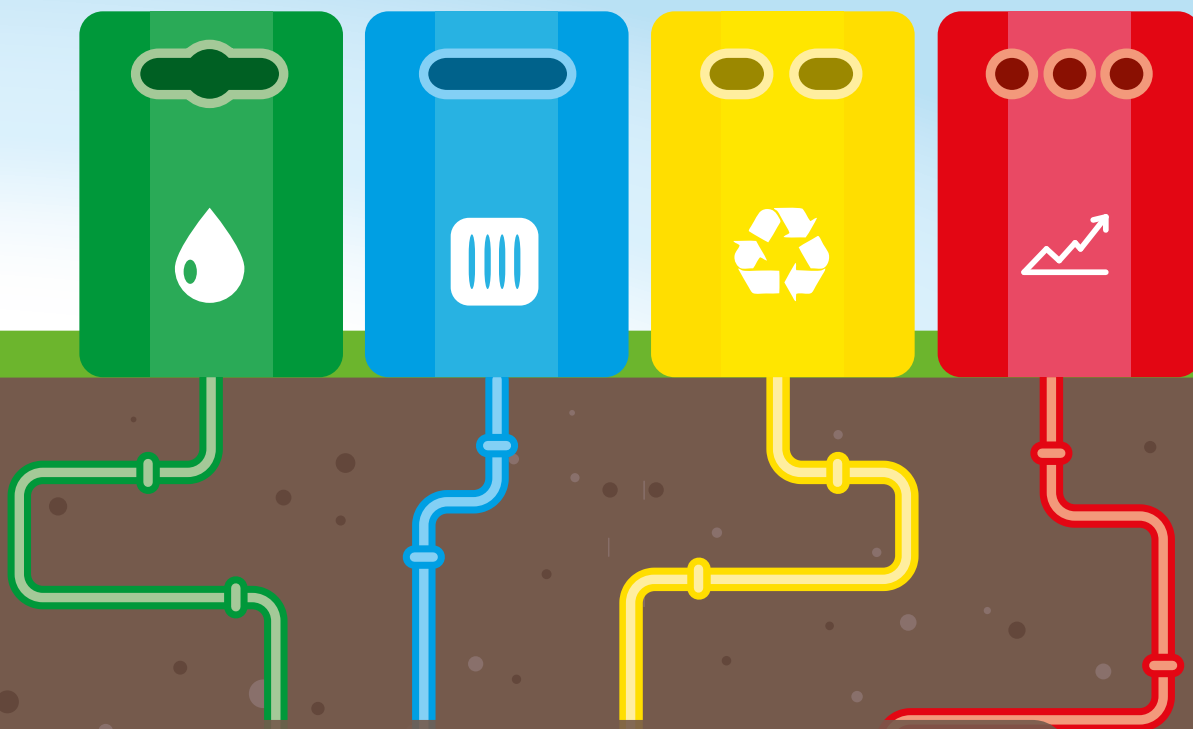


ANALIZA UPRAVLJANJA USLUGAMA VODOOPSKRBE, ODVODNJE I PRIKUPLJANJA KOMUNALNOG OTPADA
U PULI, ZAGREBU, DUBROVNIKU I OSIJEKU



ZA KOMUNALNE USLUGE ČISTIH RUKU

Vedran Horvat, Anton Tomičić, Tomislav Tomašević – istraživački tim IPE

ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

ZELENA IŠTRA

pravonagrad

**Art
radionica
Lazareti**

mi2



**udruge za zaštitu prirode i osamlje
ZELENI OSIJEK**



**INSTITUT ZA
POLITIČKU EKOLOGIJU**

Projekt financira Europska unija,
a sufinancira Ured za udruge Vlade RH.



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge**

1. Uvod

Ovdje predstavljamo analizu o korupciji i anti-koruptivnim mehanizmima u upravljanju komunalnim uslugama koju je tokom 2017. godine po narudžbi Zelene akcije proveo istraživački tim Instituta za političku ekologiju (IPE). Istraživanje na kojem analiza počiva obuhvatilo je detaljni pregled zakonodavno-institucionalnog okvira vezan uz komunalne usluge vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada i terensko istraživanje u četiri grada u RH (Dubrovnik, Osijek, Pula, Zagreb).

U sklopu potonjeg, istraživački tim IPE proveo je više od 20 intervjua sa bivšim i sadašnjim članovima/članicama uprava komunalnih poduzeća, članovima/članicama nadzornih odbora, članovima i članicama skupština komunalnih poduzeća, sindikalnim povjerenicima, zaposlenima u komunalnim poduzećima, gradonačelnicima, članovima i članicama predstavničkih tijela, stručnjacima i stručnjakinjama te osoba iz udruga. Pored toga, u sva četiri grada IPE je proveo i rad u fokus grupama sa dodatnih dvadesetak osoba koji su predstavljali građane, korisnike ili zainteresiranu javnost koje su se posebno usredotočile na oblikovanje mogućih prijedloga i preporuka baziranih na građanskom nadzoru i participativnom upravljanju.

Na osnovu toga prepoznati su korupcijski mehanizmi koji se najčešće javljaju te predložene preporuke u smjeru sprečavanja korupcije i boljeg upravljanja gradskim komunalnim poduzećima.. Cilj analize bio je utvrditi i u kojoj mjeri sadašnji modeli upravljanja omogućavaju ili otvaraju prostor za korupciju te predložiti participativne modele upravljanja i nadzora nad upravljanjem kako bi se zaštitio javni interes, poboljšala kvaliteta usluga i smanjila mogućnost koruptivnog djelovanja. Dubinskim pogledom u samu strukturu poduzeća i povezanost sa gradskim strukturama ova analiza identificira slabe točke i nedostatke sadašnjeg sustava upravljanja komunalnim uslugama. Te ponekad nimalo slučajne sistemске greške u postojećem sustavu upravljanja nerijetko omogućuju koruptivne prakse na različitim razinama; izigravanje propisanih procedura, pogodovanje i namještanje poslova prema stranačkom ključu kao i odluke koje vrlo često idu protiv javnog interesa i kvalitetnih javnih usluga.

Ova analiza evidentira najproblematičnije čvorove u zamršenom klupku veza između komunalnih poduzeća i gradskih izvršnih/zakonodavnih struktura, nepravilnosti u njihovom poslovanju te nedostatke sadašnjeg upravljačkog modela. Preporuke sa kojima završavamo ovu analizu trebale bi biti koristan instrument spomenutim, ali i mnogim drugim gradovima u Republici Hrvatskoj za uklanjanje postojećih sistemskih grešaka, bitno unapređenje upravljačkog modela kroz oblike participacije i građanskog nadzora te na kraju poboljšanje kvalitete usluge, njene pravedne cijene i dostupnosti.

2. Analiza zakonodavnog okvira za usluge vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada

Ovo istraživanje se bavi analizom upravljanja tri vrste komunalnih usluga (vodoopskrba, odvodnja, prikupljanje komunalnog otpada) u četiri hrvatska grada (Pula, Zagreb, Dubrovnik, Osijek). Prije analize trenutnog modela upravljanja kao i utvrđivanja mehanizama koji potiču korupciju u upravljanju, ovo poglavlje će dati analizu hrvatskog zakonodavnog okvira koji regulira upravljanje odabranim komunalnim uslugama. Budući da je fokus istraživanja na 4 hrvatska grada, analiza započinje Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te se fokusira na gradove kao jedinice lokalne samouprave koji imaju u svojoj nadležnosti upravljanje komunalnim uslugama. U sva 4 analizirana grada ovim komunalnim uslugama upravljaju trgovačka društva u potpunom vlasništvu jedinica lokalne samouprave pa se stoga analiza usmjerava na kratki prikaz uloga tijela predstavničke i izvršne vlasti gradova u upravljanju takvim trgovačkim društvima.

Komunalne djelatnosti su one djelatnosti kojima lokalna samouprava tj. **komuna** osigurava kvalitetu života i rad stanovnicima lokalnih naselja. Profesor pravnog prava Dario Đerđa navodi kako popis komunalnih djelatnosti ovisi od države do države, no u pravnoj teoriji se smatra da obuhvaća niz djelatnosti među kojima autor navodi «opskrbu vodom, odvodnju otpadnih voda,.... sakupljanje i zbrinjavanje kućnog otpada,....te druge slične djelatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe lokalnog karaktera» (2006, 214)¹. Tako i u praksi Zagrebački holding na svojim web stranicama navodi pod komunalne djelatnosti usluge vodoopskrbe, odvodnje i odvoza otpada. Komunalne djelatnosti su u Hrvatskoj regulirane Zakonom o komunalnom gospodarstvu koji je u ovom poglavlju analiziran iako su 2009. godine iz njega izdvojene usluge vodoopskrbe i odvodnje, a od 2013. godine i usluga prikupljanja komunalnog otpada. Trenutno su u tijeku izmjene tog Zakona, a prema nekim verzijama bi se navedene usluge vratile pod regulativu ovog općeg zakona uz specifičnosti koje bi i dalje bile uređene posebnim zakonima. U analizi su navedeni Zakon o vodama kao posebni zakon za usluge vodoopskrbe od 2009. godine te Zakon o održivom gospodarenju otpadom kao posebni zakon za uslugu prikupljanja komunalnog otpada od 2013. godine. Naposljetku je prikazan Zakon o trgovačkim društvima koji daje opći pravni okvir za sva trgovačka društva pa tako i za komunalna poduzeća koja pružaju usluge vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada u Puli, Zagrebu, Dubrovniku i Osijeku.

Zakon	Narodne novine
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15
Zakon o komunalnom gospodarstvu	36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 144/12, 94/13, 147/14
Zakon o vodama	153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14
Zakon o održivom gospodarenju otpadom	94/13, 73/17
Zakon o trgovačkim društvima	111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15

Tablica 1: Prikaz zakona koji primarno reguliraju komunalne usluge vodopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Prema članku 19. važećeg Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Zakon taksativno nabroja koji su to poslovi, a među njima se nalazi i komunalno gospodarstvo što obuhvaća među ostalim i usluge vodoopskrbe, odvodnje te prikupljanja komunalnog otpada.

Prema članku 35. predstavničko tijelo grada tj. gradsko vijeće odnosno Skupština Grada Zagreba osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne samouprave. Prema članku 45. Zakona **gradonačelnik imenuje i razrješuje predstavnike grada** u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno što uključuje i komunalna poduzeća. Prema članku 68. Zakona određeno je da su prihodi gradova s kojima oni slobodno raspolažu i **prihodi od trgovačkih društava** i drugih pravnih osoba koja su u vlasništvu gradova, odnosno u kojima imaju udio ili dionice.

Zakon o komunalnom gospodarstvu

Hrvatska još od 1979. godine koristi jedan zakon kao krovni pravni propis koji regulira sve komunalne usluge (Koprić, 2016, 206). Trenutno važeći Zakon o komunalnom gospodarstvu iz 1995. godine je komunalno gospodarstvo opisao kao obavljanje komunalnih djelatnosti koje je definirao člankom 1. kao:

“Komunalne usluge od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina i gradova, a ponekad i županija kada je to određeno ovim Zakonom.”

U istom je Zakonu uz izmjene koje su nastupile 2001. godine određeno kako se djelatnosti obavljaju kao javna služba, a načela za obavljanje komunalnih djelatnosti su:

1. osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti,
2. osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti,
3. osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja
4. osigurati javnost rada

Zakon o komunalnom gospodarstvu je 1995. godine u popis komunalnih djelatnosti stavio vodne usluge i uslugu prikupljanja komunalnog otpada te ih definirao na sljedeći način:



opskrba pitkom vodom - poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće



odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda, te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama



održavanje čistoće - čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta utvrđena prema posebnim propisima

Komunalne djelatnosti prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu iz 1995. godine mogu obavljati:



1. trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave,
2. javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave,
3. služba – vlastiti pogon (u daljnjem tekstu: vlastiti pogon), koju osniva JLS,
4. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji,
5. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Zakon o komunalnom gospodarstvu je nakon 1995. godine doživio brojne izmjene no donošenjem posebnih Zakona o vodama (NN 153/09) iz 2009. godine i Zakona o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13) iz 2013. godine se njegove odredbe prestaju izravno odnositi na usluge vodoopskrbe i odvodnje te prikupljanja komunalnog otpada. Unatoč tome u **ožujku 2017.** godine je u javnu raspravu upućen nacrt novog Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je ponovno uvrstio vodne usluge i prikupljanje komunalnog otpada u komunalne djelatnosti koje pokriva Zakon.

Nacrt Zakona o komunalnom gospodarstvu iz ožujka 2017. godine dijeli komunalne djelatnosti na:

- komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture
- komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge koje plaćaju u cijeni usluge - **uslužne komunalne djelatnosti.**

Nacrt Zakona u popisu ove druge kategorije komunalnih djelatnosti tj. u popisu komunalnih usluga tako navodi i vodne usluge te uslugu prikupljanja otpada koje definira na sljedeći način:



javna vodoopskrba - zahvaćanje, pročišćavanje i isporuka vode te održavanje i građenje građevina javne vodoopskrbe, sukladno posebnim propisima



javna odvodnja - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda, održavanje i građenje građevina javne odvodnje, te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih jama, sukladno posebnim propisima



gospodarenje komunalnim otpadom - skupljanje, odvoz, obrada i odlaganje komunalnog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta komunalnog otpada, u skladu s posebnim propisima

U odnosu na važeći Zakon o komunalnom gospodarstvu koji sadrži samo 4 načela za obavljanje komunalnih djelatnosti, novi nacrt Zakona sadrži čak **16 načela** kojih se trebaju pridržavati jedinice lokalne samouprave te osobe koje pružaju **komunalne djelatnosti**:

- **zaštite javnog interesa**
- **razmjerne koristi**
- **solidarnosti**
- **javne službe**
- **neprofitnosti**
- **supsidijarnosti**
- **univerzalnosti i jednakosti pristupa**
- **prilagodljivosti**
- **kontinuiteta obavljanja komunalnih usluga**
- **kakvoće usluga**
- **efikasnosti i učinkovitosti**
- **zaštite korisnika i okoliša**
- **sigurnosti**
- **javnosti**
- **prihvatljivosti cijene usluga**
- **zaštite ugroženih kategorija građana**

Za potrebe ove analize posebno su bitna sljedeća načela:

- **zaštite javnog interesa** - jedinice lokalne samouprave u donošenju i provođenju programa građenja komunalne infrastrukture i programa održavanja komunalne infrastrukture dužne su omogućiti ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih interesa, ali ne u protivnosti i na štetu javnog interesa
- **neprofitnosti** - komunalne djelatnosti se ne obavljaju radi stjecanja dobiti, već u cilju osiguravanja isporuke komunalnih usluga korisnicima prema načelima komunalnog gospodarstva propisanim ovim Zakonom
- **efikasnosti i učinkovitosti** - isporučitelj komunalne usluge obavezan je u obavljanju komunalne djelatnosti postupati na učinkovit, ekonomičan i svrhovit način uz najmanje troškove za korisnike
- **zaštite korisnika i okoliša** - opremanje građevinskog zemljišta komunalnom infrastrukturom i obavljanje komunalnih usluga osigurava se uz najprihvatljivije uvjete za život i zdravlje korisnika komunalnih usluga, prostor, okoliš i održivi razvitak
- **javnosti** - isporučitelj komunalne usluge dužan je osigurati javnost svojeg rada, te omogućiti korisnicima komunalne usluge pristup informacijama značajnim za isporuku komunalnih usluga i njihovo sudjelovanje u donošenju odluka u komunalnom gospodarstvu

- **prihvatljivosti cijene usluga** - cijene komunalnih usluga utvrđuju se na način da osiguravaju postupnost povrata troškova gradnje i održavanja komunalne infrastrukture i obavljanja komunalnih djelatnosti, vodeći računa da iste budu socijalno prihvatljive za stanovništvo i zaštitu prava potrošača u skladu s posebnim propisima
- **zaštite ugroženih kategorija građana** - jedinica lokalne samouprave dužna je osigurati isporuku komunalnih usluga ugroženim skupinama stanovništva na svom području, uz podmirenje troškova usluga iz sredstava proračuna u skladu s posebnim propisima

Iako su ova ekonomska, socijalna, demokratska i ekološka načela vrlo korisna kao kriteriji prema kojima bi se trebalo mjeriti uspješnost pružanja komunalnih usluga, nažalost se prema zadnjem nacrtu Zakona o komunalnom gospodarstvu iz **srpnja 2017.** godine ta načela neće odnositi na vodne usluge i uslugu prikupljanja otpadom jer su iste ponovno maknute iz popisa komunalnih djelatnosti. Takvim rješenjem je predlagatelj usvojio komentare Hrvatske grupacije vodovoda i kanalizacije te Ureda pučke pravobraniteljice tijekom javne rasprave o nacrtu Zakona iz ožujka 2017. godine prema kojima su komunalne vodne usluge i usluge gospodarenja komunalnim otpadom specifično regulirane posebnim zakonima te je najbolje njihovo potpuno uklanjanje iz Zakona o komunalnom gospodarstvu. Autori ove analize su naprotiv mišljenja da su se određene specifičnosti vodnih usluga poput nemogućnosti davanja koncesije privatnim poduzećima te specifičnosti usluga prikupljanja komunalnog otpada poput maksimalnog roka koncesija od 10 godina mogle riješiti unutar novog Zakona o komunalnom gospodarstvu kao krovnog zakona, a da se posebnim zakonima detaljno propišu sve specifičnosti ovih usluga. Ukoliko se usvoji posljednji nacrt Zakona o komunalnom gospodarstvu nažalost se bitnih 16 načela komunalnih usluga neće odnositi na usluge vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja unatoč činjenici da je riječ o komunalnim uslugama. S druge strane socijalna, ekonomska i demokratska načela koja su propisana Zakonom o vodama, a posebice Zakonom o održivom gospodarenju otpadom su manje sveobuhvatna i progresivna.

Zakon o vodama

Trenutno važeći Zakon o vodama je usvojen 2009. godine i regulirao je usluge vodoopskrbe i odvodnje te propisao izričito u članku 258. da se odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu više ne odnose na usluge vodoopskrbe i odvodnje. Razlog zašto je zakonodavac odlučio izdvojiti vodne usluge iz komunalnih djelatnosti nalazi se u Strategiji u vodama koja je usvojena 2008. godine. U Strategiji je utvrđeno da su usluge vodoopskrbe i odvodnje tzv. **nadkomunalne djelatnosti** (Strategija upravljanja vodama, 2009) što pretpostavlja da se radi o jedinstveno tehničko-tehnološkim sustavima koji obuhvaćaju više jedinica lokalne samouprave. Strategija dalje navodi kao razlog i da Zakon o komunalnom gospodarstvu nije isključio mogućnost privatizacije vodnokomunalnih poduzeća, vlasništva nad vodnom infrastrukturom i samo je djelomice riješio pitanje mehanizama više jedinica lokalne samouprave. Mišljenja smo da je ipak bilo moguće spomenute elemente posebno definirati Zakonom o vodama, a da se vodne usluge ne uklone iz Zakona o komunalnom gospodarstvu. Unatoč izdvajanju vodnih usluga iz komunalnih djelatnosti 2009. godine, do danas nije došlo do okrupnjavanja tj. uspostave natkomunalnih vodnih poduzeća za više jedinica lokalne samouprave.

Zakon o vodama definira **javnu vodoopskrbu** kao:



“Djelatnost zahvaćanja podzemnih i površinskih voda namijenjenih ljudskoj potrošnji i njihova kondicioniranja te isporuka do krajnjega korisnika ili do drugoga isporučitelja vodne usluge, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne vodoopskrbe te upravljanje tim građevinama ili na drugi propisani način (cisternama, vodonoscima sl.)”

Zakon o vodama definira **javnu odvodnju** kao:



“Djelatnost skupljanja otpadnih voda, njihova dovodenja do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanja i izravnoga ili neizravnoga ispuštanja u površinske vode, obrade mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne odvodnje te upravljanje tim građevinama; javna odvodnja uključuje i pražnjenje i odvoz otpadnih voda iz septičkih i sabirnih jama”

Člancima 171. i 172. Zakona o vodama određeno je da se **ne može dati koncesija** za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju privatnom poduzeću osim za usluge pročišćavanja otpadnih voda na rok od 5 do 10 godina te za usluge pražnjenja i odvoza otpadnih voda iz septičkih i sabirnih jama na rok od 3 do 5 godina. Člankom 196. je definirano da se usluge vodoopskrbe i odvodnje obavljaju kao javna služba, a člankom 197. su propisana **načela** od kojih izdvajamo:

- vodne usluge se pružaju pod nediskriminacijskim uvjetima i socijalno prihvatljivim uvjetima
- djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje obavljaju se učinkovito, ekonomično i svrhovito
- djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje obavljaju se tako da se osigura njihov održivi razvitak i stalno povećanje kakvoće vodnih usluga
- cijene vodnih usluga određuju se prema načelima punoga povrata troškova kako je utvrđeno zakonom kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva, socijalne prihvatljivosti cijene vode i zaštite od monopola
- javnost mora biti upoznata s bitnim informacijama o pružanju vodnih usluga.

Prema Zakonu o vodama usluge vodoopskrbe i odvodnje u gradovima mogu obavljati samo **javni isporučitelji** tj. trgovačka društva u kojem sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu imaju jedinice lokalne samouprave. Propisana je i **specijalizacija** odnosno da javni isporučitelj vodne usluge ne može obavljati druge djelatnosti osim javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Propisano je i ukoliko neka pravna ili fizička osoba stekne poslovni udio, dionice ili osnivačka prava u javnom isporučitelju vodnih usluga da mu istog trenutka prestaje pravni status javnoga isporučitelja vodnih usluga tj. pravo obavljati djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

Zakon o održivom gospodarenju otpadom

Trenutno važeći Zakon o održivom gospodarenju otpadom je usvojen 2013. godine i regulirao je među ostalim usluge sakupljanja odnosno prikupljanja komunalnog otpada te propisao izričito u članku 187. da se odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu više ne odnose na komunalnu djelatnost održavanja čistoće, u dijelu koji se odnos na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na određena odlagališta. Nije jasno zašto je to učinjeno te se Udruga gradova² prilikom donošenja zakona izričito usprotivila izdvajanju prikupljanja otpada iz komunalnih djelatnosti tim više što takva praksa nije uspostavljena nekom EU direktivom.

Zakon o održivom otpadu definira **miješani komunalni otpad** kao otpad iz kućanstava i otpad iz trgovina, industrije i iz ustanova koji je po svojstvima sastavu sličan otpadu iz kućanstava, iz kojeg posebnim postupkom nisu izdvojeni pojedini materijali (kao što je papir, staklo i dr.). Isto tako definira **biorazgradivi komunalni otpad** kao otpad nastao u kućanstvu i otpad koji je po prirodi i sastavu sličan otpadu iz kućanstva, a koji u svom sastavu sadrži biološki razgradivi otpad.

Zakon definira **javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada** kao:



“Prikupljanje tog otpada na određenom području pružanja usluge putem spremnika od pojedinih korisnika i prijevoz tog otpada do ovlaštene osobe za obradu tog otpada.”

Zakon određuje da se ta javna usluga smatra uslugom od općeg interesa, a ne propisuje posebna načela za pružanje usluge izuzev načela «onečišćivač plaća» te načela zaštite okoliša. Zakon propisuje da davatelj javne usluge prikupljanja komunalnog otpada može biti:

- trgovačko društvo koje osniva grad i u kojem drži većinski dio dionica, odnosno udjela,
- javna ustanova koju osniva grad
- pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji.

Zakon propisuje da u prvom i drugom slučaju predstavničko tijelo grada odlukom dodjeljuje obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, a u trećem slučaju predstavničko tijelo grada dodjeljuje odabirom najpovoljnije ponude koncesiju na rok do 10 godina.

Zakon o trgovačkim društvima

Komunalne usluge vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada u sva 4 analizirana grada pružaju trgovačka društva koja su u 100% vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne samouprave. Djelovanje trgovačkih društava regulira Zakon o trgovačkim društvima iz 1993. godine s mnogim izmjenama koje su nakon toga uslijedile. U sva 4 grada su poduzeća koja pružaju analizirane komunalne usluge registrirana kao **trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću tj. d.o.o.** koje Zakon definira kao „trgovačko društvo u koje jedna ili više pravnih ili fizičkih osoba unose u unaprijed dogovoreni temeljni kapital“. Glavna odrednica ovog oblika trgovačkog društva jest da članovi ne odgovaraju za obveze društva. Društvo se osniva na temelju ugovora kojeg sklapaju osnivači (društveni ugovor), a u slučaju da ga osniva samo jedan osnivač na temelju izjave o osnivanju društva.

Društvo posluje i obavlja djelatnosti koje su mu odredili osnivači. Organizacijska struktura i način upravljanja društvom određeni su Zakonom i društvenim ugovorom, odnosno izjavom o osnivanju kojima Zakon u određenom djelu prepušta pitanje definiranja odnosa organa društva. Zbog toga se ovlasti i međusobni odnosi upravljačkih organa u komunalnim poduzećima obuhvaćenih istraživanjem u određenoj mjeri razlikuju, no opća struktura i uloga tih organa je jednaka u svim društvima. Organi upravljanja trgovačkim društvom su skupština, nadzorni odbor i uprava. **Skupštinu** koja se mora sazvati najmanje jednom godišnje čine članovi društva koji dobivaju broj glasova sukladno svojem udjelu u temeljnom kapitalu. Skupština odlučuje o imenovanju i opozivu nadzornog odbora, imenovanju i opozivu uprave, povratu dodatnih uplata novca članovima društva, odlučuje o financijskim izvješćima društva, usvaja izvještaje uprave, postavlja zahtjev za nadoknadu štete koju društvo može imati protiv članova uprave i nadzornog odbora te ostalim pitanjima sukladno odredbama društvenog ugovora. **Uprava** vodi poslove društva i zastupa ga, vodi poslovne knjige, izrađuje financijske izvještaje te izvještava nadzorni odbor i skupštinu o poslovanju i stanju društva. Sastoji se od jednog ili više direktora koje imenuje i opoziva skupština (ili nadzorni odbor ukoliko je to određeno društvenim ugovorom). **Nadzorni odbor** mora imati d.o.o. među ostalim ukoliko ima više od 200 zaposlenih i temeljni kapital veći od 600.000 kn. To tijelo vrši nadzor nad radom uprave te osigurava da se njezin rad odvija u skladu s pojedinim odredbama Zakona i društvenog

ugovora. Članove nadzornog odbora kojih je najmanje 3 (može biti i više ako je neparni broj) imenuje skupština, a prema Zakonu o radu jedan od članova mora biti predstavnik radnika kojeg imenuje radničko vijeće. Uprava je dužna izvještavati nadzorni odbor o poslovnoj politici, rentabilnosti poslovanja društva a napose rentabilnosti upotrebe vlastitog kapitala, tijeku poslovanja, prihoda i stanja društva te poslovima koji bi mogli biti od velikog značaja za rentabilnost poslovanja i za likvidnost društva. Nadzorni odbor ima i određenu stratešku ulogu u društvu, a nadzire moguće sukobe interesa, naročito kad su u pitanju članovi uprave i članovi samog nadzornog odbora.

Oba nacrti novog Zakona o komunalnom gospodarstvu iz ožujka i srpnja 2017. godine uvode kao poseban oblik tzv. **komunalno javno trgovačko društvo** što bi prema mišljenju autora svakako trebalo biti provedeno i kroz Zakon o trgovačkim društvima. Tako nacrti Zakona o komunalnom gospodarstvu propisuju dodatne obveze poput godišnjeg plana kojeg uprava podnosi predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave i ograničenja poput nemogućnosti obavljanja drugih tržišnih djelatnosti osim povjerenih komunalnih djelatnosti. Nacrti Zakona kao temeljni uvjet za takvo društvo propisuju da jedna ili više jedinica lokalne samouprave moraju imati više od 75% poslovnih udjela dok je u važećem Zakonu o komunalnom gospodarstvu određeno da moraju imati više od 50%, a u Zakonu o vodama da moraju imati 100% poslovnih udjela. Mišljenje je autora da bi u novi Zakon o komunalnom gospodarstvu trebalo unijeti odredbu da takvo društvo mora imati 100% udjela od jedne ili više jedinica lokalne samouprave jer je ulazak privatnog kapitala u komunalno poduzeće u suprotnosti s načelom neprofitabilnosti koje propisuje novi nacrt Zakona, a u isto vrijeme otvara veći prostor za sukob interesa u poslovanju komunalnog poduzeća s drugim privatnim subjektima. Zanimljiva novina je bila u nacrtu Zakona o komunalnom gospodarstvu iz ožujka 2017. godine da bi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave biralo direktno skupštinu i nadzorni odbor takvog društva, a ne gradonačelnik i načelnik, no u nacrtu iz srpnja 2017. godine se od toga odustalo. Mišljenje je autora da bi takvo rješenje iz nacrti koji je bio u ožujku 2017. godine na javnoj raspravi doprinijelo široj društvenoj kontroli upravljanja i smanjenju potencijalne korupcije u komunalnim poduzećima jer sada predstavnička tijela gradova i općina nemaju gotovo nikakav nadzor nad poslovanjem komunalnih poduzeća što uključuje i ona koja se bave vodnim uslugama i prikupljanjem komunalnog otpada.

3. Praksa upravljanja komunalnim poduzećima u Puli, Osijeku, Zagrebu i Dubrovniku

U ovom poglavlju prikazana je organizacijska struktura komunalni poduzeća koja u gradovima obuhvaćenim istraživanjem obavljaju djelatnosti javne vodoopskrbe i odvođenje te prikupljanja komunalnog otpada uz prakse upravljanja poduzećima te rezultati upravljanja ovim uslugama.

3.1. PULA



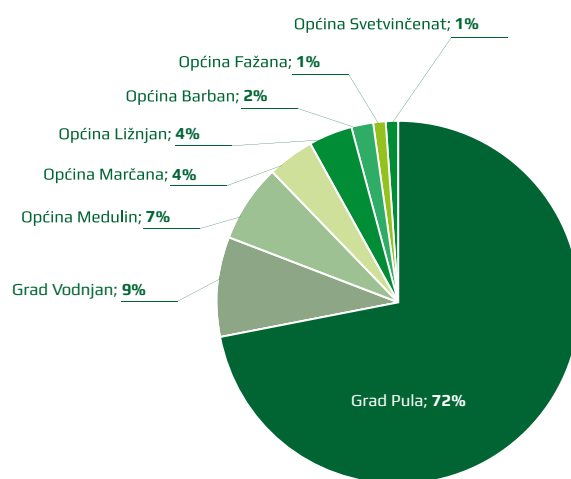
Upravljanje komunalnim poduzećima izrazito je centralizirano uz preveliku koncentraciju moći u rukama gradonačelnika što rezultira političkim imenovanjima i pogoduje razvijanju korupcijskih mehanizama u poduzećima te negativno utječe na kvalitetu usluge.

Poduzeća – struktura, vlasništvo, tijela, procesi

Za obavljanje komunalnih usluga vodoopskrbe i odvodnje te prikupljanja otpada u Puli su osnovana tri trgovačka društva. Vlasnici svih triju društava su Grad Pula kao većinski vlasnik te sedam jedinica lokalne samouprave s manjim udjelima u društvima. **Vodovod Pula d.o.o.** obavlja djelatnosti javne vodoopskrbe, ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe, izvođenje priključaka, umjeravanje vodomjera te proizvodnje energije za vlastite potrebe. **Pula Herculanea d.o.o.** obavlja djelatnost prikupljanja otpada te druge djelatnosti gospodarenja otpadom. Iako je do 2014. godine društvo obavljalo i djelatnost javne odvodnje, zbog usklađivanja s odredbama Zakona o vodama tu je djelatnost moralo isključiti iz svojeg poslovanja te je osnovano društvo **Pragrande d.o.o.** na koje je preneseno obavljanje usluge javne odvodnje. Pragrande d.o.o. je pravni sljednik Pula Herculanea-e d.o.o., a unatoč tome što su poduzeća formalno-pravno odvojena, u svojem su poslovanju i dalje povezana time što imaju istog direktora, o čemu će više riječi biti kasnije.

Struktura sva tri poduzeća društvenim je ugovorima uređena gotovo identično. Organi društava su skupština, uprava i nadzorni odbor. **Skupštinu** čine svi članovi društva s time da svakog člana predstavlja jedan predstavnik, gradonačelnik, te u pravilu načelnici općina ili osobe koje oni imenuju, odnosno njihovi punomoćnici. U slučaju većinskog vlasnika, Grada Pule, Statutom je propisano da je gradonačelnik član skupštine u svim trgovačkim društvima u kojima Grad ima udjele ili dionice. Broj glasova svakog člana sukladan je njegovu udjelu u temeljnom kapitalu te Pula kao većinski vlasnik, odnosno gradonačelnik u pravilu može samostalno donositi odluke. Slijedom toga, gradonačelnik Pule je osoba s izrazitom mogućnošću utjecaja na sva tri poduzeća budući da preko skupštine odlučuje o imenovanju i opozivu uprave i članova nadzornog odbora. Gradsko vijeće kao predstavničko tijelo nema ovlasti kad je u pitanju izbor predstavnika

Vodovod Pula d.o.o.
Temeljni kapital: 143. 800. 000, 00 kn



Slika 1: Struktura vlasništva Vodovod Pula d.o.o.

Pule u skupštinama poduzeća, a time niti utjecaj na izbor članova uprave i nadzornog odbora. Utoliko je sva moć koncentrirana u rukama gradonačelnika što povećava rizik od njezine zloupotrebe. Ostale ovlasti skupštine uključuju odlučivanje o financijskim izvještajima društva, upotrebi ostvarenog dobitka odnosno pokrivanju gubitaka, pitanjima preoblikovanja društva, sklapanju poduzetničkih ugovora, davanju suglasnosti upravi za sklapanje određenih poslova te ostalim pitanjima. Skupština zasjeda najmanje jednom godišnje, u pravilu je saziva uprava, a po potrebi je mogu sazvati i članovi ili nadzorni odbor. Prema dostupnim podatcima, skupštine svih triju poduzeća u 2016. godini održale su samo jednu, redovnu sjednicu. Skupština može valjano odlučivati ako su na njoj prisutni članovi društva ili njihovi zastupnici koji predstavljaju najmanje 50% temeljnog kapitala, a odluke se u pravilu donose većinom danih glasova.

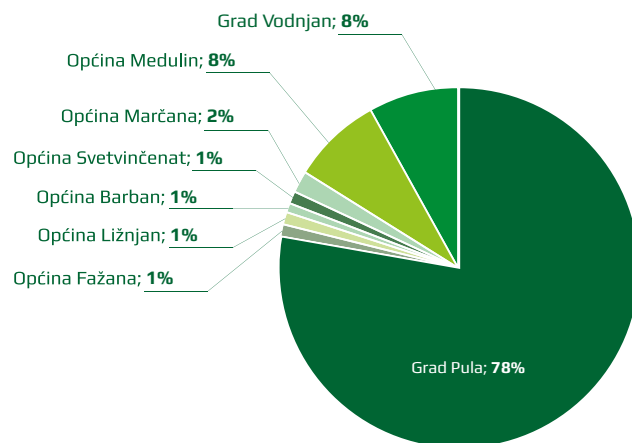
Uprava u sva tri poduzeća zastupa društvo te vodi poslove u skladu s društvenim ugovorom, odlukama članova te obaveznim uputama skupštine i nadzornog odbora. Pored vođenja poslovnih knjiga i izrađivanja financijskih izvještaja, uprava je dužna pripremati i dostavljati svakom članu društva i nadzornog odbora tromjesečno izvješće o rezultatima u usporedbi s planom poslovanja te o poslovnim aktivnostima i imovini. Sva tri poduzeća u pravilu imaju jednog člana uprave, odnosno direktora. Odluku o imenovanju direktora donosi skupština na prijedlog nadzornog odbora, a statutom društava određeno je kako se ovo čini na temelju javnog natječaja u kojem je jedan od uvjeta da kandidat dostavi program rada i razvoja društva za četverogodišnje razdoblje. Dok su Vodovod i Herculanea imenovali direktora na navedeni način, za direktor društva Pragrande imenovan je bez provedenog javnog natječaja. Ista je osoba bila direktor društva Herculanea što je funkcija koju i danas obnaša u oba društva. U očitovanju društva Pragrande Državnom uredu za reviziju vezano za ovo pitanje, navedeno je da je „*društvo osnovano isključivo na temelju odredbi Zakona o vodama (a ne iz ekonomskih razloga) te da je zajednički donesena odluka da će iz razloga racionalnosti i smanjenja troškova direktori takvih novoosnovanih trgovačkih društava postati direktori društava iz kojih su se ta društva odvojila i da će tu funkciju obavljati volonterski*“³. Osim što je sporno obrazloženje da se direktorska funkcija poduzeća koje obavlja djelatnost javne odvodnje i čiji temeljni kapital iznosi 34 milijuna kuna obavlja volonterski, na ovaj je način direktor imenovan bez raspisivanja javnog natječaja i odabira kandidata na temelju ocjene programa kandidata. Ovi bi se problemi izbjegli da se djelatnost javne odvodnje nakon izdvajanja iz društva Herculanea prenijela na Vodovod te na taj način u jednom poduzeću objedinilo djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje kao što je slučaj u ostalim gradovima. Postoje indicije, koje potvrđuju neki od sugovornika, da je poslovanje poduzeća Pragrande, osim istim direktorom vezano za poduzeće Herculanea time što i dalje koriste zajedničke službe za opće poslove te financije i računovodstvo, ali i mehanizaciju te poslovne prostore. Navedeno je protivno načelu specijalizacije pružatelja vodnih usluga koje uvodi Zakon o vodama.

Nadzorni odbor (NO) u sva tri komunalna poduzeća sastoji se od pet (5) članova od kojih četiri bira skupština, na način da se tri člana odabire na prijedlog Grad Pule, odnosno gradonačelnika, a jednog na prijedlog svih ostalih članova društva. Petog člana imenuje radničko vijeće u komunalnom poduzeću. Mandat članova traje četiri godine uz mogućnosti ponovnog imenovanja. Za članove NO u pravilu se biraju gradski vijećnici, pročelnici upravnih odjela te vanjski stručnjaci ili druge osobe, no svi se sugovornici slažu kako je pri izboru presudna povezanost osoba sa vladajućom strankom, odnosno koalicijom. Ovakva praksa ozbiljno ugrožava neovisnost NO, a time i kvalitetno obavljanje poslova nadzora. NO odluke donosi na sjednicama koje saziva predsjednik. Sjednice su se u pravilu održavale tek nekoliko puta godišnje, no od 2016. se njihova učestalost povećala te je u svim društvima održano šest sjednica, što sugovornici pripisuju izvješću državne revizije u kojem je upozoreno na problem nedovoljno učestalog zasjedanja NO. Odluke na sjednicama su valjane ako je prisutna natpolovična većina članova, a donose se većinom nazočnih članova.

Odnos komunalnih poduzeća i lokalne vlasti

Lokalna vlast dužna je osigurati obavljanje komunalnih usluga, a osim što imenuje svoje predstavnike u tijela komunalnih poduzeća, odlučuje o sufinanciranju komunalnih djelatnosti i infrastrukture, o statusnim promjenama i preoblikovanju, stjecanju i prijenosu udjela, daje suglasnost na cijenu usluga te na zaduživanje poduzeća, planira infrastrukturne i ostale projekte, ima mogućnost osigurati sredstava iz EU fondova itd. Centralna osoba u Puli je gradonačelnik čije mu ovlasti omogućuju izrazito velik utjecaj na komunalna poduzeća. Kao što je već spomenuto, gradonačelnik je predstavnik Grada u skupštinama svih poduzeća u vlasništvu Grada te imenuje članove uprave i NO. Gradsko vijeće nema ulogu u samom upravljanju gradskim poduzećima već donosi odluke isključivo vezano za njihovo osnivanje, statusne promjene te stjecanje i prijenos udjela u društvima. Iako poduzeća preko gradonačelnika Gradskom vijeću podnose izvještaje o poslovanju s izvještajima nadzornih tijela za proteklu poslovnu godinu, ono o izvještajima može samo raspravljati te donijeti zaključak o njihovom usvajanju. Međutim, odluka Gradskog vijeća o usvajanju izvještaja nema pravne posljedice budući da zakonom nije propisana nadležnost predstavničkog tijela po ovom pitanju. Prema Zakonu o trgovačkim društvima skupština društva je tijelo koje preispituje i odlučuje o godišnjim izvještajima koji se jednom kad su utvrđeni dostavljaju u sudski registar. Kako se Gradskom vijeću izvještaji šalju nakon što su utvrđeni na skupštini poduzeća, ono ih može samo komentirati.

Pula Herculanea d.o.o. 34. 142. 600, 00 kn
Pragrande d.o.o. 34. 730. 000, 00 kn



Slika 2: Struktura vlasništva Pula Herculanea d.o.o. i Pragrande d.o.o.

³ Izvješće o obavljenoj reviziji, Rad nadzornih odbora trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području Istarske županije, 2016.

Gradsko vijeće ima mogućnost posrednog utjecaja na komunalna poduzeća kroz usvajanje proračuna koji predlaže gradonačelnik, te kroz donošenje općih akata i strateških dokumenata. Svi sugovornici smatraju da gradonačelnik svoje ovlasti za utjecaj na komunalna poduzeća vrši u prevelikoj mjeri vodeći se pritom stranačkim motivima što rezultira nedostatkom samostalnosti i stručnog upravljanja poduzećima i negativno utječe na njihovu efikasnost i učinkovitost, a time i kvalitetu pružane usluge. Sugovornici među mehanizmima vršenja stranačkog utjecaja kao vrlo problematične navode praksu stranačkog imenovanja direktora i članova nadzornih odbora te zapošljavanje djelatnika u poduzećima, kao i direktan utjecaj na određene poslovne odluke i neadekvatno korištenje novaca poduzeća.

Ranije opisana procedura imenovanja direktora poduzeća putem javnih natječaja trebala bi osigurati uvažavanje stručnosti, no prema mišljenju sugovornika, oni se prvenstveno biraju po političkom ključu. Umjesto stručnih kompetencija u području djelatnosti poduzeća, glavni je kriterij politička podobnost **„politički utjecaj je prisutan i to je uostalom vidljivo i na članovima uprave tih društava koji se mijenjaju po političkom ključu. To se radi kroz natječaj, ali to uvijek moraju biti ljudi od povjerenja stranke na vlasti“**.

Primjer 1: Imenovanje direktora u jednom od komunalnih poduzeća u 2007. godini.

Krajem 2006. godine u Društvu je raspisan javni natječaj za direktora poduzeća. Prije raspisivanja samog natječaja u javnosti se spekuliralo kako vladajuća stranka IDS namjerava razriješiti dužnosti dugogodišnjeg direktora A, što je izazvalo napetosti s tadašnjim koalicijskim partnerom, Hrvatskom strankom umirovljenika čijim je članom kandidat A postao nakon izlaska iz IDS-a. Prilikom odlučivanja o prijavama kandidata pristiglim na javnom natječaju, Nadzorni je odbor ustanovio kako prijava kandidata B nije potpuna, odnosno kako je jedan od propisanih dokumenata predan nakon predviđenog roka. Stoga je na sjednici NO-a odlučeno kako će se zatražiti pravno mišljenje nezavisnog stručnjaka o tome je li prijava važeća, no na sljedećoj se sjednici, unatoč protivljenju dijela članova NO-a, pristupilo glasanju o prijavama kandidata bez da je navedeno pravno mišljenje zatraženo. Prilikom odlučivanja je također zaobidena procedura koja nalaže ispunjavanje obrasca prema točno utvrđenim kriterijima za ocjenjivanje programa kandidata iako je, prema riječima tadašnjeg predstavnika radnika, u raspravi svih pet članova program kandidata A ocijenilo najkvalitetnijim. Unatoč svemu, većinom od 3 naspram 2 kandidat B je izglasan kao najbolji kandidat te je potom na Skupštini imenovan za direktora. Prema mišljenju nekih od sugovornika ovo je bila posljedica direktnog pritiska gradonačelnika na članove NO koji je ovakvim nepoštivanjem procedure osigurao da NO odabere kandidata s lošijim programom i prethodnim radnim iskustvom. Kao razlog vide s jedne strane, neslaganje gradonačelnika s tadašnjim direktorom A, a s druge strane, političku podobnost novoimenovanog direktora.

Opisana zloupotreba političkog utjecaja osigurana je praksom imenovanja članova NO prema političkoj podobnosti. Naime, prema sugovornicima, odabir članova NO u pravilu se također vrši po stranačkom ključu, a često predstavlja i određenu vrstu političke „trgovine“ ili „zahvale“ za lojalnost

„...nadzorni odbori donose mjesečno nekome prihode, pa onda i taj stil nekih različitih zahvala za pojedino dizanje ruku: „Dignut ću ti ruku, a ti ćeš mene staviti u nadzorni odbor“...“

Većinu članova NO direktno imenuje gradonačelnik, a za njihov odabir nisu u pisanom obliku propisani kriteriji i pravila, primjerice neovisnost ili određene kompetencije. Kod većine sugovornika, među kojima su bivši zastupnici u Gradskom vijeću i bivši članovi NO postoji suglasnost da se članovi NO prilikom odlučivanja u pravilu vode napuštajući gradske vlasti te da se funkcija NO svodi na formalnost **„...članove NO-a imenuje politika, primjerice Grad Pula ili neka druga općina i onda vjerojatno kad oni idu na taj sastanak neko im kaže, „čuj nemoj komplicirati, tamo je sve uredu, glasaj za“**. Nadalje, prema iskustvu sugovornika, članovi NO su često nezainteresirani i ne obavljaju svoje dužnosti s potrebnom pozornošću, a sjednice se održavaju nedovoljno često. Kod većine poduzeća sjednice su se u pravilu održavale tek nekoliko puta godišnje, na što je, kao što je spomenuto upozorila i državna revizija, što je rezultiralo učestalijim sazivanjem sjednica.

Ovakva praksa imenovanja direktora i članova NO ne znači da se na te pozicije imenuju nestručne osobe. Sugovornici ističu kako dio direktora svakako ima potrebne kompetencije, no unatoč tome im je potrebna politička podrška, a u vođenju poduzeća često moraju izvršavati naloge gradonačelnika. Navode kako je bilo slučajeva u kojima pojedini direktori nisu dozvoljavali da se gradonačelnik miješa u upravljanje poduzećem, prvenstveno u stručna pitanja, što je rezultiralo konstantnom napetošću te na koncu smjenom direktora prije isteka mandata. Kad je u pitanju utjecaj direktora i komunalnih poduzeća na razvojne politike i infrastrukturne projekte vezane uz komunalne djelatnosti, sugovornici smatraju kako je situacija još gora, te kako je pri donošenju odluka struka u pravilu zanemarena. Osim u poslovanju, poduzeće nema samostalnost niti u zapošljavanju djelatnika i njihovom odabiru jer je 2004. donesena odluka gradonačelnika prema kojoj svako radno mjesto mora odobriti Grad što se po mišljenju ispitanika uvelike zlorabi za zapošljavanje stranačkih kadrova ili „glasačke mašinerije“. Pritom unatoč trendu smanjivanja broja zaposlenih postoji prevelik broj administrativnih djelatnika što rezultira većim radnim opterećenjem djelatnika na terenu.

Nadalje, sugovornici upozoravaju kako je bilo slučajeva u kojima je lokalna vlast od komunalnih poduzeća tražila „prebacivanje“ sredstava na druga poduzeća ili društva u većinskom privatnom vlasništvu te da se pritom radilo o izdacima koji nemaju veze s djelatnošću poduzeća. Dio sugovornika ukazuje da ovakvim problematičnim financijskim transakcijama lokalna vlast iz poduzeća „izvlači“ sredstva za projekte čije financiranje ne može osigurati kroz gradski proračun ili na drugi prihvatljiv način. Kao primjer navode slučajeve u kojima su komunalna poduzeća, po nalogu gradonačelnika, nogometnom klubu NK Istra 1961 putem direktnih uplata ili zajmova prebacivala vlastita

sredstva. Neki od sugovornika izražavaju sumnju kako po nalogu gradske vlasti komunalna poduzeća koriste usluga konzultantskih agencija, koje im u stvarnosti nisu potrebne, ali se na ovaj način agencijama „kompenziraju“ usluge koje su strankama pružene u predizbornoj kampanji. Uz ove primjere prisutna su i financiranja u manjim iznosima, primjerice raznih udruga povezanih s gradskom vlasti. Sugovornici smatraju da je ovakvom tipu transakcija teško ući u trag jer se kroz financijske izvještaje vješto „zakamufliraju“ te je nadzornim odborima teško utvrditi nepravilnosti.

Rezultati upravljanja komunalnim poduzećima

Kvaliteta javne vodoopskrbe. Sugovornici pozitivno ocjenjuju kvalitetu vode za ljudsku potrošnju kao i njezinu dostupnost. Isporuka usluge u pravilu je kvalitetna i sigurna, a u zadnjih je 10 godina poboljšana kroz određene infrastrukturne radove (saniranje dijela vodovodne mreže). Gubici vode su smanjeni na 22% i među najmanjima su u Hrvatskoj, no velik dio vodovodne mreže je star, a unaprjeđenje bi zahtijevalo velika ulaganja što gradskoj vlasti godinama nije bio prioritet. Dio sugovornika napominje da bi se ova sredstva mogla osigurati kroz EU fondove za što trenutno postoji inicijativa u suradnji poduzeća i Grada. Pula se uglavnom snabdijeva iz sustava Rakonek i Butoniga koji zbog udaljenosti generiraju povećane troškove, a neki od sugovornika upozoravaju kako pulski izvori vode nisu dovoljno iskorišteni što je posljedica nedovoljnog poštivanja vodozaštitnih zona oko pulskih bunara.

Po pitanju **kvalitete usluge javne odvodnje** mišljenja sugovornika su različita. Naime, 2015. godine s radom je krenuo pulski obalni kolektor čiji je glavni cilj sanacija kanalizacijske odvodnje u Pulskom zaljevu. Iako se svi ispitanici slažu kako je ovo bila nužnost, neki naglašavaju kako je ovaj projekt preplaćen i tehnički loše izveden te će izazvati daljnje troškove. Projekt su sufinancirale Hrvatske vode, no sugovornici smatraju da je problematično što ukupni iznos sredstava koji se putem računa za vodu naplaćivao od korisnika nije objavljen te sumnjaju da li se koristio namjenski. Nadalje, u Puli se već godinama planira izgradnja novog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda. Postojeći uređaj na Valkanama izgrađen je 1987. godine, a zastarijelom tehnologijom koja omogućava samo mehaničko pročišćavanje te svojim kapacitetima ne zadovoljava potrebe grada kao ni ekološke standarde „**sadašnji pročištač nije pročištač, to je samo usitnjivač**“. Po pitanju projekta izgradnje novog uređaja dio ispitanika upozorava kako postoji niz problema poput broja uređaja, lokacije i tehničke izvedbe koji su prema dosadašnjim planovima gradske vlasti neadekvatni i mogli bi dugoročno predstavljati problem za sustav javne odvodnje i značajno povećati troškove koje će na koncu plaćati građani. U pogledu priključivanja korisnika na kanalizacijsku mrežu, neki sugovornici naglašavaju pozitivne pomake, koji se događaju unatoč otporu dijela korisnika i problemima s ilegalnim priključcima. Istovremeno postoji zabrinutost oko nadzora nad septičkim jamama te zbrinjavanjem otpadnih i fekalnih voda u dijelu koji obavljaju privatne tvrtke. Nadzor nad njima nije dovoljno dobro uspostavljen što potencijalno ugrožava podzemne vode i okoliš.

Cijena usluge javne vodoopskrbe i odvodnje određena je odlukama poduzeća te odobrena od gradonačelnika. Ukupni fiksni dio cijene (s PDV-om) iznosi 11,30 kn/mjesečno (za socijalno ugrožene građane 6,68 kn/mjesečno), a ukupni varijabilni dio (s PDV-om i javnim davanjima) 14,71 kn/m² (za socijalno ugrožene građane 11,54 kn/m²). Po tome je Pula blizu prosječne cijene javne vodoopskrbe u Hrvatskoj, koja je prema Planu upravljanja vodnim područjima 2016.-2021. u 2013. godini iznosila 14,79 kn/m². Usluge naplaćuje Vodovod, a sama usluga javne vodoopskrbe čini oko 50% cijene, dok ostale stavke poput naknada za druga poduzeća i razvoj infrastrukture (Hrvatske vode, Istarski vodozaštitni sustav, Pragrande, Albanež itd.) nisu u nadležnosti Vodovoda te poduzeće nema kontrolu nad njihovim korištenjem. Neki ispitanici naglašavaju kako je ovakvo određivanje cijene bilo potaknuto prvenstveno političkim razlozima, a ne realnom procjenom potreba poslovanja Vodovoda te kako daljnje unaprjeđenje usluge zahtjeva određeno povećanje fiksnog dijela cijene. Posljednjih nekoliko godina Vodovod ostvaruje malu dobit, a ona se ne ulaže u poboljšanje usluge i sustava već se prvenstveno koristi na pokrivanje gubitka od 12 milijuna kuna koji je nastao otpisivanjem nenaplaćenih potraživanja prema Uljaniku i Hrvatskoj vojsci. Iako je, prema navodima sugovornika, bilo najava da će navedene gubitke pokriti Grad, to se nije dogodilo te poduzeće mora na ovaj način koristiti eventualnu dobit.

Kvaliteta usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada. U Puli se odvaja oko 20% otpada, a sugovornici upozoravaju kako po tom pitanju nije učinjeno dovoljno da bi se do 2020. godine ostvarili ciljevi na koje obvezuje nacionalno zakonodavstvo i direktive EU, poput 50% odvajanja otpada te smanjenje biorazgradivog otpada na odlagalištima za 65%. Zbog ovoga gradu prijeti potencijalno plaćanje penala što će povećati cijenu usluge. Sugovornik koji više godina djeluje u području gospodarenja otpadom smatra kako je odrađeno nedovoljno pripremnih mjera za postizanje propisanih ciljeva, a kako navodi glavni je razlog „**nedovoljna razina stručnosti, kompetentnosti i znanja čelnika i odgovornih osoba u jedinicama lokalne samouprave i u komunalnim poduzećima zbog čega nisu niti mogli biti ostvareni uvjeti da se pristupi toj problematici na dovoljno stručan način**...“. Nadalje, Grad još uvijek nije prešao sustav usluge po količini proizvedenog otpada, prema načelu „onečišćivač plaća“, kao što propisuje Zakon o održivom gospodarenju otpadom, već se cijena temelji na broju odvoza i volumenu spremnika koji je određen prema kvadraturi stambenog objekta, a ne prema stvarnim potrebama. Prvog studenog 2017. godine na snagu je stupila Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom koja propisuje način obračuna naknade po proizvedenom otpadu s ciljem smanjenja količine miješanog komunalnog otpada. Većina sugovornika smatra kako su Grad i komunalno poduzeće trebali poduzeti ozbiljnije mjere kako bi prelazak na sustav bio lakši, a postotak odvajanja otpada povećao. Pritom upozoravaju na tromost i neprilagodljivost poduzeća za što navode primjer nedovoljnog broja reciklažnih dvorišta te iskustva s pilot-projektom selektiranja otpada na kućnom pragu koji je započeo prije osam godina, međutim još uvijek se nije proširio na ostale dijelove grada. Uz to dio sugovornika smatra kako se selektirani otpad u nekim slučajevima ne oporabljuje već samo odlazi na trenutno odlagalište. Sugovornici također upozoravaju kako će u narednom razdoblju doći do povećanja cijene zbog Centra za gospodarenje otpadom Kaštijun uz koji spominju niz problema, od predimenzioniranosti, lokacije, zastarjele tehnologije i neriješenih pitanja vezano za zbrinjavanje obrađenog otpada.

Transparentnost

Korisnici i javnost, osim spomenutog bazičnog informiranja o uslugama, s poslovanjem poduzeća mogu se upoznati prvenstveno putem godišnjih izvještaja o poslovanju društava koja se usvajaju na Gradskom vijeću. Izvještaji o poslovanju se uz izvještaje o radu nadzornih odbora objavljuju na gradskim web stranicama. Ovo svakako pruža mogućnost da se u nekoj mjeri prati poslovanje poduzeća, no većina sugovornika smatra da bi se razina javnosti rada i transparentnosti trebala povećati. Izvještaji nisu objavljeni na stranici niti jednog poduzeća što bi doprinijelo njihovoj dostupnosti. Autori smatraju kako bi poduzeća trebala dostupnima učiniti financijske izvještaje te kako bi ih zajedno s izvještajima o poslovanju trebali objavljivati na svojim stranicama. Nadalje, kao što predlažu neki od sugovornika, poduzeća bi korisnike i javnost trebala redovito, više puta godišnje, izvještavati o poslovanju. Važan element javnosti rada bio bi objavljivanje godišnjih planova rada poduzeća i planiranih projekata te konzultiranje s korisnicima i zainteresiranom javnošću.

“Komunalna poduzeća i lokalna samouprava mora biti puno prisutnija u svome radu prema građanima, odnosno moraju svoje odluke, akte, sve ono što se tiče komunalne djelatnosti na svome području puno intenzivnije i jače artikulirati prema građanima”.

Zbog nedostatka transparentnosti dio sugovornika sumnja koliko se prilikom upravljanja komunalnih poduzeća štiti javni interes.

Participativnost

Korisnici se u pravilu nedovoljno educirani te nezainteresirani za komunalne djelatnosti i usluge osim kad je u pitanju njihova cijena. Iako ne smatraju kako su za ovakvo stanje kriva poduzeća, jedan od razloga apatije korisnika sugovornici vide u već spomenutoj nemogućnosti utjecaja na komunalna poduzeća i pitanja vezana za komunalno gospodarstvo. Korisnike i javnost se uključuje kada lokalnu vlast na to obvezuje zakon, međutim pritom se uglavnom radi o formalnosti, a „**građane se često dovodi pred gotov čin**“. U slučajevima kada su se oko nekog komunalnog pitanja u Puli oformile građanske inicijative, primjerice po pitanju protivljenja izgradnji Centra za odlagalište otpada Kaštijun, pokazalo se da ih lokalne vlasti ignoriraju. S obzirom na navedeno, autori smatraju kako je dosadašnjim načinom upravljanja poduzećima te njihovim odnosom s korisnicima u Puli načelo javnosti tek djelomično ispoštovano te kako je korisnicima potrebno omogućiti aktivniju ulogu u upravljanju komunalnim djelatnostima.

3.2. OSIJEK

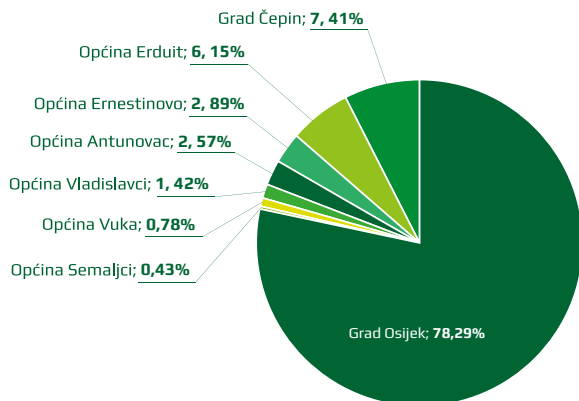
Nadzorni odbori komunalnih poduzeća u Osijeku, u usporedbi s drugim gradovima, imaju povećane ovlasti, prvenstveno kroz imenovanje članova uprave, a upravljanje je manje opterećeno stranačkom politikom. Kvaliteta usluge je uglavnom zadovoljavajuća uz naglašenu potrebu sugovornika za većim uključivanjem korisnika u upravljanje uslugom.

Poduzeća – struktura, vlasništvo, tijela, procesi

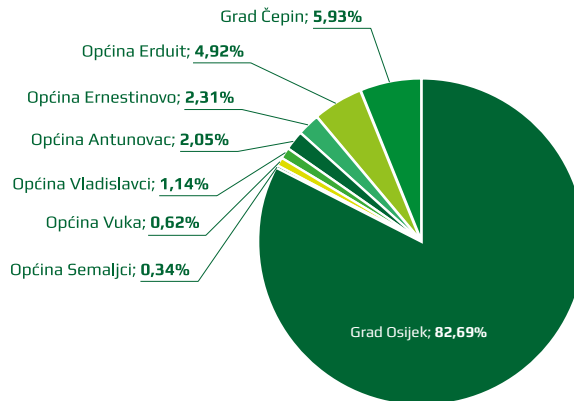
Za obavljanje komunalnih usluga vodoopskrbe i odvodnje te prikupljanja otpada u Osijeku su osnovana dva trgovačka društva. Osnivači oba društva su Grad Osijek kao većinski vlasnik te okolne općine koje imaju manje udjele u društvima. Društvo **Vodovod-Osijek d.o.o.** obavlja djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje. Društvo u 100% vlasništvu ima četiri društva kćeri – Vodovod-montaža d.o.o., Vodovod-graditeljstvo d.o.o., Vodovod-hidrogeološki radovi d.o.o. i Vodovod-projektni biro d.o.o. - koja su osnovana tijekom 2012. i 2013. godine kako bi se druge djelatnosti razdvojile od javne vodoopskrbe i odvodnje sukladno Zakonu o vodama. Društvo **Unikom d.o.o.** obavlja djelatnosti iz područja gospodarenja otpadom, a naročito skupljanje, odvoz, obradu i zbrinjavanje komunalnog otpada, ali i djelatnosti uzgoja ukrasnog bilja, upravljanja zoološkim vrtom, veterinarskih i druge djelatnosti. Dio sugovornika koji su djelatnici poduzeća smatra kako bi se odvajanjem djelatnosti koje nemaju veze s gospodarenjem otpadom povećala efikasnost društva.

Struktura oba poduzeća društvenim je ugovorima uređena slično uz povećane ovlasti nadzornog odbora u odnosu na druge gradove obuhvaćene istraživanjem, prvenstveno kroz imenovanje članova uprave. Organi društva su skupština, uprava i nadzorni odbor.

Skupštinu čine po jedan predstavnik osnivača te ima 8 članova. Broj glasova svakog člana sukladan je njegovom udjelu u temeljnom kapitalu te Osijek kao većinski vlasnik može samostalno donositi odluke. Prema Statutu Grada, predstavnik Osijeka u skupštinama svih društava je gradonačelnik. Skupština odlučuje o financijskim izvještajima, povećanju i smanjenju temeljnog kapitala, upotrebi ostvarene dobiti i načinu pokrivanja gubitka, izboru i opozivu članova nadzornog odbora, poslovnim udjelima, statusnim promjenama, promjenama društvenog ugovora te ostalim pitanjima. Ukoliko se dobit koristi tako da ne ostaje u društvu, gradonačelnik treba dobiti suglasnost Gradskog vijeća. Kad je u pitanju Unikom, iz nadležnosti skupštine izuzeto je odlučivanje o uporabi ostvarene dobiti te je propisano kako se ona ne dijeli članovima društva već se koristi za financiranje djelatnosti društva investiranjem u daljnje obavljanje usluge. Skupština zasjeda najmanje jednom godišnje, a saziva je Uprava, te u slučaju Unikoma i svaki član društva.



Slika 3: Struktura vlasništva Vodovod-Osijek d.o.o.



Slika 4: Struktura vlasništva Unikom d.o.o.

Sjednice vodi uprava i predsjednik skupštine, a odluke se u pravilu donose većinom od 51% posto ukupnog broja glasova. Iako to nije propisano društvenim ugovorom, Unikom je omogućio prisustvovanje ograničenog broja građana na sjednicama Skupštine. Ova praksa je uvedena na način da se na mrežnim stranicima poduzeća objavljuje poziv na sjednicu s brojem građana koji mogu prisustvovati ukoliko pravovremeno podnesu zahtjev. Prema dosadašnjim pozivima broj je ograničen na jednog građana.

Uprava organizira i rukovodi procesom rada i poslovanja poduzeća o čemu izvještava Skupštinu, vodi poslovne knjige i poslove unutarnjeg nadzora te izrađuje financijska izvješća i izvješća o stanju društva koja dostavlja NO i Skupštini. Prilikom sklapanja pravnih poslova koji premašuju iznos od 10% temeljnog kapitala društva (Vodovod-Osijek), odnosno 200.000,00 kn (Unikom), uprava treba dobiti suglasnost NO-a. Nadalje, uprava predlaže NO poslovnu politiku društva i cijene komunalnih usluga. Upravu, odnosno direktora imenuje NO na vrijeme od četiri godine. Pritom nije obavezno provođenje javnog natječaja već se imenovanje vodi prema postupku i kriterijima koje utvrdi NO.

Nadzorni odbor (NO) Vodovoda-Osijek ima sedam (7) članova od kojih šest bira Skupština, a jednog zaposlenici društva. Grad Osijek u NO ima pet članova, a ostali osnivači jednog zajedničkog člana. NO Unikoma ima pet (5) članova od kojih četiri bira Skupština, a jednog zaposlenici društva. Grad Osijek u NO ima tri člana, a ostali osnivači jednog zajedničkog člana. Mandat članova traje četiri godine te na mjesečnoj bazi primaju naknade u iznosu od 1.800,00 kn. Članove NO u pravilu čine gradski vijećnici, vijećnici gradskih četvrti te druge osobe povezane s vladajućim strankama, odnosno koalicijom stranaka. NO odluke donosi na sjednicama, većinom glasova svih članova. U 2016. godini u svakom je društvu održano po šest sjednica NO. Dok je Pravilnikom o radu NO Vodovoda propisano je da su zapisnici sjednica NO poslovna tajna, a pravo uvida u zapisnik imaju osnivači, članovi NO te Uprava, Unikom zapisnike NO objavljuje na mrežnim stranicama zajedno sa zapisnicima sjednica Skupštine. Unikom nema Pravilnik o radu NO. Osim poslova nadzora u skladu sa zakonom o kojima izvještava Skupštinu, NO imenuje i opoziva članove Uprave te, uz suglasnost gradonačelnika, utvrđuje cijenu komunalnih usluga Društva. Ovakvo uređenje formalno sprječava koncentraciju moći u rukama skupštine, odnosno gradonačelnika, što je razlika u odnosu na druge gradove. No sugovornici smatraju kako je u praksi gradonačelnik centralna osoba čiji je utjecaj na imenovanja, iako se odvija u dogovoru s koalicijskim partnerima, presudan. Tako se kroz skupštinu članovi NO biraju po stranačkom ključu, a tijelo u praksi postupi po gradonačelnikovim uputama. Sukladno tome, NO o imenovanju direktora ne odlučuje samostalno već po nalogu gradonačelnika. Ipak, ovakvo uređenje društva koje daje veće ovlasti NO predstavlja pozitivan pomak prema disperziji moći upravljanja poduzećima te bi uvođenjem mehanizama za izbor neovisnih članova NO omogućilo tijelu stvarni utjecaj na poslovanje društva i uvjete za provođenje kvalitetnijeg nadzora nad radom uprave.

Odnos komunalnih poduzeća i lokalne vlasti te prakse upravljanja poduzećima

Kao i u drugim gradovima, gradska vlast dužna je osigurati da se komunalne usluge pružaju redovito i kvalitetno, a osim što imenuje svoje predstavnike u tijela komunalnih poduzeća, odlučuje o sufinanciranju komunalnih djelatnosti i infrastrukture, o statusnim promjenama i preoblikovanju, stjecanju i prijenosu udjela, daje suglasnost na cijenu usluga te na zaduživanje poduzeća, planira infrastrukturne i ostale projekte. Slično kao u Puli, Gradsko vijeće Grada Osijeka nema ulogu u samom upravljanju gradskim poduzećima već donosi odluke isključivo vezano za njihovo osnivanje, statusne promjene te stjecanje i prijenos udjela u društvima. Gradsko vijeće usvaja gradski proračuna koji predlaže gradonačelnik, donosi opće akte i strateške dokumente poput programa razvoja pojedinih djelatnosti i urbanističkog planiranja. Kao što je već spomenuto, gradonačelnik je predstavnik Grada u skupštini svih društava u vlasništvu grada te imenuje članove NO, ali ne i uprave. Poduzeća preko gradonačelnika Gradskom vijeću podnose izvještaj o poslovanju i izvještaje nadzornih tijela za proteklu poslovnu godinu. Međutim, odluka Gradskog vijeća o usvajanju izvještaja nema pravne posljedice budući da zakonom nije propisana nadležnost predstavničkog tijela po ovom pitanju.

Sugovornici smatraju kako gradska vlast ne nastoji utjecati na stručni dio vođenja posla koji je u nadležnosti poduzeća te da u tom smislu postoji dobar odnos između Grada i društava. Ipak, ističu kako se imenovanje uprave i odabir članova NO u pravilu odvija po stranačkom ključu, odabirom gradonačelnika ili dogovorom stranaka na vlasti. Slično kao i u drugim gradovima, zapošljavanje u komunalnim poduzećima se također vrši po stranačkom principu

„Vi se danas ne možete zaposliti ako niste član, čak spremačica se ne može zaposliti, doslovno spremačica, ako nije član neke stranke“.

Osim toga prisutan je i trend prevelikog broja rukovodećih i administrativnih mjesta na kojima se zapošljavaju stranački kadrovi na štetu efikasnosti poduzeća.

Zbog ovakvog načina imenovanja u nekim je slučajevima dolazilo do preklapanja funkcija koje predstavljaju potencijalni sukob interesa. U primjeru koji navode sugovornici, član uprave Vodovoda istovremeno je obnašao funkciju predsjednika NK Osijek te je bez znanja gradonačelnika odobravao pozajmice Vodovoda nogometnom klubu. Intervencijom gradonačelnika direktor je smijenjen no transakcija prema NK je dozvoljena uz garanciju Grada da će dug biti otplaćen. Praksa korištenja novaca komunalnih poduzeća za pozajmice ili uplate sportskim klubovima prisutna je i u drugim gradovima, primjerice u Puli kao što je spomenuto u prethodnom poglavlju. Sugovornici iz oba grada upozorili su kako je ovakvim transakcijama teško ući u trag te kako je za to potrebno kvalitetno provođenje unutarnjeg i vanjskog nadzora kako bi se identificiralo potencijalne malverzacije. Iako se radi o manjim iznosima, prihodi poduzeća koristili su se i za netransparentne donacije. Primjerice Unikom je 2014. isplatio donacije u vrijednosti od 122.000,00 kn, a isplate je odobravao direktor bez utvrđenih kriterija i kontrole korištenja isplaćenih sredstava. Sugovornici sumnjaju da u je na ovaj način u komunalnim poduzećima godinama postojala praksa netransparentnog financiranja udruga na temelju obiteljskih ili prijateljskih veza. Po ovom pitanju posljednjih je godina došlo do određenog poboljšanja te poduzeća raspisuju natječaje, no dio sugovornika smatra da i dalje postoji pristranost pri dodijeli sredstava, dok se u nekim poduzećima primjenjuje princip „svima pomalo“ što onemogućava provođenje kvalitetnih projekata.

Uloga gradske vlasti naročito je važna kad su u pitanju veći projekti koji zahtijevaju infrastrukturna ulaganja i rješenja. Jedan od aktualnih problema s kojima se susreću svi gradovi je pitanje odlagališta otpada koja nisu adekvatna potrebama gradova. U Osijeku je postojala inicijativa izgradnje regionalnog odlagališta otpada zajedno s okolnim gradovima Vukovinom, Vinkovcima, Belim manastirom i Županjom za što je osnovana javna ustanova Zbrinjavanje otpada istočne Slavonije (ZOIS) te je potpisan ugovor s austrijskim tvrtkama Strabag i Saubermacher. Realizacija projekta nikad nije započela zbog čega su austrijske tvrtke pokrenule tužbu tražeći odštetu od 13 milijuna eura što im omogućuje sporan ugovor. Među sugovornicima koji su bili zastupnici u Gradskom vijeću postoji sumnja da je otpočetak postojala namjera da se projekt ne realizira već se isključivo naplate penali te kako su pojedini članovi gradske uprave svjesno sklopili ovako štetan ugovor. Potvrda tome je i činjenica da se 2017. godine u slučaj uključilo Državno odvjetništvo, a ishod procesa još uvijek se čeka. U međuvremenu na Gradu ostaje da riješi problem odlagališta otpada budući da trenutno nema dovoljno kapaciteta.

Rezultati upravljanja komunalnim poduzećima

Kvaliteta javne vodoopskrbe i odvodnje

Dostupnost usluge javne vodoopskrbe je na zadovoljavajućoj razini, a broj priključenih stanovnika na vodoopskrbni sustav iznosi oko 95%⁴. Gubici u unutar sustava su 30%, a poduzeće je najavilo kako je cilj smanjenje gubitaka na 20-25% što se namjerava postići kroz ulaganje u vodoopskrbnu mrežu. Sugovornici izražavaju zabrinutost po pitanju kvalitete vode za ljudsku potrošnju zbog povećane koncentracije arsena u osječkoj vodi koja iznosi 32 mikrograma po litri dok je maksimalna dopuštena količina 10 µg/l. Iako je dopuštena mjera odstupanja 50 µg/l, na što se poziva Vodovod-Osijek, sugovornici smatraju kako je ovaj problem nužno što prije riješiti budući da ugrožava zdravlje građana.

Uslugom javne odvodnje sugovornici su uglavnom zadovoljni, a trenutno je u izgradnji uređaj za pročišćavanje otpadnih voda. Projekt je većim dijelom financiran sredstvima EU, a najavljeno je kako će do kraja 2017. godine u funkciji biti drugi dok će po dovršetku biti osiguran i treći stupanj pročišćavanja.

Ukupni fiksni dio cijene za građane iznosi 28,25 kn/mj (za socijalno ugrožene građane 21,49 kn/mj), a varijabilni 12,68 kn kn/m² (za socijalno ugrožene građane 10,82 kn/m²). Prema varijabilnom dijelu cijene, usluga vodoopskrbe u Osijeku je niža od ostalih gradova kao i od hrvatskog prosjeka koji iznosi 14,79 kn/m². Kad je u pitanju fiksni dio, sugovornici ističu kako na njegovu visinu utječu razne stavke koje su korisnicima nejasne, ali i netransparentne, ili koje se ne bi trebale naplaćivati, poput naknade za očitovanje vodomjera i izdavanje računa. Dio sugovornika sumnja kako se na ovaj način pokrivaju gubici koji nisu opravdani te smatraju kako bi Vodovod trebao na građanima razumljiv način objavljivati za što se točno naplaćuju i kako se koriste navedene naknade.

Kvaliteta usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada

Osijek je trenutno u fazi promjene obračuna usluge prikupljanja otpada na naplatu prema proizvedenoj količini otpada. Kao što je već spomenuto, realizacija ovakvog načina naplaćivanja ovisi o regulativi na nacionalnoj razini i stupanju na snagu Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom. Sugovornici smatraju kako je poduzeće posljednjih godina poduzelo mjere kojima će ovaj prelazak biti olakšan te kako je po pitanju primarne selekcije otpada koja iznosi 30%,

Osijek jedan od vodećih velikih gradova u RH. Najavljeni cilj poduzeća je postići 50% primarne selekcije do 2020. godine. Selekcija se vrši putem eko otoka, reciklažnih dvorišta te najvažnije unaprijeđenja prikupljanja metodom „od vrata do vrata“ kojom su obuhvaćeni papir i plastika, te od 2016. godine biootpad. U narednom razdoblju također se planira usvojiti nova Odluka o komunalnom redu prema kojoj će se s korisnicima potpisivati ugovor kojim će korisnici sukladno vlastitim potrebama birati učestalost odvoza miješanog komunalnog otpada na temelju čega će se formirati cijena. Ovime bi se trebala stimulirati primarna selekcija te smanjenje proizvedene količine miješanog komunalnog otpada. U ovoj fazi je teško predvidjeti kako će se implementacija novog sustava odraziti na kvalitetu usluge, no većina sugovornika smatra da je poduzeće izvršilo zadovoljavajuće pripreme. Problem koji je i dalje prisutan je pitanje otvaranja novog odlagališta otpada, a procjenjuje se kako će trenutno odlagalište svoj kapacitet doseći do 2020. godine.

Sugovornici kao velik problem ističu način naplate dugovanja korisnika prema poduzeću. Naime, ono je bez natječaja, direktnim dogovorom s upravom, povjereno određenim odvjetničkim društvima koje na ovaj način ubiru velik profit. Budući da se radi o značajnoj zaradi na račun građana i korisnika ovakav način naplate te dodijele posla bez javnog natječaja omogućuju manipulacije i predstavljaju izrazit korupcijski rizik. Sugovornici naglašavaju kako bi poduzeće moralo biti ažurnije u naplati dugovanja te kako je neprihvatljivo da se poslovi ovršnih postupaka dodjeljuju izvanjskim tvrtkama već bi ih poduzeće moralo vršiti putem vlastitih službi.

Transparentnost

Društva na svojim mrežnim stranicama objavljuju godišnja izvješća o poslovanju i stanju društva, konsolidirane financijske izvještaje s izvješćem neovisnog revizora i poslovne planove za tekuću godinu. Unikom uz navedeno objavljuje izvještaje sa sjednica Skupštine i NO. Zanimljiva praksa uvedena u Unikomu, a koja nije propisana društvenim ugovorom, je mogućnost da građani prisustvuju sjednicama Skupštine. Na temelju poziva na sjednicu, građani mogu najkasnije tri dana prije njezina održavanja pisanim putem zatražiti prisustvovanje na sjednici. Pritom je broj građana koji mogu prisustvovati na sjednici ograničen. Budući da se radi o novoj praksi nije poznato da li se ona provodi te je upitno jesu li građani upoznati s ovom mogućnošću, no ona svakako predstavlja pozitivan pomak prema unaprijeđenju transparentnosti te upoznavanja javnosti s upravljanjem poduzećem.

Participativnost

U Osijeku, kao ni u ostalim gradovima, korisnici nisu uključeni u upravljanje komunalnim poduzećima. Međutim, Unikom je učinio značajan korak prema uključivanju građana time što je omogućio da na sjednicama Skupštine prisustvuje ograničeni broj građana. Budući da se radi o novoj praksi teško je procijeniti koliko će ona doprinijeti aktivnijem uključivanju građana, no svakako predstavlja pomak u pozitivnom smjeru, naročito ako će se građanima omogućiti da na sjednicama postavljaju pitanja. Većina sugovornika smatra kako bi uključivanje građana unaprijedilo upravljanje komunalnim poduzećima kao i kvalitetu usluga. Navode kako bi sudjelovanje predstavnika ekoloških udruga, udruga za zaštitu potrošača ili nekog drugog neovisnog predstavnika građana u radu komunalnih poduzeća učinilo njihovo poslovanje transparentnijim i demokratičnijim.

3.3. ZAGREB

Upravljanje komunalnim poduzećima u Zagrebu je centralizirano u Zagrebačkom holdingu uz izrazitu koncentraciju moći u rukama gradonačelnika. Ovakav sustav omogućuje korištenje poduzeća za partikularne interese, uz istovremeno nisku kvalitetu i visoku cijenu pružanih usluga.

Poduzeća – struktura, vlasništvo, tijela, procesi

Obavljanje komunalnih usluga u Gradu Zagrebu objedinjeno je u Društvu Zagrebački holding d.o.o. na koje je 2007. Grad prenio prava vlasništva nad udjelima i dionicama 22 trgovačka društva. Zagrebački holding u okviru 16 podružnica obavlja komunalne, prometne, energetske i tržišne djelatnosti, a u vlasništvu ima osam ovisnih društava i jednu ustanovu koji zajedno čine Grupu Zagrebački Holding. Povezana društva su pod kontrolom Zagrebačkog holdinga kojem odgovaraju za svoje poslovanje. Jedno od njih je društvo Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. koje u Zagrebu obavlja uslugu javne vodoopskrbe i odvodnje. Usluga prikupljanja otpada obavlja se u sklopu djelatnosti Holdinga, a pruža je Podružnica Čistoća. Holdingom upravlja Direkcija koja objedinjava i poslovno usmjerava rad podružnica koje su zadužene za operativno provođenje odluka te plana poslovanja. Nad Direkcijom je Uprava koja donosi ključne odluke vezano za upravljanje Holdingom i povezanim društvima.

Temeljni kapital društva **Zagrebački holding d.o.o.** iznosi 3.833.246.200,00 kn, a osnivač i jedini član je Grad Zagreb. Organi društva su Skupština, Uprava i Nadzorni odbor. **Skupština Zagrebačkog holdinga** imenuje i opoziva članove Uprave i Nadzornog odbora, odlučuje o financijskim izvješćima Društva, upotrebi ostvarene dobiti i pokrivanju gubitaka, nekretninama Društva, ulaganju u razvoj i gradnju novih objekata i ulaganja u druga trgovačka društva, usvajanju godišnjeg plana rada te ostalim pitanjima. Skupština se u pravilu saziva jednom godišnje od strane Uprave te po potrebi Nadzornog odbora ili Grada. Centralna osoba u Holdingu je gradonačelnik koji imenuje i razrješava predstavnike Grada u Skupštini holdinga što mu omogućuje velik utjecaj na poduzeće, te prema riječima sugovornika koji je bio predstavnik u Skupštini Holdinga, „de facto gradonačelnik odlučuje o svemu“. Trenutno se Skupština Zagrebačkog holdinga sastoji od tri predstavnika: gradonačelnika, zamjenice gradonačelnika te pročelnika Gradskog ureda za financije.

Uprava Zagrebačkog holdinga se sastoji od jednog do devet direktora koje posebnom odlukom imenuje Skupština holdinga na mandat od četiri godine. Ukoliko uprava ima više direktora jedan od njih imenuje se predsjednikom. Trenutna Uprava ima tri člana. Uprava planira i programira poslovanje Društva, odlučuje o osnivanju podružnica i njihovim voditeljima, usvaja plan poslovanja podružnica, prati stanje sredstava Društva i izrađuje program investiranja, predlaže raspodjelu dobiti te podnosi izvještaje Skupštini i NO u skladu sa Zakonom o trgovačkim društvima. Dio poslova Uprave predsjednik obavlja samostalno, a među njima su donošenje općih akata Društva te pripremanje prijedloga i općih akata Skupštini, donošenje plana nabave i odluke o odabiru ponuditelja, odluke o osnivanju podružnica te zaključivanje ugovora o zapošljavanju.

Nadzorni odbor (NO) Zagrebačkog holdinga nadzire ostvarivanje ciljeva i mjera poslovne politike, vođenje poslova društva te podnosi pisano izvješće o obavljenom nadzoru Skupštini Društva, sudjeluje u utvrđivanju godišnjeg obračuna, može pregledavati i kontrolirati poslovne knjige Društva i drugu dokumentaciju kao i svaki dio poslovanja društva te obavlja ostale poslove sukladno Zakonu. Također, NO je dužan upoznati Skupštinu s eventualnim postojanjem sukoba interesa na strani nekog od svojih članova i članova Uprave. NO se sastoji od jedanaest (11) članova od kojih deset bira Skupština Holdinga, odnosno gradonačelnik i njegovi suradnici, a jedan je predstavnik radnika poduzeća. Za članove NO u praksi se biraju zastupnici u Gradskoj skupštini, djelatnici upravnih tijela Grada te vanjski stručnjaci. Pritom se u pravilu većinom radi o osobama bliskim gradonačelniku ili zastupnicima u Gradskoj skupštini koji su stranački povezani s gradonačelnikom. U deset godina od osnivanja poduzeća, predstavnik radnika nije odabran u NO jer u Holdingu nije izabrano radničko vijeće budući da među brojnim sindikatima u Holdingu nije postignut dogovor. NO može valjano odlučivati isključivo većinom glasova svih članova. Sjednice NO moraju se sazvati najmanje jednom u tromjesečju, a u praksi i češće. Primjerice u 2015. godini NO je održao dvanaest sjednica. Sjednicu saziva predsjednik NO, a mogu je sazvati i najmanje dva člana. Za rad u NO članovi primaju mjesečnu neto nagradu u iznosu od 3.198,00 kn.

Podružnica Čistoća obavlja djelatnost prikupljanja otpada, čišćenja divljih odlagališta i javnih površina. Podružnica nema pravnu osobnost niti autonomiju donošenja važnih poslovnih odluka već provodi strateški i poslovni plan koji donosi Uprava. Za provođenje djelatnosti podružnice i operativno poslovanje zadužen je voditelj kojeg imenuje Uprava. Voditelj predlaže godišnji plan poslovanja te odgovara za njegovo izvršavanje o čemu izvještava Upravu. Sugovornici koji su bili djelatnici Holdinga i Čistoće smatraju kako nesamostalnost podružnice koja je podređena i u poslovanju u potpunosti ovisi o Holdingu

„Sve najvažnije odluke se donose u Holdingu, što se tiče zapošljavanja, što se tiče resursa, znači to bez odobrenja Zagrebačkog holdinga ne možemo dobiti... nemamo autonomiju u donošenju odluka o broju zaposlenih i nemamo autonomiju u donošenju odluke o nabavi tehničkih sredstava“

negativno utječe na pružanje usluge jer se u donošenju odluka često zanemaruje struka. Osim toga od podružnice se očekuje da povećanje usluga koje pruža obavlja bez povećanja kapaciteta (vozila i broja zaposlenih).

Društvo **Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.** osnovano je 2013. godine nakon odvajanja podružnice iz Zagrebačkog holdinga te obavlja djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Temeljni kapital iznosi 2.011.000.000,00 kn, a osnivač i jedini član je Zagrebački holding d.o.o. Skupštinu društva čini predstavnik Holdinga. Uprava trenutno ima jednog direktora, a imenuje i opoziva ga NO. NO ima 5 članova od kojih četiri bira Holding, a jednog radnici. Članove čine zastupnici u Gradskoj skupštini stranački povezanih s gradonačelnikom te djelatnici upravnih tijela Grada. Sjednice NO održavaju se jednom tromjesečno, a prema potrebi i češće. Budući da ima pravnu osobnost, poduzeće može samostalno donositi odluke, no pritom je pod izrazitim utjecajem Zagrebačkog holdinga koji kao stopostotni vlasnik imenuje članove uprave i NO.

Odnos komunalnih poduzeća i lokalne vlasti te prakse upravljanja poduzećima

Struktura upravljanja komunalnim poduzećima u Zagrebu je izrazito centralizirana kroz mega-poduzeće Zagrebački holding koje zajedno s povezanim poduzećima ima preko 11 tisuća zaposlenika te je jedno od najvećih poduzeća u Hrvatskoj. U Holdingu dominantnu ulogu ima gradonačelnik koji imenuje predstavnike Grada u Skupštini Holdinga i povezanim društvima te preko njihovih skupština kontrolira imenovanja uprave i NO u njima. Kako opisuju sugovornici koji su bili predstavnici u Skupštini Holdinga te djelatnici poduzeća, imenovanja direktora, članova NO i voditelja podružnica vrši se po stranačkom ključu te se na taj način zbrinjavaju stranački kadrovi i utvrđuje kontrola gradonačelnika.

„[Z]apravo se i poslovanjem Holdinga upravlja iz ureda gradonačelnika Grada Zagreba“.

Gradska skupština nema ulogu u samom upravljanju gradskim poduzećima već donosi odluke isključivo vezano za njihovo osnivanje, statusne promjene te stjecanje i prijenos udjela u društvima. Direktori poduzeća preko gradonačelnika Gradskoj skupštini podnose izvještaj o poslovanju za prethodnu godinu na temelju konačnih godišnjih obračuna te skupni izvještaj o poslovanju za prvih šest mjeseci tekuće godine, a gradski zastupnici imaju pravo postavljati pitanja direktorima i gradonačelniku. No, odluka Gradskog vijeća o usvajanju izvještaja nema pravne posljedice budući da zakonom nije propisana nadležnost predstavničkog tijela po pitanju usvajanja izvještaja o poslovanju komunalnih poduzeća. O upotrebi ostvarene dobiti i pokrivanju gubitaka skupštine društava su dužna pribaviti prethodno mišljenje gradonačelnika. Uz to gradonačelnik je zadužen za praćenje rada, davanje preporuka i poduzimanje mjera prema trgovačkim društvima u vlasništvu Grada. Ovakva raspodjela ovlasti omogućuje gradonačelniku potpunu kontrolu nad društvima koja su u svakom pogledu ovisna o njemu, što je iskustvo sugovornika koji su bivši zastupnici u Gradskoj skupštini te sugovornika koji su bili predstavnici u Skupštini Holdinga

„cjelokupna struktura [je] izrazito centralizirana i da najveći dio odluka strateškog tipa koje se donese nisu čak niti u rukama ljudi koji direktno upravljaju tim poduzećima pa čak niti Zagrebačkog holdinga koliko zagrebačkog gradonačelnika i kliče oko njega“.

Gradska skupština na upravljanje komunalnim uslugama može utjecati tek posredno kroz donošenje gradskog proračuna koji predlaže gradonačelnik, strateških dokumenata poput programa razvoja pojedinih djelatnosti i javnih potreba od značenja za Grad te prostornog plana Grada Zagreba. Za pripremu i izvršavanje općih i drugih akata koje donosi Gradska skupština i gradonačelnik, Gradska skupština osniva gradska upravna tijela. Međutim, pročelnike koji upravljaju upravnim tijelima, na temelju javnog natječaja, bira gradonačelnik kojem odgovaraju za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Utoliko provođenje općih akata koje donosi Gradska skupština u praksi ovisi o gradonačelniku, uz vrlo malu mogućnost kontrole. Kako navodi sugovornik, bivši zastupnik u Gradskoj skupštini.

Ukoliko se usvoje izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prema kojima se u slučaju da predstavničko tijelo ne usvoji proračun, ono raspušta te se raspisuju novi izbori samo za Skupštinu, a ne i za gradonačelnika kao što trenutno propisuje Zakon, Gradska skupština će izgubiti glavni mehanizam kontrole gradonačelnika, a time posredno i komunalnih poduzeća.

Centralizirani sustav, kako ga opisuju sugovornici, u kojem je sva moć koncentrirana u rukama gradonačelnika otvara prostor za korupciju i omogućuje da se poduzećem upravlja na temelju partikularnih interesa te je ono **„kontaminirano utjecajem politike“**. Ovo se prvo očituje u već spomenutim imenovanjima članova Uprave i voditelja podružnica. Sugovornici, bivši i sadašnji djelatnici Holdinga, upozoravaju kako se prilikom imenovanja zanemaruje kriterij stručnosti, već se radi o zbrinjavanju stranačkih kadrova koji su često nekompetentni što s jedne strane negativno utječe na poslovanje poduzeća, a s druge učvršćuje stranački utjecaj unutar poduzeća i ovakve štetne prakse

„političke stranke postavljaju ljude koji nemaju apsolutno nikakvog iskustva niti kompetencija za upravljanje podružnicama“.

To ne znači da u Holdingu ne postoje stručni kadrovi, no kao što naglašavaju sugovornici **„najpozitivniji je srednji menadžment koji je operativan, ali nije u poziciji da nešto određuje“**. Pritom također primjećuju trend prema kojem ovakva praksa stranačkog kadroviranja prenosi i na niže razine, na rukovodeća te administrativna radna mjesta koja se dobivaju **„ili rodbinski ili politički“**.

Nasuprot direktorskim i rukovodećim mjestima, terenski su radnici često u nepovoljnom položaju, radno preopterećeni, a od 2009. do 2017. Holding i povezana poduzeća sustavno su koristili agencijske radnike. Radnici zaposleni na ovaj način zakinuti su za niz materijalnih prava (nemaju dodatke na plaću, godišnji odmor, pravo na bolovanje, troškove prijevoza), a poslodavac i agencije nalazili su razne načine kako bi izbjegli odredbe Zakona o radu i zaposlili ih na neodređeno te su neki radnici na ovaj način bili zaposleni i do 8 godina. Ukupni broj agencijskih radnika u Holdingu i povezanim poduzećima dosežao je do oko 800 zaposlenih, od kojih je u Čistoći u jednom trenutku bilo više od 200, a u Vodoopskrbi i odvodnji gotovo 180. Pritom, kako su godinama isticali sindikati, nisu bili u pitanju sezonski radovi, već su poslovi koje su ovi radnici obavljali bili kontinuirani i stalno potrebni. Sugovornici koji su djelatnici Holdinga ističu kako

„Čistoća sigurno nema opravdanost da se primaju agencijski radnici“ budući da „reciklaža radi cijelu godinu, vozni park radi cijelu godinu, održavanje, znači apsolutno nema sezonskih poslova“.

Jedan od motiva za korištenje agencijskih radnika svakako je i interes gradske vlasti da fiktivno smanji broj zaposlenika u komunalnim poduzećima što je popularno u javnosti te se prikazuje kao povećanje efikasnosti poslovanja poduzeća. Sindikat Čistoće sredinom 2016. izborio je da se ovi radnici zaposle na neodređeno te predstavlja pozitivan primjer sindikalne borbe u Holdingu čiji je odnos prema sindikatima vidljiv iz jednostranog otkazivanja temeljnog kolektivnog ugovora o čemu je Uprava odluku donijela iste godine. Nakon tužbe sindikata, Županijski sud u Zagrebi presudom je utvrdio kako je otkazivanje temeljnog kolektivnog ugovora bilo protuzakonito te je vraćen na snagu. Ostali sindikati u Holdingu i povezanim društvima za zapošljavanje radnika na neodređeno uspjeli su se izboriti tek 2017. kada je Uprava Holdinga popustila neposredno prije lokalnih izbora. Prema sugovornicima, ovakva praksa donošenja „popularnih“ odluka prije izbora još je jedan od načina korištenja poduzeća za stranačke interese.

Uz navedene korupcijske rizike koje omogućava ovako centralizirani sustav upravljanja poduzećima, sugovornici upozoravaju na pogodovanja prilikom nabave te sklapanje ugovora štetnih za Grad i komunalna poduzeća. Kao primjere spominju Ugovor o koncesiji za izgradnju pročišćivača otpadnih voda Zagreb (vidi Primjer 2), nabave vozila i kontejnera za odvoz otpada u Čistoći, kao i slučaj sklapanja ugovora za zbrinjavanje glomaznog otpada s privatnom tvrtkom bez provedenog javnog natječaja. Dio ovih slučajeva predmet su sudskog procesa i istrage Državnog odvjetništva, a optužnice su osim protiv gradonačelnika, između ostalog podignute i protiv bivšeg voditelja Čistoće, te bivšeg voditelja Službe za nabavu Holdinga. Osim navedenog, prema nedavno objavljenom istraživanju koruptivnih rizika u javnim nabavama u Zagrebu⁵ od strane Centra za mirovne studije i Centra za istraživanje korupcije iz Budimpešte, u periodu od 2011. do 2016. godine u javnim nabavama Zagrebačkog holdinga stvoren je direktni društveni gubitak od 1.47 milijarde kuna. Nadalje, sugovornici sumnjaju kako se prilikom nabave zloupotrebljavaju mehanizmi poput cjepljanja javne nabave i direktnih pogodbi, sklapanja fiktivnih poslova te korištenja leasinga za mehanizaciju i vozila poduzeća što dugoročno stvara značajne troškove.

5 Corruption Research Center Budapest (2017.) Corruption risks, competitive intensity and estimated direct social loss in public procurement of Zagreb – 2011-2016,

Navedenim praksama upravljanja koje otvaraju korupcijske rizike dodatno pogoduje činjenica da je nedavno praktički raspušten sustav kontrole u Holdingu te da je samostalna Služba za unutarnju reviziju i kontrolu, kako upozoravaju sugovornici iz Holdinga, s 15 djelatnika spala na samo 3. Otkad je uspostavljena, služba je bila aktivna u otkrivanju više afera i poduzimala mjere za sprječavanje sukoba interesa. Također upozoravaju kako su u podružnicama ukinute unutarnje kontrole, a kako u Vodoopskrbi i odvodnji kontrolna služba nikad nije ni uspostavljena.

Među sugovornicima postoji slaganje oko toga da je ovako centralizirani sustav upravljanja Holdingom i vezanim poduzećima štetan za javni interes te otvara prostor za korupciju. Također smatraju kako za rješavanje problema koji se javljaju u upravljanju poduzećima i u pružanju komunalnih usluga nedostaje politička volja, ali i prisutnost interesa kojima pogoduje ovakav model upravljanja

„jedan dio može biti neznanje, nesposobnost ali jedan dio je definitivno umreženost s određenim interesnim lobijima kojima u stvari odgovara zadržavanje statusa quo“.

Odnos između komunalnih poduzeća i korisnika, slično kao i drugim gradovima sugovornici vide kao odnos pružatelja usluge i potrošača, uz jednosmjernu komunikaciju i nedovoljnu educiranost i informiranost građana. Poduzeća su posljednjih godina u određenoj mjeri unaprijedila komuniciranje prema korisnicima putem moderniziranja mrežnih stranica te stalno dostupnih pozivnih centara, a postoje i kanali za upućivanje pritužbi i prijedloga. Unatoč tome, sugovornici smatraju da je u praksi teško doći do tražene informacije i da poduzeća nedovoljno ili uopće ne uvažavaju prijedloge korisnika

„pravila komunikacije ili suradnje između Čistoće i građana nema, postoje samo nekakvi projekti koji su više šminka“.

Do 2015. nije postojalo drugostupanjsko povjerenstvo za reklamacije potrošača te nije postojala mogućnost žalbe na odluke o pritužbama.

Rezultati upravljanja komunalnim poduzećima

Kvaliteta javne vodoopskrbe

Na području grada Zagreba nalaze se bogati izvori vode, a kvaliteta vode u vodoopskrbnom sustavu je dobra te zadovoljava zdravstvene uvjete. Sudionici smatraju da je potrebno povećati dostupnost usluge budući da više od 6% stanovnika grada nije spojeno na vodoopskrbni sustav, te da su cijene usluge značajno porasle posljednjih godina. Gubitci vode iz vodoopskrbne mreže su vrlo visoki i iznose između 40 i 50% (2012. godine 49%⁶) što je posljedica godina zanemarivanja ulaganja u infrastrukturu. Dio sudionika naglašava kako je za financiranje sustava vodoopskrbe i odvodnje Grad propustio povući sredstva iz EU fondova, a 2007. Zagrebački holding se zadužio za 300 milijuna eura plasiravši obveznice na Londonskoj burzi uz najavu kako će velik dio sredstava biti iskorišten upravo za obnovu vodoopskrbne mreže. Unatoč tome, sudionici smatraju kako se takvo ulaganje nije dogodilo te je efikasnost isporuke i dalje velik problem. Također upozoravaju da se godinama nije vodila briga o zaštiti vodocrpilišta što je u određenoj mjeri dovelo do njihova onečišćenja.

Kvaliteta usluge javne odvodnje

Prema Razvojnoj strategiji Grada Zagreba do 2020. godine, javna odvodnja je dostupna u 88% gradskog područja, a na mrežu javne odvodnje spojeno je 77% stanovnika⁷. Oborinske i otpadne vode se međusobno ne odvajaju već se zajedno dovode do Centralnog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda i tretiraju jednako što građanima predstavlja dodatni trošak. Naime, naknada za pročišćavanje otpadnih voda naplaćuje se kroz račun za vodu, a sastoji se od fiksnog dijela kojim se privatnom koncesionaru otplaćuje trošak izgradnje uređaja te varijabilnog dijela za upravljanje i rad koji se formira na temelju ukupne količine vode koja prolazi kroz pročišćivač, a ne samo one ispuštene od korisnika [Vidi Primjer 2: Pročišćivač otpadnih voda Zagreb]. Ukupni fiksni dio cijene vodne usluge za kućanstva s odvodnjom iznosi 18,92 kn/mj (za socijalno ugrožene građane 18,92 kn/mj), a varijabilni 15,29 kn/m² (za socijalno ugrožene građane 12,35 kn/m²). Većina sudionika cijenu usluge smatra previsokom, a na njezinu neopravdanost upozorila je i Državna revizija ukazujući kako se vodnim uslugama gospodari neekonomično i neučinkovito. Prema Izvješću revizije⁸, cijenu opterećuju visoki troškovi amortizacije, veliki gubici vode, velik broj zaposlenih i njihova visoka materijalna prava, neučinkovita naplata potraživanja, kao i prevelika naknada za pročišćavanje otpadnih voda kroz koju se koncesionaru isplaćuju troškovi gradnje uređaja pročišćivača i usluga pročišćavanja.

6 Izvješće o obavljenoj reviziji, Ekonomska opravdanost cijena javnih vodnih usluga (Vodoopskrbe i odvodnje) društva Zagrebački holding d.o.o. – Podružnica Vodoopskrba i odvodnja za 2012., Zagreb, 2013.

7 Razvojna strategija Grada Zagreba, Ciljevi i prioriteti razvoja do 2020.

8 Izvješće o obavljenoj reviziji, Ekonomska opravdanost cijena javnih vodnih usluga (Vodoopskrbe i odvodnje) društva Zagrebački holding d.o.o. – Podružnica Vodoopskrba i odvodnja za 2012., Zagreb, 2013.

Kvaliteta usluge prikupljanja komunalnog otpada

Gospodarenje otpadom jedan je od ključnih problema u gradu na što ukazuje i izvještaj Europske komisije⁹ iz 2015. godine prema kojem je Zagreb proglašen zadnjim od 28 glavnih gradova EU po odvajanju i recikliranju otpada. Zagreb odvaja tek 1% ukupne količine komunalnog otpada. U lošem upravljanju uslugu prikupljanja komunalnog otpada nije iznimka te sugovornici upozoravaju na niz problema, od toga da još uvijek ima dijelova grada koji uopće nemaju spremnike za miješani komunalni otpad do činjenice da u Zagrebu postoji 1.300 *prijavljenih* divljih odlagališta. No kao najvažnije, sugovornici vide probleme vrlo niske primarne selekcije i naplatu usluge koja nije u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom. Naime, Grad još nije uveo naplatu odvoza prema proizvedenoj količini otpada, već korisnici uslugu plaćaju putem mjesečnih računa temeljenih na broju odvoza i volumenu spremnika koji su dodijeljeni bez prethodnog izračuna. Rezultat toga je da se u nekim dijelovima grada spremnici odvoze poluprazni dok su u drugima prenatrpani. Broj odvoza je 2016. smanjen s tri na dva put tjedno, što je narednih mjeseci izazvalo prenatrpane spremnike i odlaganje otpada pored njih, bez da je omogućilo poduzeću rasterećenje i racionaliziranje premalih kapaciteta

„Količina smeća je ostala ista. Ne možete smanjiti za jednu trećinu pa ćete tu istu količinu odvesti sa jednom trećinom manje kamiona [...] Negdje ste mogli očistiti 1.000 kanta, sad ih mogu očistiti 600“.

Kao što je spomenuto, 1. studenog 2017. na snagu stupa Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom koja će propisati način obračuna naknade po načelu „onečišćivač plaća“ s ciljem smanjenja količine miješanog komunalnog otpada. Međutim, sugovornici smatraju kako će prelazak biti otežan zbog nedovoljne pripremljenosti Grada i poduzeća.

Sustav odvajanja i recikliranja u Zagrebu bazira se na zelenim otocima, čiji je broj značajno povećan pa je tako 2016. postavljeno 365 novih zelenih otoka. No sugovornici naglašavaju kako ovime nisu postignuti zadovoljavajući rezultati, a među problemima navode kako je ovakav sustav odvajanja neefikasan budući da su spremnici udaljeni od kućanstava te kako ne postoje spremnici za biootpad. Osim toga dolazi i do problema neredovitog pražnjenja za što navode nekoliko razloga. Prvo, zeleni otoci su loše i neplanski postavljeni te ne postoji analiza stvarnih potreba za njihove lokacije što onemogućuje njihovo pražnjenje prema unaprijed određenom rasporedu već se prazne prema dojavama s terena što često rezultira njihovom prenatrpanošću. Drugi razlog, sugovornik iz poduzeća vidi u već spomenutim nedovoljnim kapacitetima Čistoće budući da se obujam posla povećao, a proizvedena količina otpada još nije značajno smanjila. Treći je razlog nepropisno odlaganje otpada oko spremnika od strane korisnika koje na zelenim otocima ostavljaju i miješani komunalni i otpad koji se odlaže u reciklažnim dvorištima.

Nadalje, kako naglašava sugovornik iz Čistoće, podružnica ima nedovoljne kapacitete: vozila su stara i malobrojna, a broj terenski radnika nedovoljan. Po pitanju nabave novih vozila i zapošljavanjima podružnica nije samostalna već o tome odlučuje Holding koji zasad ne odobrava nova sredstva iako se postojećim načinom upravljanja uslugom obujam posla povećava. Grad Zagreb se širi kao i broj usluga koje Čistoća treba pružati s nepromijenjenim kapacitetima. Otvaranje novih reciklažnih dvorišta, zelenih otoka te uvođenje posuda za papir privatnim kućama nije rađeno na temelju analiza i planski što podružnici otežava provođenje takvog načina selekcije. Sudionici očekuju da će prelazak naplate po količini pozitivno utjecati na željene rezultate no upozoravaju kako Grad i poduzeće u prethodnom periodu nisu proveli dovoljno pripremnih mjera zbog čega očekuju da će ovaj proces biti otežan. Sugovornici se slažu kako ovakvo upravljanje uslugom nije dovelo do značajnog poboljšanja primarne selekcije. Zbog toga je izgledno kako Grad neće ostvariti ciljeve na koje ga obvezuje nacionalno zakonodavstvo i direktive EU, poput 50% odvajanja otpada te smanjenje biorazgradivog otpada na odlagalištima za 65% do 2020. godine. Zbog ovoga gradu prijeti potencijalno plaćanje visokih kazni što bi moglo dodatno povećati cijenu usluge.

Nadalje, sugovornici upozoravaju na problem odlagališta na Jakuševcu na kojem se zbrinjava neobrađeni miješani komunalni otpad te neiskorištavanje resursa budući da se odlažu materijali koje bi na tržištu sekundarnih sirovina mogle postići značajnu cijenu i uštede za korisnike i Grad. Osim toga, odlagalište predstavlja i ekološki problem budući da prema riječima sugovornika bivšeg zastupnika u Gradskoj skupštini i Skupštini Zagrebačkog holdinga **„postoje problemi s otpadnim plinovima i s otpadnim procjeditim vodama odnosno da postoje vrlo [...] evidentirane naznake da postoji problem s pucanjem vodozaštitnih ovih folija i curenjem u stvari procjeditih voda u vodonosnik,“** Prema najavama gradske vlasti odlagalište je trebalo biti zatvoreno 2011. godine, no nedavno se na sjednici Gradske skupštine iz Prostornog plana uklonjen rok za zatvaranje odlagališta, te iako će se preostala ploha vrlo brzo popuniti, nisu osigurani uvjeti za daljnje zbrinjavanje otpada. Dio sudionika sumnja da bi odgađanje trajnog rješenja moglo rezultirati time da će se u nedostatku alternative, zbrinjavanje miješanog komunalnog otpada morati distribuirati privatnim oporabiteljima što bi utjecalo na značajno povećanje cijene usluge, a otvara i korupcijski rizik. Također upozoravaju kako se ovo već dogodilo s određenim sirovinama poput drvenog, tapeciranog, metalnog i elektroničkog otpada, te gume, plastike i glomaznog otpada čije se zbrinjavanje prepušta privatnicima. Osim što se povećava cijena zbrinjavanja, na ovaj se način gubi razina javne kontrole i poštivanje sigurnosnih standarda kao što se u Zagrebu pokazalo posljednjih godina na primjeru požara i nesreća koje su se prilikom uporabe dogodile u određenim privatnim tvrtkama.

Transparentnost

Među sugovornicima postoji slaganje oko nedovoljne transparentnosti poslovanja komunalnih poduzeća i nedostatka kontrole od strane javnosti. Na mrežnim stranicama Zagrebačkog holdinga objavljuju se godišnji izvještaji i financijski izvještaji uz izvještaj neovisnog revizora za Zagrebački holding i za Grupu zagrebački holding, kao i plan nabave uz njegove izmjene. Međutim, sugovornici smatraju da se u izvješćima ne vidi tijek novca i na koji se način troši: „**Znači oni to sve transparentno prijavljuju, samo vam je unutra opet prikriveno**“. Neki sugovornici smatraju kako je potrebna veća kontrola nad izvješćima od strane državne revizije te objavljivanje svih financijskih transakcija na mrežnim stranicama u realnom vremenu za što danas postoje mogućnosti. Ovo bi značajno povećalo efikasnost i odgovornost poduzeća u raspolaganju sredstvima. Nadalje, dio sugovornika navodi kako poduzeće ne omogućava pristup informacijama vezanim za poslovanje poduzeća. Navode kako im je čak i kao zastupnicima u Gradskoj skupštini ili vijećima gradskih četvrti bilo nemoguće doći do određenih informacija poput projektnih rješenja i ugovora koja su poduzeća sklapala, kao i podataka o zapošljavanju. Neki sugovornici smatraju da je podnošenje izvješća o radu poduzeća Gradskoj skupštini prilikom koje postoji mogućnost otvaranja određenih pitanja „**jedina relativno relevantna forma u kojoj se javnost preko gradskih zastupnika može upoznati s nekim ključnim segmentima poslovanja Holdinga**“. No, kao što je spomenuto, Gradska skupština ne odlučuje o usvajanju izvještaja već se on podnosi kao gotov dokument nakon što ga usvoji Skupština Zagrebačkog holdinga te je mogućnost kontrole ovim putem također ograničena.

Participativnost

Svi sugovornici se slažu kako u Zagrebu ne postoji nikakvo uključivanje građana u upravljanje komunalnim uslugama. „**Građanin je u poziciji kad dobije račun da ga plati i ako ga ne plati naravno imat će ovrhu**“, dok se „**poslovne odluke donose, građani moraju to izvršavati bez mogućnosti bitnog utjecaja na poslovanje**“. Pritom naglašavaju kako je potreban interaktivan odnos između gradskih vlasti i komunalnih poduzeća s jedne strane te korisnicima i udrugama građana s druge. Dio sudionika smatra kako bi dobar model uključivanja korisnika bio kroz njihovo sudjelovanje u radu NO poduzeća, no kako za tako nešto ne postoji politička volja.

Javni interes

Većina sugovornika smatra kako se u upravljanju komunalnim poduzećima nedovoljno štiti javni interes. Ovo obrazlažu niskom kvalitetom usluge kao i njezinom netransparentnošću, neučinkovitim upravljanjem te nedovoljnoj brizi o zaštiti socijalno ugroženih kategorija građana. Također je prisutan obrazac korištenja poduzeća i njihovih resursa za privatne i stranačke interese. U tom smislu potrebno je uvesti mehanizme koji bi osigurali da se poduzećima upravlja u javnom interesu o čemu će više riječi biti u poglavlju o preporukama za bolje upravljanje.

Primjer 2: Pročišćivač otpadnih voda grada Zagreba

Izgradnja Centralnog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda grada Zagreba koja je dana u koncesiju dvjema njemačkim tvrtkama pokazala se kao jedan od najskupljih infrastrukturnih projekata u Zagrebu koji je dugoročno obvezao građane na plaćanje prekomjernih naknada uz zagarantiran ekstraprofit privatnika. Ovaj tip koncesije za javne radove u djelatnosti pročišćavanja otpadnih voda, sukladno članku 173. Zakonu o vodama, može se dati na razdoblje do najviše 30 godina. Ugovor je zaključen 2000. godine na razdoblje od 28 godina u kojem koncesionar ima obavezu izgraditi, upravljati te prenijeti uređaj na Grad Zagreb. Investiciju otplaćuju građani preko računa za vodu, uz garanciju Grada za plaćanje usluge. Iako je ugovorena cijena građenja iznosila 180.335.696 EUR, zbog potpisivanja aneksa Ugovoru i brojnih dodatnih radova koje je odobravao Grad, tijekom godina je cijena porasla na gotovo 300.000.000 EUR. No zbog nepovoljnog Ugovora kojim je putem izračuna naknade kapitalnih ulaganja privatnom partneru zagarantirana dobit, obveza Grada do konca 2028. godine porasla je na čak 1.025.636.238 EUR što je za 728.081.574 EUR više od izvršenih ulaganja. Drugim riječima, osim što je ugovorena cijena porasla za više od 60%, građani će privatniku platiti čak 3.5 puta više od izvršenih ulaganja. Istovremeno, prema izvješću revizije koncesionar ostvaruje neto dobit od 30 do čak 46,4%, ovisno o godini.

Uz naknadu za ulaganje građani plaćaju i naknadu za upravljanje i rad usluge pročišćavanja koja je varijabilna, no na njezinu visinu ne utječe samo količina ispuštene vode korisnika, nego i oborinske vode koje prolaze kroz pročišćivač budući da otpadne i oborinske vode u Zagrebu nisu odvojene. Dodatno financijsko opterećenje, ali i ekološki problem, predstavlja otpadni mulj čije zbrinjavanje prema Ugovoru nije obveza koncesionara nego Grada. Do danas, više od 13 godina od puštanja uređaja u pogon nije osmišljeno rješenje za mulj koji se privremeno skladišti na lokaciji uređaja.

Na brojne nepravilnosti vezane za projekt godinama je upozoravala Državna revizija, a 2016. u slučaj pročišćivača se uključilo i Državno odvjetništvo koje je pokrenulo istragu protiv više osoba vezanih za tvrtku koncesionara, među kojima je i bivši direktor. Sumnja se da je u poslovima izgradnje sklopljenim između 2005. i 2011. godine počinjen niz korupcijskih djela zbog kojih je Grad Zagreb oštećen za višemilijunske iznose.

Ugovor o koncesiji nije nikad objavljen, a nadležne institucije nisu pokrenule službeni postupak preispitivanja samog Ugovora i okolnosti vezanih za njegovo sklapanje. Grad Zagreb nije tražio revidiranje štetnih odredbi već je godinama odobravao dodatne radove koji su danas predmet istrage DORH-a. Na koncu troškove i privatni profit koncesionara plaćaju građani.

3.4. DUBROVNIK

Upravljanje komunalnim poduzećima centralizirano je uz preveliku koncentraciju moći u gradonačelnikovim rukama popraćenu političkim imenovanjima i razvijanju korupcijskih mehanizama, dok je po pitanju sudjelovanja u rješenjima komunalnih problema gradska vlast inertna i zanemaruje dugoročno planiranje i struku. Posljedica je izrazito niska kvaliteta usluga te veliki problemi po pitanju vodoopskrbe i odvodnje, ali i gospodarenja otpadom.

Poduzeća – struktura, vlasništvo, tijela, procesi

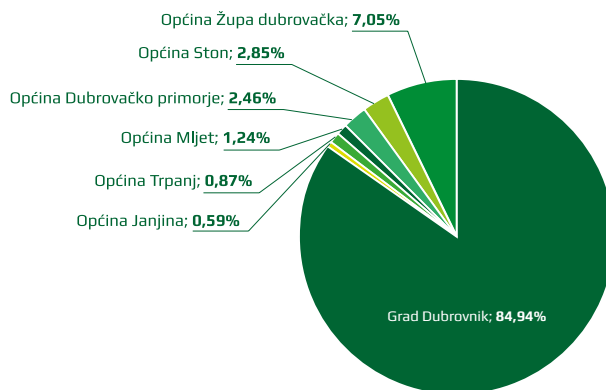
Za obavljanje komunalnih usluga vodoopskrbe i odvodnje te prikupljanja otpada u gradu Dubrovniku su osnovana dva trgovačka društva. Osnivači oba društva su Grad Dubrovnik kao većinski vlasnik te okolne općine koje imaju manje udjele u društvima. Društvo **Vodovod Dubrovnik d.o.o.** obavlja djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje, a društvo **Čistoća d.o.o.** djelatnosti iz područja gospodarenja otpadom, a naročito prikupljanje, odvoz, obradu i zbrinjavanje komunalnog otpada te održavanje čistoće.

Struktura oba poduzeća društvenim je ugovorima uređena gotovo identično. Organi društva su skupština, uprava i nadzorni odbor (NO). **Skupštinu** društva čine po jedan predstavnik svakog osnivača te u slučaju Vodovoda ima sedam, a Čistoće devet članova. Broj glasova svakog člana sukladan je njegovom udjelu u temeljnom kapitalu te Dubrovnik kao većinski vlasnik može samostalno donositi odluke. Predstavnike Grada u skupštinama poduzeća imenuje gradonačelnik što mu omogućuje velik utjecaj na upravljanje društvima („*Gradonačelnik je većina u skupštini pa možemo reći da je on Skupština*“). Koncentracija moći u rukama gradonačelnika je tim veća što skupštine društava odlučuju o imenovanju i opozivu uprave te izboru i opozivu članova NO. Prema mišljenju sugovornika upravo je ovo jedan od načina prekomjernog dnevnopolitičkog utjecaja na poduzeća o čemu će više riječi biti kasnije. Osim o članovima uprave i NO, skupština odlučuje o financijskim izvještajima, upotrebi ostvarene dobiti i načinu pokrivanja gubitka, temeljnim i poslovnim udjelima, statusnim promjenama te ostalim pitanjima. Skupština zasjeda najmanje jednom godišnje, a saziva je Uprava te ukoliko je potrebno NO i članovi društva. Skupština može valjano odlučivati ako su na njoj prisutni članovi koji imaju najmanje dvije trećine temeljnog kapitala, a odluke se uz određene iznimke donose većinom danih glasova. Članovi mogu odluke donositi bez zasjedanja skupštine ako se o pojedinom pitanju u pisanom obliku dogovore o odluci koju treba donijeti.

Uprava zastupa društvo te organizira i rukovodi procesom rada i poslovanja, predlaže poslovne politike, plan i program rada društva, te plan razvoja društva. Uprava je dužna Skupštini i NO podnositi izvješća o rezultatima poslovanja, financijska izvješća i izvješća o stanju društva. Upravu Čistoće čini jedan direktor, dok Uprava Vodovoda ima tri člana: predsjednika uprave-direktora koji društvo zastupa samostalno i dva člana-direktora koji društvo zastupaju zajedno s predsjednikom uprave. Direktore imenuje Skupština na mandat od četiri godine, a opozvani mogu biti u bilo kojem trenutku. Za odabir direktora nije nužan javni natječaj te se u pravilu ne provodi. Sugovornici smatraju da se imenovanja direktora u pravilu vrše po stranačkom ključu, odnosno podobnosti, dok je stručnost na drugom mjestu. Nakon provedenih lokalnih izbora 2017. i dolaska na vlast novog gradonačelnika došlo je i do smijene uprave u društvima, a novi su direktori imenovani bez javnog natječaja. Nova uprava Vodovoda predstavljena je na tiskovnoj konferenciji uz objavu dugovanja poduzeća u iznosu od 4 milijuna kuna te druge problema poduzeća o čemu će više riječi biti kasnije.

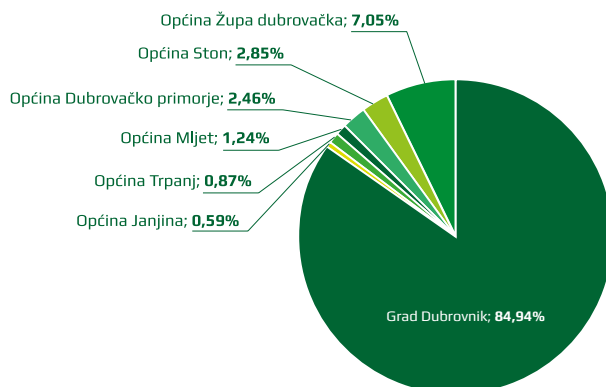
Nadzorni odbor (NO) ima pet (5) članova od kojih četiri bira Skupština, a jednog zaposlenici društva. Za razliku od poduzeća u drugim gradovima sa sličnom vlasničkom strukturom, nije propisano da jedan od četiri članova NO koje bira skupština predstavlja manjinske vlasnike, tj. okolne jedinice lokalne samouprave. U praksi se za članove imenuju zastupnici vladajuće koalicije u Gradskom vijeću ili djelatnici upravnih tijela Grada ili okolnih općina uz jasnu povezanost s vladajućom strankom. Mandat članova NO traje četiri godine te primaju naknadu koju utvrđuje Skupština. Naknada se prima na mjesečnoj bazi, a u Vodovodu iznosi 1.100,00 kn za predsjednika te 800,00 kn za članove NO-a. Nadležnosti NO-a društvenim su ugovorima definirane vrlo usko, on nadzire vođene poslove društva, podnosi skupštini pisano izvješće o obavljenom nadzoru te obavlja ostale poslove utvrđene Zakonom. NO odluke donosi na sjednicama kojima prisustvuju najmanje tri člana što je i broj glasova potreban za usvajanje odluke. Sjednice saziva predsjednik NO po potrebi, primjerice NO Vodovoda je tijekom 2014. i 2015. održao ukupno šest sjednica.

Vodovod Dubrovnik d.o.o.
Temeljni kapital: 242. 276. 300, 00 kn



Slika 5: Struktura vlasništva
Vodovod Dubrovnik d.o.o.

Vodovod Dubrovnik d.o.o.
Temeljni kapital: 242. 276. 300, 00 kn



Slika 6: Struktura vlasništva Čistoća d.o.o.

Odnos komunalnih poduzeća i gradske vlasti te prakse upravljanja poduzećima

Kao i drugim gradovima, gradska vlast dužna je osigurati obavljanje komunalnih usluga te osim što imenuju svoje predstavnike u tijela komunalnih poduzeća, odlučuje o sufinanciranju komunalnih djelatnosti i infrastrukture, daje suglasnost na cijenu usluga te donosi odluke o statusnim promjenama i preoblikovanju, stjecanju i prijenosu udjela, davanje suglasnosti na zaduživanje poduzeća itd. Gradska vlast također igra presudnu ulogu u povlačenju sredstava iz EU fondova što sugovornici vide kao vrlo bitan instrument za poboljšanje komunalne infrastrukture, no negativno ocjenjuju dosadašnja nastojanja gradskih vlasti budući da je u nekim slučajevima dolazilo do nepoštivanja procedura i rokova. Najnoviji primjer, s kojim je u javnost izašla nova uprava Vodovoda, pročišćivač otpadnih voda za koji se planira dobiti sredstva od Hrvatskih voda i EU fondova, međutim zbog lošeg planiranja potrebno je u kratkom razdoblju riješiti niz tehničkih pitanja i potrebne dokumentacije, lokacije uređaja i imovinsko-pravnih odnosa te je upitno hoće li se uspjeti osigurati sufinanciranje ovog za grad važnog projekta. Uloga Gradskog vijeća na komunalna poduzeća ograničena je na odluke vezane za njihovo osnivanje, statusne promjene te stjecanje i prijenos udjela u društvima. Kao i u drugim gradovima, poduzeća Gradskom vijeću jedanput godišnje podnose izvješće o poslovanju, ali odluka Gradskog vijeća o usvajanju izvještaja nema pravne posljedice budući da zakonom nije propisana nadležnost predstavničkog tijela po ovom pitanju. Gradsko vijeće ima tek posrednu mogućnost utjecaja na komunalna poduzeća kroz usvajanje proračuna koji predlaže gradonačelnik, te kroz donošenje općih akata i strateških dokumenata, smjernica razvoja i dokumenata prostornog uređenja.

U odnosu lokalne vlasti i komunalnih poduzeća u Dubrovniku, među sugovornicima se ističu dva aspekta koja smatraju problematičnim. S jedne strane, gradske su vlasti inertne po pitanju svoje uloge u komunalnom gospodarstvu i osmišljavanju te provođenju dugoročnih rješenja komunalnih problema u suradnji s poduzećima. S druge strane, centralizirani sustav s koncentracijom moći u gradonačelnikovim rukama rezultira političkim imenovanjima i zapošljavanju, često na štetu struke i efikasnosti, te uz to omogućava korištenje poduzeća u političke svrhe.

Većina sugovornika smatra kako su brojni komunalni problemi koji se u Dubrovniku javljaju vezano vodoopskrbu, odvodnju i gospodarenje otpadom posljedica nedovoljnog dugoročnog, planskog i strateškog razmišljanja lokalne vlasti. Pritom naglašavaju kako do problema dolazi zbog višegodišnjeg zanemarivanja infrastrukturnih problema te preopterećenosti komunalnog sustava koji nije adekvatan broju korisnika. Naime, masovni turizam i na to vezana preizgrađenost nadmašuju kapacitete grada i komunalne infrastrukture

„Grad nije napravljen niti za ovoliku količinu turista, niti za ovoliku količinu ljudi.“ ... „Jer Grad ovakav kakav jest, infrastrukturom bilo za pitku vodu, bilo za čistoću [...] nije, ne može primiti toliku količinu ljudi“.

Kao jedan od primjera nedostatka političke volje sugovornici navode problem odlagališta otpada Grabovica. Naime, odlagalište godinama nema dovoljno kapaciteta, postoje tehnički nedostaci i nedovoljna kontrola koji ugrožavaju okoliš. Unatoč tome i višegodišnjem najavljivanju saniranja odlagališta te osiguravanju nove lokacije za odlagalište koje bi bilo adekvatno potrebama grada, ono se godinama odgađa te i dalje nije riješeno. Uz ovo je pitanje vezano i nedovoljno plansko ulaganje u unaprjeđenje sustava odvajanja otpada koje Dubrovnik sporo napreduje, te se trenutno odvaja 10-12%. Dio sugovornika smatra da je posljednjih godina po ovom pitanju došlo do manjih, ali nedovoljnih pomaka, te kako je Čistoća uvela određena unaprjeđenja (npr. otvaranje reciklažnih dvorišta, prikupljanje glomaznog otpada, početak uvođenja tzv. „bigbelly“ pametnog sustava odvajanja otpada), no kod dijela sugovornika postoji sumnja da se otpad koji se selektira ne oporabljuje već se zajedno odlaže na trenutnom odlagalištu. Nedostatak dugoročnog planiranja popraćen je ad-hoc pristupu rješavanju problema. To je vidljivo i prilikom naručivanja projekata, naime Grad Dubrovnik unatoč mogućnostima da uloži u kvalitetnije projekte uvijek naručuje one najjeftinije, projekte **„privremenog karaktera, nikad neko trajno rješenje i kvalitetno rješenje“**. Primjeri koje sugovornici navode su sustav odvodnje fekalnih voda kroz Rijeku dubrovačku gdje je napravljen projekt gravitacijske odvodnje koji je uvelike zastario, ranije spomenuti problem odlagališta otpada, te projekt izgradnje uređaja za pročišćavanje pitke vode.

Pročišćivač pitke vode dobar je primjer neodgovornog postupanja gradske vlasti i komunalnog poduzeća Vodovod. Ugovor za izgradnju uređaja potpisan je sredinom 2016. godine, a izvođač je francuska tvrtka Degremont koja je dio korporacije SUEZ. Najavljena vrijednost izgradnje bila je 56 milijuna kuna, a predviđeni rok godina dana. U svibnju ove godine bivaš je uprava Vodovoda objavila kako je uređaj dostavljen u grad te najavila njegovo skorašnje puštanje u pogon. No na nedavnoj konferenciji za medije, nova je uprava Vodovoda postavljena od novog gradonačelnika, objavila kako uređaja nema, odnosno kako „nije stigao u grad“, već je napravljena tek temeljna ploča te osnovni pripremni radovi. Upitno je kad će uređaj proraditi no prema najavama neće biti pušten u pogon ove godine unatoč problemima koje grad Dubrovnik ima s kvalitetnom vodom za javnu upotrebu o čemu će riječi biti kasnije.

Osim spornog uređaja za pročišćavanje pitke vode, nova je uprava obznanila kako je poduzeće u minusu od 4 milijuna kuna. Među rashodima koji su zasad objavljeni, a koji su dijelom utjecali na stvaranje minusa, su naručena nova vozila koja nova uprava smatra nepotrebnim kao što je slučaj i s reklamiranjem poduzeća te uređenje konferencijske dvorane na Ombli čiji se trošak procjenjuje na 3,6 milijuna kn (s PDV-om). Potreba poduzeća za ovakvom dvoranom nije obrazložena, a prema nedovršenom izvještaju revizije koja je u tijeku, većina računa za dvoranu nije ovjerena ni vođena od strane financijskog nadzora, računi su plaćeni unatoč tome što dio poslova nije izveden (primjerice, nema zavjesa čija je vrijednost 333.000,00 kn), nedostaje građevinska knjiga te nije moguće utvrditi kolika je površina uređena. Također, nije postojalo sustavno vođenje kroz investiciju te postoji niz manjkavosti u tehničkoj dokumentaciji što sve ukazuje na potencijalnu korupciju.

Ovaj slučaj potvrđuje stavove većine sugovornika koji naglašavaju kako se komunalna poduzeća umjesto upravljanja u javnom interesu često koriste kao resurs lokalnih vlasti ili članova uprave za osobnu i političku korist. Pritom smatraju kako u upravljanju poduzećima te sustavu nabave postoje korupcijski rizici te navode slučajeve izvođenja nepotrebnih radova ili radova upitne kvalitete

(„Cilj je *uvijek biti* na investicijama, uvijek, što više, što više, kopat, radit“... „Nije cilj to *kvalitetno* napraviti, jer onda više neće imat posla“), dvostrukog naplaćivanja radova („ispostavi se račun, po predračunu se plati, ali se ne napravi u toj tekućoj godini posao. I onda opet dolazi ponovno u idućoj godini, plaća se još jedanput“) te podmićivanja prilikom nabave („svaka nova investicija njemu [direktoru] garantira 5 ili 10 posto od investitora malih firmi koje mu moraju dat jer inače neće dobit posao“). Tako dio sugovornika upozorava na planove gradske vlasti da iskoristi atraktivne lokacije određenih poduzeća na način da ih se premjesti na novu lokaciju. Navode kako Vodovod kupuje zemljišta od tvrtki u stečaju koja mu nisu potrebna, no potencijalno mogu poslužiti izmještanju poduzeća u budućnosti, što bi omogućilo da se postojeća lokacija iskoristi za stambene ili poslovne namjene određenih investitora.

Ovakvi mehanizmi omogućeni su drugim problemom na koji sugovornici upozoravaju: **stranačka imenovanja članova uprava i NO**. Kao što je već naglašeno, gradska vlast, odnosno gradonačelnik kroz skupštine društava samostalno odlučuje o imenovanjima, koja kako smatraju svi sugovornici vrši prvenstveno po političkom ključu, te za koje se ne provodi javni natječaj. Ovo se podjednako odnosi na direktore kao i na članove NO koji su osobe od povjerenja gradonačelnika te o njemu ovisu budući da ih u bilo kojem trenutku može smijeniti. Kao i u drugim gradovima, izbor u NO se „**shvaća prvenstveno kao politička sinekura (...) nagrada za sudjelovanje u izbornom procesu**“. Na taj se način u NO uglavnom odabiru osobe koje su povezane i ovisne o lokalnim vlastima prema čijim napucima odlučuju na sjednicama. Utoliko nema neovisnosti članova NO te time ni uvjeta za vršenje kvalitetnog nadzora nad poslovanjem društva i kontrolne funkcije koju bi NO trebao obavljati. Neadekvatan, odnosno politički ovisan NO omogućuje negativne prakse koje su sugovornici opisali. Također, ne postoji inicijativa NO prema upravi u smislu predlaganja politika i mjera za unaprjeđenje usluge i poslovanja poduzeća. Stoga, velik dio sugovornika naglašava kako je potrebno osigurati kvalitetniji nadzor nad radom poduzeća kroz povećanu transparentnost rada te odabir osoba u NO koje bi bile neovisne o politici.

Osim navedenog, sugovornici kao velik problem vide praksu zapošljavanja u komunalnim poduzećima. Broj rukovodećih i administrativnih zaposlenika je prevelik jer se takva radna mjesta koriste za zbrinjavanje stranačkih kadrova i osiguravanje biračke baze uz ozbiljan nedostatak stručnosti kadrova. Za navedena se mjesta ne raspisuju javni natječaj. S druge strane, često postoji nedostatak djelatnika na terenu, ali kad je u pitanju Čistoća i interes lokalnih stanovnika za takvim poslovima, zbog čega je poduzeće koristilo sezonske radnike iz drugih dijelova države.

Kvaliteta javne vodoopskrbe. Među sugovornicima postoji naglašeno nezadovoljstvo uslugom vodoopskrbe te upozoravaju kako je voda koja se isporučuje korisnicima na niskom standardu, a određeni broj dana u godini nije upotrebljiva za piće o čemu obavijest šalje Vodovod. Smatraju kako je neprihvatljivo da građani nemaju konstantno dostupnu kvalitetnu vodu te upozoravaju kako se ugradnja pročišćivača vode za kućnu upotrebu godinama odgađa. Nadalje, neki od sugovornika upozoravaju kako Grad Dubrovnik nije proglasio sanitarne zone te kako su vodocrpilišta neadekvatno zaštićena. Gubici vode u sustavu su na visokih 40-50% te je potrebno obnoviti vodovodnu mrežu.

Kvaliteta usluge javne odvodnje. Odvodnja u Dubrovniku predstavlja velik problem, a odvodni i kanalizacijski sustav nisu prilagođeni količini priključaka i korisnika, naročito tijekom turističke sezone kada je u više navrata dolazilo do izlivanja fekalija u more, a oborinska je voda izlazila iz odvodnog sustava. Sugovornici smatraju da je sustav fekalne odvodnje kroz Rijeku dubrovačku u kojem je napravljen projekt gravitacijske odvodnje zastario te kako dolazi do preljeva u rijeku, odnosno u more. Jedan od uzroka problema s oborinskim vodama je neplanska gradnja i preizgrađenost zbog čega se voda ne može apsorbirati u zemlju te dolazi do preopterećenja odvodnog sustava. Također smatraju kako zbog konfiguracije terena Dubrovnika postoje tehničke mogućnosti za kvalitetno rješavanje problem oborinskih voda no zato nedostaje političke volje i utjecaja struke na upravljanje komunalnim pitanjima.

Cijenu usluge javne vodoopskrbe i odvodnje donosi poduzeće uz suglasnost gradonačelnika. Ukupni fiksni dio cijene za kućanstva iznosi 20,00 kn/mjesečno (za socijalno ugrožene građane 12,00/mj), a ukupni varijabilni dio 16,13 kn/m² (za socijalno ugrožene 12,76 kn/m²). Sugovornici smatraju kako je cijena usluga previsoka, naročito u odnosu na njezinu kvalitetu, što uglavnom pripisuju neefikasnom upravljanju poduzećem

„Mislim da se velik dio poslovanja, lošeg, neracionalnog poslovanja opet reflektira na cijenu vode. Znači kad imate puno, previše zaposlenih, puno troškova koji nisu opravdani“.

Kvalitetu usluge prikupljanja komunalnog otpada većina sugovornika smatra zadovoljavajućom. Prema riječima sugovornika bivšeg djelatnika Čistoće, postotak odvajanja iznosi oko 10%. U gradu su uspostavljena dva reciklažna dvorišta i zeleni otoci sa spremnicima za prikupljanje papira, stakla, biorazgradivog otpada te ambalaže od plastike i metala. Ipak neki sugovornici sumnjaju kako se razvrstani otpad ponekad odvozi zajedno. S obzirom na veliku količinu proizvedenog otpada, prikuplja se jednom dnevno no u nekim slučajevima ni to nije dovoljno. Dio sugovornika napominje kako se u nekim slučajevima javlja problem što privredni subjekti koriste privatne kontejnere te se oni napune odmah nakon odvezenog otpada te privatni korisnici nemaju gdje odlagati komunalni otpad. Rješenje za ovo vide u uvođenju posebnih kontejnera za privredne subjekte te strogi nadzor nad njihovim korištenjem. Oscilacija u količini otpada u načelu nema budući da je turistička sezona dugačka, dok u zimskom periodu kad se smanjuju količine miješanog komunalnog otpada, zbog adaptacija turističkih objekata raste glomazni otpad. Cijenu sugovornici uglavnom smatraju prihvatljivom, no također navode kako se kroz račun naplaćuje tzv. namjenska naknada po pitanju koje ne postoji dovoljna transparentnost. Dio sugovornika zabrinut je za pripremljenost Grada i Čistoće za prelazak na sustav naplate po proizvedenoj količini otpada.

Transparentnost

Korisnici i javnost, osim spomenutog informiranja o uslugama, nemaju pristup dokumentima koji su nužni da se upoznaju s poslovanjem društava. Sugovornici se slažu kako transparentnost poslovanja poduzeća nije na zadovoljavajućoj razini. Sama društva nisu uredila način na koji će se objavljivati poslovne odluke i izvješća. Na mrežnim stranicama poduzeća niti na stranicama grada ne objavljuju se izvješćaji o poslovanju, financijski izvješćaji niti izvješćaji NO. Prijedlozi sugovornika usmjereni su na veću financijsku kontrolu te objavljivanje financijskih izvješćaja putem mrežnih stranica.

Participativnost

Među sugovornicima postoji jasno mišljenje kako se u Dubrovniku ne može govoriti o participaciji korisnika u upravljanju komunalnim poduzećima. Također, većina naglašava kako bi određeni oblik participacije bio pozitivan pomak u sprječavanju spomenutih problem u upravljanju poduzećima te kako bi se kroz razne oblike sudjelovanja korisnika smanjio utjecaj politike što je nužno za unaprjeđenje upravljanje te kvalitetu komunalnih usluga. Pritom navode kako bi postupak odabira članova NO trebao biti otvoreniji te omogućiti da se u NO odabiru nestranački kadrovi te da u njima budu zastupljeni sami korisnici. Također se navodi prijedlog osnivanja tijela na razini grada koje bi bilo zaduženo za zaštitu korisnika i omogućilo njihov utjecaj te utjecaj struke na kontrolu i upravljanje poduzećima.

4. Korupcijski mehanizmi u upravljanju komunalnim uslugama vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja otpada

Na primjeru istraženih gradova evidentno je da gradska komunalna poduzeća često i olako postaju instrumentom, ali i plijenom različitih političkih grupacija koje se izmjenjuju na vlasti ili interesnih skupina koje tu vlast okružuju ili potražuju priliku za ostvarenje svojih interesa. Uz veliku blizinu spram lokalne politike i nerijetko potpuno odsustvo nadzora, komunalna su poduzeća nerijetko, prema riječima naših sugovornika, idealno mjesto za zbrinjavanje politički podobnih osoba i masovna zapošljavanja prema stranačkom ključu koja s vremenom postaju balast i opterećenje za komunalno poduzeće. Nerijetko se događa da nakon svake izborne godine takvo poduzeće naraste za nekoliko desetaka ili stotina novih radnih mjesta, a da pritom njihov rad ne postane bolji, nego, štoviše još tromiji, manje stručan i manje transparentan. Rad takvih glomaznih komunalnih poduzeća, vrlo često u potpunosti ovisnim o gradskoj vlasti, postaje tako sve zamršenije klupko političke trgovine koje vrši sve veći pritisak na gradske proračune i na kvalitetu same usluge. Velike poslovne gubitke ili promašene poteze na kraju plaćaju sami građani. Politika je utoliko u većini slučajeva ispred poslovnih odluka i interesa komunalnih poduzeća, a to komunalno poduzeće, ekstenzija političke i financijske moći, tvrde naši sugovornici i sugovornice. Uz nemogućnost samostalnog planiranja i diskontinuitet koji prati rad takvih komunalnih poduzeća (uzrokovan mogućim smjenama vlasti u gradovima), u nemalom se broju slučajeva kao osnovni problem spominje i nestručnost vodećeg kadra. U takvim okolnostima vrlo često se izdvaja nekoliko oblika najčešćih koruptivnih praksi koje se među našim sugovornicima ponavljaju kako sistemski obrazac. Ovdje ćemo nabrojati i ukratko opisati neka od njih, sa naglaskom da su neka od njih međusobno u vrlo uskoj povezanosti i javljaju se zajedno ili istovremeno.

Izbor direktora, članova uprave i nadzornih tijela

Većina je razgovora potvrdila zakonom omogućenu praksu prema kojoj komunalna poduzeća djeluju kao spojene posude ili produžena ruka gradske uprave sa institucijom gradonačelnika na čelu. U tim slučajevima neposredna blizina gradonačelničke funkcije manje ili više izravno orkestrira kadrovanjem uprave ili nadzornih tijela u ovim gradovima ne ostavlja puno samostalnosti u djelovanju tih poduzeća. Iako je situacija gdje komunalna poduzeća prate i provode određene političke prioritete, ciljeve i metode rada izabrane gradske uprave razumljiva i očekivana, problematično je što ona i nakon toga vrlo često ne postaju autonomna u svojim operacijama. Ona tako postaju mjesto za zbrinjavanje političkih istomišljenika i njihovih obitelji, ali i nagrada za stranačku lojalnost koju i poslije izbora uprave često provodi gradonačelnik. Formalni kriteriji izbora članova uprave ili nadzornog odbora su utoliko, prema riječima naših sugovornika, samo paravan za prethodno dogovoreno političko postavljanje na rukovodeće pozicije na kojima se nerijetko provodi gradonačelnička volja ili se, u protivnom, sa tih mjesta odlazi.

"Formalno će se provesti natječaj, ali zna se, to je da tako kažem, javna tajna, da je osoba koja je na čelu poduzeća je osoba od povjerenja stranke na vlasti, odnosno ljudi koji upravljaju Gradom i određenom jedinicom lokalne samouprave. Oni imaju mandat od 4 godine i ako posao ne obavljaju dobro opet će ga ta politika smijeniti i opet kroz javni natječaj zaposliti nekog svoga. Mislim to je jednostavno tako, možda će da pitate te političare reći da nije tako, da su to transparentni javni natječaji, no ja kroz iskustvo znam da je to ipak tako. Tu je utjecaj politike i to su javna poduzeća koja su od velikog značaja za lokalnu samoupravu jer ostvaruju neki prihod."

Visoka centraliziranost odlučivanja i blizina (ili čak istovjetnost) spram političkih pobjednika, komunalnim poduzećima oduzimaju autonomnost, dok gradonačelnicima daju tzv. 'faraonske' ovlasti i još jednu izdašnu blagajnu. Prema riječima mnogih sugovornika, nerijetko se događa da se sa novim izbornim rezultatima (u slučaju da dolazi do smjene vlasti), automatski mijenja i cjelokupna rukovodeća nomenklatura. Dok su takve smjene razumljive s obzirom na razlike u programskim i političkim prioritetima izbornih pobjednika, njihov utjecaj ne bi trebao imati loše posljedice po kvalitetu usluge ili javni interes.

Prema riječima jedne sugovornice "komunalna poduzeća su u funkciji gradske vlasti i u tom smislu nisu neovisna. Iako na papiru upravu bira nadzorni odbor, u praksi to radi gradska vlast odnosno gradonačelnik." Naši sugovornici koji dolaze iz političkih krugova, za takve poteze imali su daleko više razumijevanja pokazujući da komunalna poduzeća gledaju kao instrument i sferu svojeg utjecaja, pa tako i privremenu svojinu te da iz tih razloga ne smatraju prihvatljivim taj proces otvarati za osobe koje nemaju stranačku pripadnost.

"Imate ljude koje dobijete, a na koje nemate apsolutno nikakav utjecaj, a vi ste s druge strane kao Gradonačelnik dobili povjerenje građana da vi upravljate gradom i gradskom imovinom na osnovu programa koji ste donijeli."

Stručnost rukovodećeg i nadzornog kadra prema izjavama naših sugovornika također je vrlo upitna. Iako se formalni natječaji raspisuju i objavljuju, vrlo je rijedak slučaj da se odluka o kandidatu donosi na osnovu predloženog plana i programa. U većini gradova sugovornici smatraju da bi članovi nadzornih tijela morali biti daleko pažljivije birani, da bi kriteriji stručnosti i neovisnosti morali biti jasni i jednoscisleni te imati više instrumenata kontrole na raspolaganju kako bi mogli intenzivnije i odgovornije provoditi nadzor.

"Znači nadzorni odbor bi trebao puno intenzivnije ući u tematiku i puno intenzivnije provoditi nadzor za što je ovlašten. Zašto? Zato što su nerijetko svi u sprezi. Naravno da će direktor komunalnog poduzeća kojeg imenuje načelnik, odnosno skupština, imati u pod navodnicima, nadzornom odboru, pod navodnicima, svoje ljude. To mu je u interesu. I sve će napraviti da to tako bude."

U nadzornom odboru izvan domene direktnog utjecaja gradonačelnika sjedi uvijek i predstavnik radnika gdje može postojati veći stupanj autonomije, no ostaju vezanih ruku kada treba donijeti konačnu odluku.

"Znači oni isto tu ne mogu vidjeti da li je to tako ili nije. Naš predstavnik je uvijek, zato i težimo tome da to budu ljudi koji su upoznati jako dobro s poduzećem, oni uvijek mogu postaviti pitanje, a zašto je ovdje, što ćemo to nabaviti i onda se to polako počne otkrivati. Ali opet šta vam to koristi kad se odluke donose većinski i onda naš predstavnik uvijek bude nadglasan. Ali onda tu mi na neki način dobivamo informacije da toga ima."

Stručni kadar u nadzornim je tijelima prema riječima naših sugovornika prava rijetkost, a kada i postoji, nerijetko je u sprezi sa strankama na vlasti. Ipak, prevladava mišljenje da članovi i članice nadzornih tijela u gradskim komunalnim poduzećima nemaju ni kapacitet niti motivaciju da obavljaju intenzivniju kontrolu nad "svojima" i da su upravo zbog toga tako i izabrani.

"Mislim da to ovisi o ljudima koji su u nadzornom odboru, ali vam mogu reći prema mom iskustvu i sastavu koji je bio nadzorni odbor. Ljudi su tamo dolazili, bili su vijećnici ujedno drugih stranaka, ajmo reći da smo bili miksani... ali ti koji su bili tamo i koji su sjedili, ne želim nikoga vrijeđati, ali jedva su se potpisivali. Mislim da nisu imali niti mogućnost uopće sagledati... jednostavno nisu imali, nisu se pripremali za sjednice, ne znam vijeća, nisu čitali materijale, i ako se time ne baviš onda je teško locirati nešto što rade, dovoljno je da je direktor uprave iz vladajuće stranke i da je vijećnik tamo koji sjedi iz vladajuće stranke i ništa ne pitate, nego dođe na sjednicu nadzornog odbora, održi kvorum i „ne pitaj ništa“ jer se podrazumijeva da sve štima."

Iako poduzeća Gradskom vijeću podnose godišnja izvješća o poslovanju, kao što ukazuju sugovornici, ono je dovedeno pred gotov čin budući da su izvješća već utvrđena na skupštini poduzeća.

„Gradsko vijeće čak usvaja izvješće i to je dok sam bio član gradskog vijeća [...] izvještaji bi dolazili na Gradsko vijeće nakon što bi o njima odlučila Skupština. Dakle, svaka rasprava u tom izvještaju je bila bespredmetna. Jer odluka Gradskog vijeća više nikoga nije obvezivala. Rasprava o izvješću komunalnog društva ne obvezuje Skupštinu jer Skupštinu čini gradonačelnik. Kad bi Gradsko vijeće trebalo raspravljati o izvješću prije nego se sastane Skupština, pa onda toj Skupštini dati neke prijedloge"

Na koncu, sam model upravljanja gradskim komunalnim poduzećem u dubokoj ovisnosti od gradonačelničke funkcije pokazuje se kao zajednički obrazac u odabranim gradovima. U takvoj konjunkturi poduzeće nema autonomnu politiku koja prati struku i odgovara na potrebe u skladu sa javnim interesom. Subordiniranost odluka stranačkim i dnevno-političkim prioritetima koji se često mijenjaju, ne omogućava tako komunalnim poduzećima da provode sustavni plan nego nerijetko i financijski i operativno odgovaraju na ad-hoc postavljene ciljeve koje proizlaze iz trenutnih odnosa u lokalnoj politici.

"Ja mislim da je ključ u političkoj volji onih koji odlučuju. Jer sad, Gradonačelnik i gradska vlast može učiniti s Vodovodom što god hoće. Mislim, ima toliku moć političkog odlučivanja. Može reći „neće Pero, hoće Mate“, on sad upravlja s time. On drži volan i vozi. I sad skrene, i ode pod put."

Zapošljavanje

U vrlo uskoj vezi sa prethodnim praksama odabira i zapošljavanja rukovodećeg kadra jesu i masovnija zapošljavanja obitelji i prijateljskih krugova u komunalnim poduzećima. Kolokvijalno rečeno, klijentelizam ili nepotizam, tvrde naši sugovornici, kao koruptivne su prakse vrlo raširena pojava u komunalnim poduzećima, pogotovo kada se radi o administrativnim i ne-terenskim poslovima. Utoliko se čini da u većini gradova komunalna poduzeća zaista služe za zbrinjavanje podobnih koji često ne opravdavaju svoju namjenu ili svrhu. Tim ljudima nerijetko nedostaje i prikladnog iskustva i stručnosti, ali i motivacije, zbog čega ukupno poduzeće gubi na kompetentnosti i kontroli u sustavu rada. Time se, radi pogrešnih odluka i krivih procjena u samoj izvedbi poslova, nepotrebno je naglašavati, stvaraju dodatni veliki troškovi u poslovanju koje će u konačnici plaćati građani.

"Holding ima prevelik broj zaposlenih, svaka nova smjena ljudi, odnosno političke vlasti dovodi do povećanja u nekom postotku broja zaposlenika. Tako da Holding nažalost služi... bilo to da se razumijemo dolazi s lijeva ili s desna, on služi za zbrinjavanje političkih podobnika."

U manjim gradovima, komunalna su poduzeća daleko manja pa o masovnim zapošljavanjima ne može biti riječi. Međutim, i unatoč tome, među političkim partnerima postoji oblik trgovine u kojoj su i niže rangirana mjesta predmet usluga i protu-usluga. Prema riječima jednog od sugovornika, u jednom od spomenutih gradova, gradonačelnik ima zadnju riječ u izboru – od direktora do čistačice.

Jedan od recentnijih primjera u ovom području jest i pojava 'outsourcinga' gdje se putem agencijskog rada i konzultantskih usluga zapošljava ili angažira ljude, a da se pritom zanemaruju vlastiti resursi ili provodi suvišna ili nepotrebna aktivnost radi zadovoljenja fiktivnih potreba ili mreže klijenata. Pored toga, transferom na agencijsko zapošljavanje, nastoji se pokazati da je broj stalnih radnika manji, a troškovi ovog modela daleko su veći, i za radnička prava nepovoljniji.

Netransparentno poslovanje

Iako se moguće koruptivne prakse nerijetko vežu uz pritiske za primjenom novih tehnoloških rješenja, pristankom na privatno javna partnerstava ili novim praksama zapošljavanja (outsourcing) one mogu također biti i vezane uz zadržavanje 'neodrživog' stanja ili otpora promjeni koje odgovara određenoj interesnoj skupini 'klijenata'. Na paradigmatskom nivou, prema riječima naših sugovornika, to može biti vezano uz inzistiranje na određenom modelu kanalizacije ili modela upravljanja otpadom, kao što pokazuju slučajevi u Dubrovniku i Zagrebu, ili uz "umjetno" zadržavanje cijene usluge gdje se određenim dealom održava viša cijena u korist privatnika, dok bi javno poduzeće naplaćivalo tu uslugu daleko manje.

Iako ga automatski ne dokazuje, nedostatak transparentnosti u poslovanju i upravljanju financijskim i drugim resursima, otvara prostor za korupciju. U posljednje vrijeme sve češće neka gradska komunalna poduzeća naprave značajniji iskorak prema javnosti i korisnicima u kojem osiguraju pristup podacima i informacijama, no i dalje je velik broj slučajeva vezan uz njihova poslovanja u kojima je tok sredstava problematičan. U jednom od spomenutih gradova, komunalno je poduzeće tako prikupljalo novac za izgradnju kanalizacije koji je kasnije završavao na računu grada i bio dalje distribuiran za troškove koji nisu bili u vezi sa svrhom prikupljanja. Isto tako, više spomenutih gradova komunalno je poduzeće davalo posudbe lokalnom nogometnom klubu ili braniteljskim udrugama diskrecijskom odlukom direktora.

"Ali nekakve veće investicije i kupnje, trebale bi definitivno bit transparentnije i nekako na uvidu javnosti, Gradskom vijeću i ostalim revizorskim organima, možda i Poreznoj upravi da se točno zna, da se obrazloži zašto se kupilo, za koju namjenu i kakva je isplativost uopće tako nekakve investicije. Tu bi trebalo definitivno mijenjat zakon, općenito koji regulira i zapošljavanje u takvim firmama, komunalnim, i vođenje investicija. To se treba i smanjit ovlasti gradonačelnika da se ne može opet koliko toliko zloupotrebjavati zbog političkih poena i predizbornih kampanja i tako dalje."

Sugovornici iz nekih gradskih komunalnih poduzeća govore i o različitim vrstama pritisaka koji se akumuliraju oko određenog interesa (pogotovo je to slučaj u sektoru otpada) za zadržavanjem starog modela ili uvođenjem novih rješenja. Pored toga navode i primjere poput sumnjive gradske tvrtke koja je razvila projekt oglašavanja za komunalna društva kojima bi se iz njih "izvlačio" novac, a za potrebe marketinga ili komunikacije sa korisnicima. Dio uključenih bio je mišljenja da je oglašavanje komunalnog poduzeća potpuno nepotrebno, da se tvrtka treba baviti samo svojom osnovnom aktivnošću pometanjem ulica i odvozom smeća. Mišljenja se razilaze budući da jedni smatraju da dok komunalna poduzeća nemaju konkurenciju nema ni potrebe da se reklamiraju, dok drugi to predstavljaju kao oblik komunikacije sa svojim korisnicima. U svakom slučaju, evidentno je da sukobi razvojnih koncepcija komunalnih tvrtki za sobom nerijetko povlače i određeni paket usluga i njihove ponudače. Poslovanje gradskih komunalnih tvrtki zbog uske sprege sa trenutnim vlastodršcima često se nađe i pod pritiskom puno izdržljivijih i dugovječnijih interesnih skupina koje nastoje ostvariti svoj interes. Utoliko se politika nekog gradskog komunalnog poduzeća može naći u vrlo ovisnom položaju od takvih skupina kojima se u određenim intervalima pokušava ravnomjerno prilagođavati. Tako se uska veza sa gradonačelnikovim odlukama pokazuje dvostruko štetnom jer sužava manevar gradskog poduzeća za autonomnu politiku.

“Pa ja mislim da jedan dio problema radi o više različitih grupacija koje, sa kojima gradonačelnik balansira i interesno je uvezan, a koji imaju aspiracije ka dijeljenju, kako da kažem, blagodati tog sustava. Dakle, u Hrvatskoj je komunalni otpad, još uvijek najveći dijelom u rukama komunalnih gradskih tvrtki. Međutim, polako, postoje ogromni, ali ogromni interesi, dakle interesna skupina koju bih ja nazvala gospodari otpada, a tu ima sukobljenih interesa oko toga da uđu u taj dio priče, dakle gospodarenje komunalnim otpadom zato što su to ogromni novci u pitanju.”

Javna nabava

Iako se provodi sa puno više strogosti otkada je Hrvatska članica EU, područje javne nabave je, slaže se većina sugovornika, prostor idealan za koruptivne prakse za gradska komunalna poduzeća. Naime, procedura javne nabave, tvrde oni, često se može izigrati prethodnim dogovorima između ponuđača koji naizmjenično jedne druge “puštaju” na natječajima. Neki sugovornici ukazali su na primjere kod nabave, najčešće opreme u sustavu gospodarenja otpadom gdje čelnici koriste svoju poziciju da traže proviziju od proizvođača te opreme.

“I situacija je takva da direktori imaju toliku autonomiju da mogu odlučivati o velikim financijskim iznosima i oni su u situaciju da provode koruptivne radnje u vidu uzimanja postotka o prodaje proizvoda, novac dobivaju na crno ako se uzme ta usluga. Na primjer ja tebi dajem tu uslugu i ja odlučujem dal’ ću uzeti i ti mi daješ neki novac da bi ja tebe uzeo, to su stvari koje se rade.”

Pored toga, tvrde sugovornici, gradska komunalna poduzeća nerijetko hodaju po rubu zakona dijeleći vrijednost javne nabave na više dijelova kako bi mogli ići sa direktnom pogodbom. Oprečni su među sugovornicima i stavovi o samom Zakonu o javnoj nabavi i njegovoj primjeni budući da je donedavno preferirao najjeftiniju ponudu.

Naši sugovornici nerijetko spominju i slučajeve visoko preplaćenih usluga i proizvoda daleko iznad tržišnih cijena. Sa druge strane, često je i rašireno mišljenje da je najjeftiniji ponuđač često i najskuplji, jer on nerijetko podrazumijeva pod-izvođača te nižu kvalitetu usluge koju potom treba popravljati i još nekoliko puta plaćati.

Jasno je da u zamršenom i isprepletenom klupku različitih dogovora i pogodbi gradska komunalna poduzeća nemaju samostalnu politiku. Tu ne govorimo o planiranju i provedbi političkih i programskih ciljeva uprave koju je odabrao izabrani gradonačelnik ili gradonačelnica, već o tome da su i u daljnjim operacijama komunalnih poduzeća direktorima i upravi vezane ruke obzirom na upute ili naredbe gradonačelnika. Prema riječima mnogih naših sugovornika u svim odabranim gradovima ona primarno služe za održavanje i prosperitet lojalnih klijentelističkih mreža u lokalnoj politici, zadovoljavanje pojedinih interesnih skupina u ekonomskom poslovanju, a u izbornoj godini nerijetko i instrumentalno za prikazivanje određenih uspjeha koje je vlast postigla kroz ta komunalna poduzeća. Krajnje porozna granica između gradskih izvršnih struktura i komunalnih poduzeća svakako se manifestira kao slaba točka u ovom modelu upravljanja te bitno utječe samostalnost poduzeća u njegovom poslovanju. Poduzeća tako nerijetko ulaze u poslove iz kojih njihovi ili čak gradski proračuni izlaze oštećeni a da se “nijedna lopata nije otkopala”. U gradu Osijeku poznat je tako slučaj rada na novom odlagalištu, o kojem se vodi sudski proces jer je navodno Grad ostao dužan određenoj poznatoj građevinskoj tvrtki, a da pritom ona nije ni krenula s radovima, a samo odlagalište još nije riješeno. Kao jedan od poznatih, gotovo oglednih primjera korupcije jeste i pročištač otpadnih voda u Gradu Zagrebu.

“Gradonačelnik je 2000.-te godine u svibnju zatekao ugovor o pročištaču otpadnih voda kojeg je prethodna vlast ostavila, brže bolje ga je potpisao, krenulo se u gradnju pročištača, no odmah su se on i njegove kolege dosjetile da to može biti iskorišteno i za neke druge stvari i zato imate famozne anekse ugovora o gradnji pročištača voda gdje su se ogromni, u smislu vrijednosti, građevinski radovi, koji nemaju veze s pročišćivanjem otpadnih voda aneksirali na taj ugovor. A šta to znači? Koncesionar nije obveznik Zakona o javnoj nabavi. Znači, onda su nekakve tvrtke, a mislim to je nešto čime bi se trebali baviti DORH i USKOK, odradivale te građevinske radove koje su znatno veće od tržišnih, znači tržišne cijene ne možemo ni provjeriti jer javnog natječaja nije niti bilo, a mi svi Zagrepčani plaćamo znatno skuplju uslugu odvodnje otpadnih voda jer su ti građevinski ugovori i iznosi tih ugovora uključeni u godni koncesija što je van pameti.”

I drugi naši sugovornici uglavnom su pokazali poznavanje korupcijskih mehanizama koji se javljaju kod ugovaranja poslova. Potpisivanje spornih aneksa ugovora pokazuje se etapom unutar koje početni iznosi iz ponuda (i osnovnog ugovora) multipliciraju i preplaćuju, a Zakon o javnoj nabavi debelo izigrava. U tom procesu na kraju su oštećeni sami građani. Zagreb je također poznati i po drugom primjeru, u sferi gospodarenja otpadom. I oko toga slučaja trenutno se vodi sudski proces. U njemu se bez provedbe javnog natječaja i bez ikakvih ispitivanja o mogućim rješenjima za najbolje gospodarenje glomaznim otpadom, sklopio ugovor sa privatnom tvrtkom oko toga da će jedna od njenih tvrtki kćeri preuzeti gospodarenje glomaznim otpadom u gradu Zagrebu.

“U glomaznom otpadu ima svega. Tu ima i opasnog otpada. Tu ima i vrlo korisnih i vrijednih frakcija otpada, pogotovo se to odnosi na metalne frakcije otpada, ima tu i dosta drvenog otpada s time da dosta veliki dio drvenih frakcija otpada u glomaznom otpadu se može smatrati i opasnim otpadom. U svakom slučaju, tu ima s jedne strane, interes privatnog partnera u tom biznisu zbog toga što dobiva direktne visoke iznose od samog grada za zbrinjavanje tog tipa otpada odnosno prikupljanje, odvoz i zbrinjavanje tog tipa otpada, a drugi element korisnosti za taj subjekt leži upravo u pojedinim vrlo korisnim frakcijama otpada u okviru glomaznog otpada. Dakle, radi se o potencijalnoj sumnji na udruživanje u zločinački poduhvat, na kraju krajeva, danas je i taj deal dio pravosudnog procesa.”

Nerijetko se, tvrde sugovornici radi o sve sofisticiranijim formama pogodovanja. Grad Zagreb tako trenutno nema održivu vlastitu politiku gospodarenja otpadom koja bi se provodila u javnom interesu nego je ona čvrsto zacementirana odnosom sa različitim privatnim tvrtkama.

“Ali da postoji nužnost da se osigura zbrinjavanje, daljnje zbrinjavanje otpada, zasigurno postoji. A Grad Zagreb je totalno neutralan i ništa ne čini po tom pitanju. Ako Čistoća nema jedno skladište zatvorenog tipa da možeš imati unutra, uskladištiti robu koju prihvaćaš, a ne da imaš sada sortiranje na otvorenom dole, na deponiju na Jakuševcu... Znači nemate nikakvo skladište. Ne vidimo perspektive, ni ništa što će dovesti do toga da se otpad zbrinjava na drugačiji način nego što se sad zbrinjava - distribucijom privatnicima.”

5. Mjere za smanjenje korupcije u komunalnim uslugama

U prethodnom poglavlju su prikazani različiti mehanizmi i strukture koje potiču korupciju u upravljanju uslugama vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada, no možemo slobodno reći da isti mehanizmi uvelike vrijede za sve komunalne usluge. Neki od uzroka tih mehanizama nalaze se u lošem zakonodavnom okviru koji smo analizirali na početku publikacije, a neki od uzroka su loše prakse koje su se ustalile i funkcioniraju kao mehanizmi “normalnog ponašanja”. Najveći problem koji se uporno javlja kada se analizira komunalna poduzeća u svim gradovima jest **nejasna uloga koju komunalna poduzeća trebaju imati u društvu**, a to uvelike utječe i na nejasne ciljeve upravljanja. Sva komunalna poduzeća koja smo analizirali nalaze se u javnom vlasništvu i prva dilema koja se postavlja jest da li komunalne usluge trebaju pružati javna ili privatna poduzeća budući da zakonski okvir za sve komunalne usluge osim za vodoopskrbu i dio odvodnje omogućava i privatnom sektoru da pruža te usluge.

Stavovi autora ove publikacije jest da bi komunalne usluge u pravilu trebao pružati javni sektor u skladu sa **načelom neprofitnosti** koje predviđa nacrt novog Zakona o komunalnom gospodarstvu. To načelo jasno navodi da se komunalne usluge ne bi trebale pružati radi ostvarivanja dobiti, već u cilju isporučivanja usluga građanima pa stoga privatna poduzeća koja se primarno osnivaju radi stjecanja dobiti nema smisla da se bave ovim uslugama. Povrh toga brojni primjeri privatizacije komunalnih usluga primjerice vodoopskrbe iz gradova širom Europe koji su analizirani u publikaciji “Naša voda”¹⁰ jasno pokazuju da privatizacija komunalnih usluga budući da se radi o prirodnim monopolima u pravilu vodi do lošije kvalitete usluge, povećanja cijene usluge i podinvestiranja u infrastrukturu. Povrh toga privatizacija komunalnih usluga je zbog strukturnih razloga visokorizičan posao kad je riječ o korupciji. Primjerice, kad govorimo o uslugama vodoopskrbe zbog prirode vodovodne mreže nemoguće je imati nekoliko pružatelja usluge vodoopskrbe, a isto vrijedi i za uslugu odvodnje. To znači da svako kućanstvo ne može od mjeseca do mjeseca odabrati pružatelja vodnih usluga koji mu najbolje odgovara kao što to može za neke druge usluge i ne postoji nikakvo tržišno nadmetanje među pružateljima usluga. Budući da se cijena i količina ne mogu formirati na tržištu moraju se odrediti uz suglasnost gradske vlasti na čijem se području usluga provodi. Ukoliko bi se išlo u privatizaciju komunalne usluge na način da se privatizira javno komunalno poduzeće koje provodi uslugu ili da se privatnom poduzeću dodjeli usluga mora se definirati i cijena po kojoj će se usluga obavljati, a upravo je to postupak koji ima visoki koruptivni rizik i koji je najmanje transparentan. Primjer francuskog grada Grenoblea opisan u prijedpomenutoj publikaciji pokazuje kako se u privatizaciju usluge vodoopskrbe krenulo uz mito koje je od tvrtke COGESE primio gradonačelnik Alain Carignon zbog čega je kasnije i pravomoćno osuđen. Ta tvrtka koja pripada multinacionalnoj korporaciji Suez je potplatila gradonačelnika kako bi se dodjelila koncesija toj privatnoj tvrtki, kako bi koncesijski ugovor bio štetan za grad i kako bi se i nakon potpisivanja ugovora radili novi ustupci od strane grada. Primjer iz Hrvatske je svakako privatizacija usluge pročišćavanja otpadnih voda u Zagrebu. Sa privatnim koncesionarima je Grad Zagreb sklopio ugovor koji nije u potpunosti dostupan javnosti, a koji je i Državna revizija kao što je već spomenuto proglasila štetnim za Grad Zagreb. U isto vrijeme DORH je prošle godine protiv direktora privatne tvrtke koncesionara pokrenuo istragu zbog sumnje u primanje mita¹¹. Prikupljanje komunalnog otpada je isto tako usluga koja zbog racionalnosti troškova teško može funkcionirati s nekoliko pružatelja usluge te je zapravo prirodni monopol. Naime, prikupljanje komunalnog otpada koje bi funkcioniralo tako da svako kućanstvo može odabrati svog pružatelja usluge pa kamioni prikupljaju otpad po gradu na način da idu od kućanstva do kućanstva, umjesto da prolaze ulicu po ulicu bi znatno poskupilo uslugu te povećalo emisije stakleničkih plinova. Ono što je moguće urediti jest da se grad podijeli teritorijalno na zone i da se svaka zona dodjeli drugom pružatelju usluga, no to je opet uspostavljanje monopola samo na manjem teritoriju. Isto tako postoji primjer Zagreba gdje je gradonačelnik direktnom pogodbom sklopio ugovor s privatnim poduzećem za prikupljanje glomaznog otpada zbog čega je USKOK pokrenuo istragu jer sumnja u korupciju. Međutim, istraživanje pokazuje da to što javna poduzeća upravljaju komunalnim uslugama nije garancija da će se njima upravljati u javnom interesu niti da će se izbjeći korupcija već je u tu svrhu potrebno demokratizirati upravljanje javnim poduzećima.

Glavna mjera za smanjenje korupcije u javnim komunalnim poduzećima je uključivanje šire javnosti u definiranje ciljeva upravljanja komunalnim uslugama kao i u nadzor samog upravljanja. Komunalna poduzeća jesu u javnom vlasništvu zato da bi ispunjavala neki javni interes, a ne da bi ostvarivala dobit na tržištu kao privatna poduzeća. Pogrešno je stoga ocjenjivati komunalna poduzeća prema tome kolika im je dobit jer im to nije ni društvena uloga. Ta uloga je pružati komunalne usluge u skladu s javnim interesom, a taj javni interes bi trebala definirati šira javnost, a ne političari na vlasti. Naše istraživanje jasno pokazuje da se komunalnim poduzećima upravlja često u interesu strnačkih klika, a ne cijelog društva stoga je najbolje uspostaviti širu društvenu kontrolu nad komunalnim poduzećima. Prije svega kroz široku javnu raspravu treba definirati **dugoročne kriterije prema kojima se ocjenjuje uspješnost upravljanja komunalnim poduzećima** budući da kriterij dobiti se ne može primjeniti na ovakva poduzeća.

10 Citat publikacija “Naša voda”

11 http://www.dorh.hr/23_03_2016

Neki od kriterija su zapravo sadržani u načelima koja propisuje nacrt novog Zakona o komunalnom gospodarstvu te bi po mišljenju autora takvi kriteriji primjerice mogli biti:

- transparentnost upravljanja poduzećem
- fizička dostupnost komunalne usluge
- cjenovna dostupnost komunalne usluge
- utjecaj komunalnog poduzeća na okoliš
- Racionalnost u potrošnji prirodnih i materijalnih resursa
- održivost upravljanja komunalnom infrastrukturom
- socijalna pravednost u pružanju komunalnih usluga
- uključenost korisnika u upravljanje poduzećem
- zadovoljstvo korisnika komunalnih usluga
- poštivanje radničkih prava u poduzeću
- rodna ravnopravnost u upravljanju poduzećem

Uz takve dugoročne kriterije za ocjenu uspješnosti upravljanja komunalnim poduzećima potrebni su i **kratkoročni tj. godišnji ciljevi koje bi odredila gradska vlast** nakon konzultacija sa širom javnosti, a koje bi trebala ispuniti uprava komunalnih poduzeća. Nakon što bi se definirali dugoročni kriteriji i kratkoročni ciljevi upravljanje komunalnim poduzećima bi trebalo biti lišeno bilo kakvih dnevnopolitičkih pritisaka od strane gradonačelnika ili drugih predstavnika gradskih vlasti. Prvi preduvjet za to je svakako **transparentan izbor uprave komunalnih poduzeća** koji se prije svega temelji na stručnosti i sposobnosti za provođenje politički definiranih ciljeva, a ne na stranačkoj podobnosti. Drugi preduvjet za demokratizaciju komunalnih poduzeća jest **uvođenje predstavnika raznih društvenih skupina u nadzor upravljanja** komunalnih poduzeća kako bi se osiguralo da se njima upravlja u javnom interesu. Autori ove analize su u listopadu 2015. godine posjetili "Eau de Paris" komunalno poduzeće za upravljanje vodoopskrbom u Parizu koje je na sličan način demokratizirano. U Nadzornom odboru tog poduzeća nalazi se 18 članova s pravom glasa od čega 13 dolazi iz institucija gradske vlasti od čega 9 dolazi iz pozicije, a 4 iz opozicije. Od preostalih 5 članova 2 su predstavnici radnika poduzeća, 2 su predstavnici udruga za zaštitu okoliša, a jedan je predstavnik Vijeća poduzeća. Treba napomenuti da su u Nadzornom odboru i 2 neovisna stručnjaka za vode koji nemaju prava glasa. Vijeće poduzeća je sastavljeno od oko 40 članova predstavljaju razne društvene dionike poput korisnika, sindikata te raznih udruga za opće dobro. Prema tom modelu predlaže se da nadzorne odbore komunalnih poduzeća u Hrvatskoj ne bira gradonačelnik, već predstavnička tijela gradova te da se u nadzornom odboru nađu članovi predstavničkih tijela i pozicije i opozicije. Isto tako predlaže se da u nadzornom odboru budu kao u Parizu barem dva predstavnika radnika jer jedan predstavnik radnika koji je sada obvezatan prema Zakonu o trgovačkim društvima nije dovoljan ukoliko se želi rasteretiti pritiska koji može osjećati od strane uprave koja im je poslodavac, a čiji rad bi kao članovi nadzornog odbora trebali nadzirati. Isto tako u nadzorni odbor bi pored predstavnika vlasti trebalo dodati i predstavnike udruga za zaštitu okoliša, udruga za borbu protiv siromaštva i predstavnike ostalih udruga za opće dobro ovisno o komunalnoj usluzi koju poduzeće pruža. Naposljetku u nadzorni odbor bi trebalo staviti i predstavnike fizičkih te ukoliko je moguće i poslovnih korisnika koje bi se moglo izabrati ili slučajnim odabirom putem računa za komunalne usluge ili putem natječaja ili putem izbora od samih korisnika. Takav nadzorni odbor bi predstavljao različite društvene skupine i osigurao da postoji šira društvena kontrola nad upravljanjem komunalnim uslugama. Mišljenje autora jest da suprotno nacrtu Zakona o komunalnom gospodarstvu iz ožujka 2017. godine da upravu komunalnih poduzeća treba i dalje birati gradonačelnik/ca jer odgovara za rad gradske uprave i komunalnih poduzeća prema građanima.

Mjere za smanjenje korupcije u komunalnim poduzećima su svakako i sve mjere koje provode **načelo javnosti** iz novog nacrta Zakona o komunalnom gospodarstvu. Pored uključivanja korisnika u donošenje odluka o komunalnim uslugama što je već opisano u djelu oko demokratizacije komunalnih poduzeća, ovo načelo podrazumijeva transparentnost odnosno javnost rada komunalnog poduzeća te dostupnost informacija koje su značajne za isporuku komunalnih usluga. To u svakom slučaju znači redovno objavljivanje godišnjih financijskih izvješća te godišnjih planova o radu komunalnih poduzeća na njihovim Internet stranicama. Financijsku transparentnost bi trebalo maksimalno podići na način da se sve financijske transakcije s računa komunalnih poduzeća objavljuju u realnom vremenu na Internet stranicama poduzeća čime bi te informacije postale dostupne aktivistima, novinarima, istraživačima i zainteresiranoj javnosti. Takva mjera bi uvelike doprinijela smanjenju sumnjivih javnih nabava koje u velikom broju slučajeva završavaju sklapanjem posla nakon samo jedne ponude što bi trebalo smanjiti na najviše 10 % javnih nabava. Istraživanje je pokazalo da komunalna poduzeća često financiraju različite sportske, vjerske i druge lokane organizacije što zbog vrlo arbitrarnih ocjena i nepostojanja kriterija predstavlja visoki koruptivni rizik.

6. Preporuke za smanjivanje korupcije u upravljanju uslugama vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada

