlog za realizaciju dovodne i distributivne mreže propan - butan plina i upravljanje tom uslugom u općinama Kraljevica, Kostrena, Bakar i Čavle, 2001.
2. BIOEN, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
3. Cities in the Globalizing World. Global Report Settlements 2001, United Nations, New York
4. Collin, S.-O. (1998), In the Twilight Zone: A Survey of Public-Private Partnerships in Sweden, Public Productivity & Management Review, 21
5. Deloitte & Touche, Program poboljšanja konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva, Zagreb, svibanj 2003.
6. Društveno-ekonomski razvitak Grada Zagreba kao osnovica za donošenje izmjena i dopuna Prostornog plana Grada Zagreba, Ekonomski institut, Zagreb i Gradski zavod za planiranje razvoja i zaštitu čovjekova okoliša, Zagreb, 1993.
7. EBRD (1997., 1999.) prema: Strategija razvitka "Hrvatska u 21. stoljeću - makroekonomija", Vlada Republike Hrvatske, studeni 2001.
8. Economic transition report 1986., 1988., C.E.E.P.N., Ljubljana.
9. Ekonomski leksikon (gl.ur. Baletić, Z.), Leksikografski zavod "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb, 1995.
10. Ekonomski memorandum za Hrvatsku, Strategija za gospodarski rast kroz europske integracije, (2003), Svjetska banka, Svezak I., Sažetak
11. Energetski institut "Hrvoje Požar" d.o.o., Odjel za planiranje u energetskom sektoru, Projekt plinifikacije područja općina Kraljevica, Kostrena, Bakar i Čavle isparenim plinom (UNP), Ekonomsko financijska analiza, Zagreb, srpanj 2000.
12. Energija u Hrvatskoj - Godišnji energetski pregled 1995. - 1999., Ministarstvo gospodarstva RH.
13. ENWIND, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
14. European Commission, White paper on Growth, Competitiveness and Employment, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994.
15. Europska povelja o gradu, Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Europe Vijeća Europe, Strasbourg, 1993.
16. Feldstein, M., Rethinking Social Insurance (Predsjedničko izlaganje na 116. sastanku Američkog udruženja ekonomista, Philadelphia 8.1.2005., objavljeno u The American Economic Review, March 2005).

17. GEOEN, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
18. Grad Zagreb - Informativni paket za S&P, listopad 2000.
19. Hofstede, G. (1981), Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, Accounting, Organizations and Society, tom. 6, br. 3
20. Hrvatska u 21. stoljeću, Ured za strategiju razvoja Republike Hrvatske: načela razvitka RH, zaštita okoliša energetika
21. Hrvatsko društvo ekonomista, Privatizacija trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba (radni prijedlog), Zagreb, studeni 2001.
22. Izvješće o izvršenju Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu s prijedlogom godišnjeg obračuna Proračuna Grada Rijeke za 2003. godinu, Grad Rijeka
23. Izvještaj o poslovanju komunalnih društava Grada Zagreba za 2000., 2001., 2002. i 2003. godinu, Zagreb.
24. Izvještaj o poslovanju komunalnih društava za 1999. godinu, Odjel gradske uprave za komunalni sustav, Grad Rijeka, svibanj 2000.
25. Izvješće o radu Odjela gradske uprave za zdravstvo i socijalnu skrb u razdoblju od 1993. do 2003. godine, Grad Rijeka, 2004.
26. KOGEN, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
27. Kooiman, J. (ed), (1993), Modern governance, Sage, London
28. Konferencija hrvatskih gradova, godišnji materijali, 2000., 2001., 2002., 2003.
29. Kotler, Ph. (1994), Upravljanje marketingom 1, Informator, Zagreb
30. KUEN-cts, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
31. KUEN zgrada, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
32. MAHE, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
33. McGinnis, V. (1981), The Mission Statement: A Key Step in Strategic Planning, Business 31, No. 6
34. McQuaid, R.W. (1999), The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration, International Journal of Public Private Partnership, Sheffield Hallam University Press, Vol.2, No. 1.
35. MIEE, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
36. Mohr, J. and Speckman, R., "Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques", Strategic Management Journal, 15, 1994.

37. Morović-Pavić, Lj. (1995), *Financiranje u komunalnom gospodarstvu*, Financijska praksa, 19 (2)
38. MVA, *Prometna studija Grada Zagreba*, Zagreb, 1999.
39. Nacionalno izvješće RH pripremljeno za posebno zasjedanje Opće skupštine UN na temu provedbe Habitat Agende.
40. Novi list, br. 18461, 24. siječnja 2005
41. Osnovne smjernice budućeg razvitka Grada Zagreba, Ekonomski institut i Gradski zavod za planiranje razvoja i zaštitu čovjekova okoliša, Zagreb, 1993.
42. PLINCRO, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
43. Polazišta, načela, pretpostavke i okvirni model privatizacije trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba, Ekonomski institut, Zagreb, 1999.
44. Poslovni dnevnik, 15. svibnja 2006.
45. Poslovni dnevnik, 16. ožujka 2006.
46. Povelja o održivim gradovima i naseljima, Aalborg, 1994.
47. Privatizacija komunalnih poduzeća u Gradu Zagrebu (2001), Ekonomski fakultet Zagreb
48. Privredni vjesnik, 26. rujna 2005.
49. Program rada Vlade RH za razdoblje 2000.-2004., Vlada Republike Hrvatske, Zagreb 2000.
50. Prostorni plan Grada Zagreba, Gradski zavod za planiranje razvoja Grada i zaštitu okoliša, Zagreb, ožujak, 2001.
51. "Quantum" Institut za poslovni consulting, Strategija razvoja komunalnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, rujan 2003.
52. Razvoj Zagreba, Prilozi za strategiju hrvatske i europske metropole. Zagreb, Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 1999.
53. Reorganizacija trgovačkih društava komunalnih djelatnosti u vlasništvu Grada Zagreba, Gradski ured za gospodarstvo, Zagreb, studeni 2002.
54. Revidirani financijski izvještaji članova Skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004.
55. Strategija razvitka "Hrvatska u 21. stoljeću - makroekonomija", Vlada Republike Hrvatske, Narodne novine, studeni 2002.
56. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, Program razvoja županija i širih regija, smjernice nacionalne politike, (2005), Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
57. Strateške smjernice rada Primorsko-goranske županije 2005.-2009., Rijeka, rujan 2005.

58. Studija Ekonomskog fakulteta i Ureda za gospodarstvo Grada Zagreba, 2005.
59. Studija o gospodarstvenom razvoju Grada Zagreba u razdoblju 2001.-2005. godine, Ekonomski institut, Zagreb, prosinac 2001.
60. SUNEN, Energetski institut "Hrvoje Požar", Zagreb, 1998.
61. The Institute for Urban Economics (<http://www.aneuea.org>): Effective Models and Instruments of Municipal Administration, Strategic Planning in the European Cities: Local government development - "what works out and what does not"
62. Transition, The First Ten Years, The World Bank, Washington, 2002.
63. Trgovačka poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba (2005), radna verzija, Ekonomski fakultet, Zagreb
64. Zagreb 2000<sup>+</sup> Nova urbana strategija, Gradski Zavod za planiranje razvoja Grada i zaštitu okoliša, Zagreb, 2000.
65. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, 36/95
66. Zakon o komunalnom gospodarstvu (pročišćeni tekst), Narodne novine, 26/03
67. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, 117/93, 33/00, 73/00, 107/01, 117/01-ispr., 150/02, 147/03
68. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine, 62/01
69. Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06
70. Zakon o srednjem školstvu, Narodne novine, 19/92, 26/93, 27/93, 50/95, 53/01, 114/01, 69/03-proč. tekst, 81/05
71. Zakon o osnovnom školstvu, Narodne novine, 59/90, 26/93, 27/93, 7/96, 59/01, 114/01, 69/03-proč. tekst, 76/05
72. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, 33/01, 129/05
73. Zakon o poduzećima, Narodne novine, 53/91
74. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine-  
Međunarodni ugovori, 14/97
75. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, Narodne novine. 19/91, 83/92, 84/92, 94/93, 2/94, 9/95, 21/96, 118/99
76. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, 111/93, 34/99, 52/00, 118/03
77. World Bank (1999), World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century, The Development Landscape, New York: Oxford.
78. [www.mzos.hr](http://www.mzos.hr)



79. [www.eihp.hr](http://www.eihp.hr)
80. [www.hgk.hr](http://www.hgk.hr)
81. [www.hrvatska21.hr](http://www.hrvatska21.hr)
82. [www.unizg.hr](http://www.unizg.hr)
83. [www.zagreb.hr](http://www.zagreb.hr)

DOKTORSKA  
DISERTACIJA

## POPIS TABLICA

	str.
Tablica 1.: Vrste objekata i uređaja komunalne infrastrukture i način njihova financiranja. ....	54
Tablica 2.: Pregled cijena izabranih komunalnih usluga u RH 2001. godine .....	55
Tablica 3.: Iznosi komunalne naknade u RH za 2002. godinu .....	55
Tablica 4.: Komunalni doprinos za izabrane veće gradove RH u 2002. godini .....	56
Tablica 5.: Struktura bruto domaćeg proizvoda Hrvatske od 1990. do 1995. godine .....	61
Tablica 6.: Indeksi bruto domaćeg proizvoda - procjena u stalnim cijenama .....	62
Tablica 7.: Izabrani rezultati i pokazatelji poslovanja komunalnoga gospodarstva u odnosu na cjelokupno gospodarstvo Republike Hrvatske 2001. godini .....	63
Tablica 8.: Pregled trgovačkih društava po županijama i broj zaposlenih .....	65
Tablica 9.: Podaci i izabrani pokazatelji poslovanja komunalnoga gospodarstva za 1997., 1999. i 2001. godinu .....	67
Tablica 10.: Planirani i ostvareni prihodi u 2003. godini .....	74
Tablica 11.: Prihodi Proračuna Grada Rijeke u 2005. godini (plan) .....	75
Tablica 12.: Pregled planiranih i izvršenih rashoda u 2003. godini .....	76
Tablica 13.: Planirani i izvršeni rashodi/izdaci po odjelima gradske uprave .....	77
Tablica 14.: Rashodi Proračuna Grada Rijeke u 2005. godini .....	77
Tablica 15.: Rashodi za komunalne programe Grada Rijeke u 2005. godini .....	78
Tablica 16.: Značajniji razvojni programi Grada Rijeke u 2005. godini .....	80
Tablica 16a.: Poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba, Prihod i dobit 2004. i 2005. godine, mil. kn .....	83
Tablica 17.: Poduzeća u većinskom vlasništvu gradova: Beč, München, Graz i Zagreb .....	84
Tablica 18.: Komunalna poduzeća Grada Zagreba .....	84
Tablica 19.: Zbrojna bilanca skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004. godina (u mil. kn) .....	85

Tablica 20.: Zbrojni račun dobiti i gubitka skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004. godina (u mil. kn) .....	87
Tablica 21.: Zbrojna bilanca skupine "Komunalne djelatnosti" 2003. i 2004. godina (u mil. kn) .....	88
Tablica 22.: Preraspodjela Proračuna Grada Zagreba 2005. godine (u mil. kn) .....	90
Tablica 23.: Stvarne promjene BDP-a prema prethodnoj godini za izabrane tranzicijske zemlje .....	102
Tablica 24.: Stvarne promjene bruto industrijske proizvodnje za izabrane tranzicijske zemlje .....	102
Tablica 25.: Uspješnost tranzicijskog procesa u zemljama u tranziciji (1997. i 1999. godina) .....	103
Tablica 26. (nastavak) .....	104
Tablica 27.: Društveni proizvod Hrvatske, investicije, zaposlenost, produktivnost .....	107
Tablica 28.: Stupanj (ne)razvijenosti Hrvatske 1980.-2004. ....	110
Tablica 29.: Izabrani pokazatelji gospodarskih kretanja u Hrvatskoj u razdoblju 1990.-1999. godine .....	112
Tablica 30.: Prosječna godišnja stopa rasta BDP-a 1990. - 2005. ....	112
Tablica 31.: Zaposleni, nezaposleni i umirovljenici, Hrvatska 1980. - 2005. ....	136
Tablica 32.: Zaduženost kućanstava, 2000. - 2004. ....	136
Tablica 33.: Iznos ukupno isplaćenih sredstava za Socijalni program u razdoblju 1994. - 2003. godine .....	138
Tablica 34.: Pregled komunalnih poduzeća Grada Zagreba i mogućnost privatizacije .....	140
Tablica 35.: Važniji pokazatelji za Grad Graz u 2004. godini (000 eura) .....	157
Tablica 36.: Važniji pokazatelji za Grad München u 2004. godini (000 eura) .....	160
Tablica 37.: Broj stanovnika u izabranim hrvatskim gradovima 1991. i 2001. godine .....	167
Tablica 38.: Struktura bruto društvenog proizvoda Republike Hrvatske 1990. i 2002. godine .....	168
Tablica 39.: Industrijska proizvodnja u Hrvatskoj u razdoblju od 1989. do 2001. godine .....	168

---

Tablica 40.: Raspored ključeva u 5 područja .....	185
Tablica 41.: Karakteristike i uvjeti tri načina stvaranja strategije prema Henry Mintzbergu .....	189
Tablica 42.: Sastavnice i definiranje misije .....	197
Tablica 43.: Sažetak vlasničkih strategija .....	218
Tablica 44.: Modeli javno-privatnog partnerstva u ovisnosti o vremenskom trajanju i strukturi vlasništva .....	226
Tablica 45.: Prednosti i nedostaci JPP modela u odnosu na javno financiranje .....	228

**POPIS SLIKA**

Slika 1.: Povezanost strategije, taktike i ciljeva .....	8
Slika 2.: Osnovna organizacijska struktura Holdinga javnih gradskih poduzeća Grada Beča .....	152
Slika 3.: Cjelokupna organizacijska struktura Holdinga javnih gradskih poduzeća Grada Beča .....	153
Slika 4.: Organizacijska struktura Holdinga Grada Graza .....	156
Slika 5.: Organizacijska struktura Holdinga Grada Münchena .....	159
Slika 6.: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske .....	172
Slika 7.: 20 metoda .....	188
Slika 8.: Koraci izrade, primjene i kontrole strategije razvoja .....	190
Slika 9.: Vizija i Strategija .....	198
Slika 10.: Razlika između planova i vizije .....	198
Slika 11.: Hofstedeov pristup kontroli .....	203
Slika 12.: Koncept modela održivog razvoja (SD Concept Model) .....	206
Slika 13.: Promjena organizacijske strukture - smjera djelovanja pri pripremi za donošenje odluke .....	210
Slika 14.: Određivanje marketinških ciljeva .....	212
Slika 15.: Faze u segmentaciji tržišta, izbor ciljnog tržišta i pozicioniranje proizvoda .....	214
Slika 16.: Proces identifikacije ciljnog tržišta .....	215
Slika 17.: Marketinški splet za proizvode .....	216
Slika 18.: Induktivno stvoren uzročni model stvaranja i postojanosti JPP-a .....	221
Slika 19.: Konfliktni ili pozitivan karakter JPP-a .....	222
Slika 20.: Uspostava modela javno-privatnog partnerstva .....	229



**POPIS GRAFIKONA**

Grafikon 1.: Optimalna i tržišna struktura usluga i proizvoda .....	35
Grafikon 2.: Organizacijski oblici u rješavanju problema otpadnih voda u Njemačkoj i Austriji .....	40
Grafikon 3.: Pregled prihoda austrijskih općina .....	59
Grafikon 4.: Indeks kretanja realnog BDP u razdoblju 1990. - 2005. (1989. = 100) .....	113
Grafikon 5.: BDP/stanovnik u tranzicijskim zemljama Istočne Europe 1980. i 2004. godine .....	113
Grafikon 6.: Dinamika gospodarskog razvitka Hrvatske i Slovenije, 1980. - 2004. ....	134
Grafikon 7.: Vlasnička struktura komunalnog poduzeća Energo d.o.o. ....	142

**POPIS PREGLEDA**

Pregled 1.: Funkcije različitih razina države (Mađarska, Austrija, Francuska, Španjolska) .....	169
Pregled 2.: Trendovi tržišnih činitelja u Europi na prijelazu stoljeća .....	211
Pregled 3.: Hijerarhija ciljeva poduzeća .....	213