

PREPORUKE ZA SMANJIVANJE KORUPCIJE U UPRAVLJANJU KOMUNALNIM USLUGAMA




ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA


ZELENA ISTRRA

pravonograd


Art
radionica
Lazareti

mi2



 Udruga za zaštitu prirode i okoliša
ZELENI OSIJEK

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



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

PREPORUKE ZA SMANJIVANJE KORUPCIJE U UPRAVLJANJU KOMUNALNIM USLUGAMA

Izdavač: Udruga Zelena Istra, Gajeva 3, 52100 Pula, Hrvatska
+385 (0)52 506 065, ured@zelena-istra.hr, www.zelena-istra.hr

Preporuke se temelje na istraživanju o upravljanju komunalnim uslugama vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada u četiri hrvatska grada - «Za komunalne usluge čistih ruku», koje je za potrebe projekta tijekom 2017. proveo Institut za političku ekologiju.

Projekt "Otvoreno i transparentno upravljanje komunalnim uslugama i prostornim resursima - COMMUN-SENSE" provode Zelena akcija (Zagreb), Zelena Istra (Pula), Pravo na grad (Zagreb), Zeleni Osijek (Osijek), Art radionica Lazareti (Dubrovnik) i Multimedijalni institut (Zagreb)

Urednica i autorica: Dušica Radojčić

Autori istraživanja: Vedran Horvat, Anton Tomičić, Tomislav Tomašević

Grafičko oblikovanje i tisak: Act Printlab, Čakovec

Naklada: 400 primjeraka

Objavljeno u listopadu 2017.



EUROPSKA UNIJA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Ured za udruge

Tisak ove publikacije financira Europska unija, a sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. Njen sadržaj isključiva je odgovornost izdavača – Zelene Istre i ne odražava nužno gledišta Europske unije ni Ureda za udruge Vlade RH

**Nositeljica
projekta:**



**Partneri
na projektu:**



pravonagrad



mi2



Art radionica Lazareti

SADRŽAJ

Uvod	1
Modeli upravljanja i korupcijski mehanizmi u komunalnim poduzećima	4
Antikorupcijski mehanizmi i participativno upravljanje	7
Preporuke za smanjivanje korupcije u upravljanju uslugama vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada	10

UVOD

Korupcija i klijentelizam u Hrvatskoj su duboko prisutni i rašireni strukturni problemi koji idu protiv javnog interesa. Nema nikakve dvojbe da su društvene štete od tih pojava ogromne¹, što je i razlog donošenja protukorupcijskih mjera. No one se primjenjuju sporo i nevoljko, a njihov se učinak umanjuje izigravanjem pravila i formalnom primjenom. Drugačije se i ne može očekivati kada mjere donose i moraju ih implementirati baš oni koji su najviše pod njihovim utjecajem. Izlazak iz tog začaranog kruga je u otvorenosti i transparentnosti rada javne uprave i poduzeća te uključivanja javnosti u donošenje javnih politika i njihov nadzor.

Ovaj priručnik je mali doprinos u poticanju razumijevanja nekih pojava oblika korupcije na razini gradova i ukazivanju na njihove izvore. Na njegovom kraju nalaze se preporuke za uvođenje antikorupcijskih mehanizama, među kojima ističemo participativne modele upravljanja komunalnim poduzećima.

Priručnik i preporuke temelje se na istraživanju upravljanja komunalnim uslugama – vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada u Puli, Zagrebu, Osijeku i Dubrovniku koje je tijekom 2017. proveo Institut za političku ekologiju. Cilj analize bio je utvrđivanje trenutnog modela upravljanja komunalnih poduzeća u navedenim gradovima kao i mehanizama koji potiču korupciju u upravljanju. Istraživanje se temelji na analizi hrvatskog zakonodavnog okvira koji regulira

¹ Centar za mirovne studije i Institut za istraživanje korupcije iz Budimpešte (CRCB) u listopadu 2017. predstavili su rezultate istraživanja koruptivnih rizika, intenziteta tržišne utakmice i procjene društvenog gubitka u javnim nabavama Grada Zagreba u periodu 2011.-2016. godine., koji su pokazali da društveni gubici u promatranom periodu iznose 1,4 milijarde kuna u javnim nabavama Holdinga, a 1,23 milijarde u nabavama Grada Zagreba, što je ukupno 2,6 milijardi koje su se mogle „uštedjeti“ kroz kompetitivne javne natječaje i pravilne procjene vrijednosti natječaja. Radi usporedbe, radi se o iznosu većem od dva godišnja proračuna Grada Rijeke ili osam godišnjih proračuna Grada Vukovara

upravljanje odabranim komunalnim uslugama te na intervjuima i radu u fokus grupama u promatranim gradovima. Istraživači su intervjuirali članove i članice uprava i nadzornih odbora komunalnih poduzeća (7), njihovih skupština (3), djelatnike i djelatnice komunalnih poduzeća (3), sindikalne povjerenike i povjerenice u komunalnim poduzećima (2), gradonačelnika (1), članove i članice predstavničkih tijela lokalne vlasti, zastupnike i zastupnice u Gradskoj Skupštini Grada Zagreba i vijećnike i vijećnice u Gradskim vijećima (8), djelatnice i djelatnike JLiRS (1), saborske zastupnice i zastupnike (2), dužnosnika nadležnog ministarstva (1), stručnjakinje i stručnjake iz područja javnog zdravstva (1) te članice i članove udruga građana (2). U radu fokus grupa sudjelovalo je 20 sugovornika među kojima su bili korisnici usluga, članovi udruga građana, članovi vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora, djelatnici komunalnih poduzeća te stručnjaci iz područja vezanih za djelatnosti vodnih usluga i gospodarenja otpadom.

«Otvorenost i participativnost» - što je to?

Informiranje i uključivanje javnosti u odlučivanje temeljni je preduvjet demokratske političke prakse. Dobar dio prava javnosti na informiranje i uključivanje u postupke odlučivanja ne proizlazi u nas iz shvaćanja pozitivnih učinaka takvog pristupa u javnom upravljanju već iz nužnosti usklađivanja s europskim propisima i međunarodnim sporazumima. Zbog niske demokratske kulture obnašatelja vlasti u Hrvatskoj, smislenih participativnih oblika upravljanja gotovo da i nema. Onih lažnih, kojima se pravdaju unaprijed donesene odluke, poput namještenih web anketa ili «jednosmjernih» javnih rasprava koje se organiziraju s namjerom manipulacije ili pacifikacije, ima bezbroj. Radi se samo o prividu sudjelovanja iza kojeg se nastavlja s uobičajenim koruptivnim praksama.

Znanstveni radovi već su pokazali sve prednosti transparentnog i uključivog načina upravljanja. Postoje i mnogi primjeri iz prakse u kojima se građanima daje važna, ponekad i presudna uloga u odlučivanju o bitnim pitanjima života u nekoj zajednici. U svijetu raste broj uprava koje, pored uobičajenih i u nas predviđenih ali slabo korištenih oblika neposrednog izjašnjavanja, poput mjesnih zborova građana ili referendumata, eksperimentiraju s novim oblicima sudioničkog upravljanja. To su, na primjer, participativno budžetiranje, porote građana ili uključivanja građana u nadzor nad radom javnih poduzeća. Za nas je posebno zanimljivo sudjelovanje građana u nadzoru nad radom komunalnih poduzeća. U istraživanju «Naša voda»² navedeni su neki primjeri inovativnih participativnih

² «Naša voda - analiza upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj», publikacija nastala kao rezultat istraživanja koje su u okviru EU projekta «Korupcijski SONAR» proveli Zelena akcija, Pravo na grad, Zelena Istra, Heinrich Boell Stiftung, Art radionica Lazareti i Multimedijalni institut u suradnji s Fakultetom političkih znanosti, 2014, <http://prostornapravda.org/nasa-voda-kako-poboljsati-upravljanje-vodoopskrbom-odvodnjom/#.WeMYuoppFOI>

instrumenata za nadzor nad radom komunalnih poduzeća. U francuskom Grenobleu je, nakon velike korupcijske afere, privatno poduzeće koje se bavilo vodoopskrbom vraćeno u javno vlasništvo. Tom su prilikom, kako bi se izbjegle uobičajene boljke javnog upravljanja, uvedeni instrumenti participativne demokracije u upravljanje javnim poduzećem te sada "korisnici i zaposlenici sudjeluju u postupku donošenja odluka; odluke se donose demokratski, uglavnom većinskom odlukom gradskih vijećnika i kvalificiranih predstavnika". I u Napulju je 2013. godine osnovano neprofitno javno poduzeće za vodoopskrbu pod nazivom «*Acqua Bene Comune (ABC) Napoli*» tj. «Voda zajedničko dobro» u kojem se promjenom načina donošenja odluka uspostavila društvena kontrola i spriječila korupcija u dodjeljivanju građevinskih poslova i stranački klijentelizam.

U Hrvatskoj elementi participativnog upravljanja komunalnim poduzećima nisu prisutni, a smatramo da bez toga neće biti moguće onemogućiti korupciju i klijentelizam i posljedičnu neefikasnost u raspolaganju resursima. Sugovornici u svim gradovima složili su se da bi sudjelovanje predstavnika stručnjaka, ekoloških udruga, udruga za zaštitu potrošača ili nekog drugog neovisnog predstavnika građana u radu komunalnih poduzeća učinilo njihovo poslovanje transparentnijim i učinkovitijim.

Smisao participacije nije razgradnja predstavničkog modela. Ona ima za cilj uspostavljanje narušenog odnosa povjerenja građana prema institucijama te omogućava tijelima uprave da preispituju i poboljšavaju učinkovitost svojih aktivnosti. Sudjelovanje javnosti osigurava racionalnije planiranje investicija, povećanje učinkovitosti upravljanja javnom imovinom, smanjivanje troškova i gubitaka, smanjivanje zaduživanja i onemogućavanje procesa privatizacije javnih usluga.

Put do toga, međutim, neće biti lagan, kako pokazuje istraživanje «Naša zarobljena mesta»³, koje se bavi akterima i mehanizmima političkog i regulatornog zarobljavanja javnih institucija i resursa u svrhu ostvarivanja partikularnih interesa pojedinaca, grupa ili mreža moći na primjerima gradova Dubrovnik, Slavonski Brod i Zagreb te Istarske županije. Kako se navodi u zaključku, "analiza nam dozvoljava sugerirati da zarobljavanje proizvodi brojne negativnosti - od stvaranja novih nejednakosti ili produbljivanja postojećih (pristup radnim mjestima, pristup poslovnim prilikama, skupe javne usluge, mogućnost samoaktualizacije itd.) preko generiranja osjećaja nemogućnosti i besmislenosti javnog djelovanja pa sve do političke apatije i nezainteresiranosti građana. Ti elementi zasebno imaju negativan učinak na društveni i politički razvoj lokalnih zajednica, a njihovo sinergijsko djelovanje može posebno ugroziti razvoj demokracije».

³ Istraživanje «Naša zarobljena mesta», GONG, 2017., http://gong.hr/media/uploads/nasa_zarobljena_mista.pdf

MODELI UPRAVLJANJA I KORUPCIJSKI MEHANIZMI U KOMUNALNIM PODUZEĆIMA

Institut za političku ekologiju je istraživanje o o upravljanju komunalnim uslugama vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada proveo u Dubrovniku, Osijeku, Puli i Zagrebu⁴. Premda je svaki grad slučaj za sebe, uočeni su slični mehanizmi u upravljanju koji predstavljaju koruptivni rizik. U Puli je upravljanje komunalnim poduzećima izrazito 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. I u Osijeku je gradonačelnik centralna osoba budući da kroz skupštinu bira članove nadzornog odbora po političkom ključu, te na taj način osigurava da tijelo postupa po njegovim uputama. Zapošljavanje u komunalnim poduzećima se također vrši po političkom principu. U Zagrebu je upravljanje komunalnim poduzećima centralizirano u Zagrebačkom holdingu uz izrazitu koncentraciju moći u rukama gradonačelnika. Ovakav sustav omogućuje korištenje poduzeća za partikularne interese, uz istovremeno nisku kvalitetu pružanih usluga. U Dubrovniku je, također, upravljanje komunalnim poduzećima centralizirano uz preveliku koncentraciju moći u gradonačelnikovim rukama popraćenu političkim imenovanjima i razvijanjem korupcijskih mehanizama, dok je po pitanju sudjelovanja u rješenjima komunalnih problema gradska vlast inertna i zanemaruje dugoročno planiranje i struku. Posljedica je niska kvaliteta usluga te veliki problemi po pitanju vodoopskrbe i odvodnje, ali i gospodarenja otpadom. **U svim promatranim komunalnim poduzećima korištenje političke moći lokalnih vlasti u svrhu izigravanja propisanih procedura omogućava stranački utjecaj na društva i ugrožava njihovu efikasnost i upravljanje sukladno javnom interesu. Opisana zloupotreba političkog utjecaja osigurana je praksom imenovanja članova nadzornih odbora prema političkoj podobnosti, a ne stručnosti.**

Na primjeru istraženih gradova evidentno je da su gradska komunalna poduzeća instrument, ali i plijen različitih političkih grupacija koje se izmjenjuju na vlasti ili interesnih skupina koje tu vlast okružuju ili traže priliku za ostvarenje svojih interesa. Uz nerijetko potpuno odsustvo nadzora, komunalna su poduzeća idealno mjesto za zbrinjavanje političkih 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 efikasniji, 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

⁴ «Za komunalne usluge čistih ruku», Institut za političku ekologiju, 2017., http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zelena-akcija.production/zelena_akcija/document_translations/1088/doc_files/original/za_komunalne_usluge_cistih_ruku.pdf

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 u većini slučajeva ispred poslovnih odluka i interesa komunalnih poduzeća. Uz nemogućnost samostalnog planiranja i diskontinuitet koji prati rad takvih komunalnih poduzeća (uzrokovan mogućim smjenama vlasti u gradovima), u većini slučajeva se kao osnovni problem spominje i nestručnost vodećeg kadra. U takvim okolnostima vrlo često se izdvaja nekoliko oblika najčešćih koruptivnih praksi koje se ponavljaju kako sistemski obrazac. Ovdje ćemo nabrojati i ukratko opisati neka od njih, koja su međusobno usko povezana.

Izbor direktora, članova uprave i nadzornih tijela

Rašireno je mišljenje kako komunalna poduzeća djeluju kao spojene posude ili produžena ruka gradske uprave s gradonačelnikom na čelu. Neposredna blizina gradonačelničke funkcije, koja manje ili više otvoreno orkestrira kadrovanjem uprave ili nadzornih tijela, ne ostavlja puno samostalnosti u djelovanju tih poduzeća. Ona su nerijetko mjesto za zbrinjavanje političkih istomišljenika i njihovih obitelji, ali i nagrada za stranačku lojalnost. Formalni kriteriji izbora članova uprave ili nadzornog odbora su samo paravan za prethodno dogovoreno političko postavljanje na rukovodeće pozicije na kojima se nerijetko provodi gradonačelnička volja ili se u slučaju neslaganja sa njom sa tih mjesta odlazi.

U analiziranim se gradovima, negdje manje a negdje više otvoreno, ponavlja obrazac u kojem gradonačelnik bira, imenuje i postavlja direktore komunalnih poduzeća, članove uprave te članove nadzornog odbora komunalnih poduzeća. Direktor komunalnog poduzeća ili predsjednik uprave formalno odgovara tako za svoj rad nadzornom odboru, gradonačelniku i skupštini, međutim, snagu tog nadzora i njegovu spregu spram političkih instanci propitivao je dobar broj sugovornika.

Stručnost rukovodećeg i nadzornog kadra vrlo je upitna. Iako se formalni natjecaji raspisuju i objavljuju, vrlo je rijedak slučaj da se odluka o kandidatu donosi na osnovu predloženog programa ili stručnosti. Kao što je rekao jedan od sugovornika «članstvo u nadzornim odborima shvaća prvenstveno kao politička sinekura (...) nagrada za sudjelovanje u izbornom procesu». Stručni kadar u nadzornim je odborima prava rijetkost, a kada i postoji, nerijetko je u sprezi sa politikom. Članovi i članice nadzornih tijela u komunalnim poduzećima nemaju ni kapacitet niti motivaciju da obavljaju intenzivniju kontrolu nad "svojima" i da su upravo zbog toga tako i izabrani.

Zapošljavanje

U vrlo uskoj vezi s praksama kadrovanja rukovodećeg kadra jesu i masovnija zapošljavanja obitelji i tim opcijama sklonih krugova u komunalnim poduzećima. Klijentelizam ili nepotizam su vrlo raširena pojava u komunalnim poduzećima

te ona 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 stvaraju dodatni veliki troškovi u poslovanju koje u konačnici plaćaju građani. U manjim komunalnim poduzećima nema masovnog zapošljavanja, ali funkcionira oblik trgovine u kojoj su i niže rangirana mjesta predmet usluga i protuusluga.

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.

Netransparentno poslovanje

Iako se moguće koruptivne prakse nerijetko vežu uz pritiske za primjenu novih tehnoloških rješenja, privatno-javnih partnerstava ili novih praksi zapošljavanja (outsourcing), one mogu također biti i vezane uz zadržavanje «neodrživog» stanja ili otpora promjeni koje odgovara određenoj interesnoj skupini «klijenata». To može biti vezano uz inzistiranje na određenom modelu kanalizacije ili modela upravljanja otpadom.

Nedostatak transparentnosti u poslovanju i upravljanju financijskim i drugim resursima, otvara prostor za korupciju. Neka 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.

Javna nabava

Iako se provodi s puno više strogosti otkada je Hrvatska članica EU, područje javne nabave je prostor idealan za koruptivne prakse za gradska komunalna poduzeća. Naime, procedura javne nabave često se izigrava 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.

Pored toga, gradska komunalna poduzeća nerijetko hodaju po rubu zakona dijeleći vrijednost javne nabave na više dijelova kako bi mogli ići s direktnom pogodbom.

Česti su slučajevi visoko preplaćenih usluga i proizvoda daleko iznad tržišnih cijena. Sa druge strane, rašireno je mišljenje da je najjeftiniji ponuđač često i najskuplji, jer on nerijetko podrazumijeva podizvođača te nižu kvalitetu usluge koju potom treba popravljati i još nekoliko puta plaćati.

Ugovaranje poslova

U zamršenom klupku različitih dogovora i pogodbi gradska komunalna poduzeća nemaju samostalnu politiku. Prema riječima 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 struktura i komunalnih poduzeća svakako se manifestira kao slaba točka u ovom modelu upravljanja te bitno utječe na 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. Kao jedan od poznatih, gotovo oglednih primjera korupcije jest i pročištač otpadnih voda u Gradu Zagrebu.

Uobičajeni oblik pogodovanja je i potpisivanje aneksa ugovora, gdje se početni iznosi iz ponuda (i osnovnog ugovora) multipliciraju i preplaćuju, a Zakon o javnoj nabavi izigrava. U tom procesu na kraju su oštećeni sami građani.

ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZMI I PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE

Premda se ne može reći da nedostaju zakoni ili da politička elita deklarativno ne podržava antikorupcijske mehanizme, činjenica je da se trud ulaže u formalnu legalnost procedura iza kojih se često (slabo) kriju neetično ponašanje, sukob interesa, korupcija i njen u javnim poduzećima ustaljeni oblik - klijentelizam. Klijentelističke mreže omogućavaju podršku i ostanak na vlasti⁵, što je omogućeno, prije svega, izostankom mehanizama javnog nadzora i sankcija.

⁵ Opisanu situaciju vrlo dobro ilustrira slučaj opisan u članku Maria Pušića «Čovjek koji nikada neće dobiti posao», objavljenom u Jutarnjem listu 15.10.2017., <http://www.jutarnji.hr/life/zivotne-price/covjek-koji-nikada-nevere-dobiti-posao-prijavljuje-se-na-tocno-odredene-natjecaje-u-gradu-i-zupaniji-i-jos-nikad-nije-prosao/6649536/> : «Nakon što se izaberu direktori, trebat će uhlebjeti zaslužne na niže rangiranim mjestima. Tako to ide u ovisničkom sustavu hobotnice. Logika je tu vrlo jasna. Ljudima ti poslovi znače egzistenciju. Onda zbrojite zaposlenike svih gradskih ustanova i poduzeća i doći ćete do broja 1000, pa pomnožite s tri, koliko ima obitelji i dobit ćete 3000 glasača. Pa se pribroji još pokoja udruga i razni izvođači radova financirani iz Grada i evo prave male vojske glasača. Tako se krug zatvara - tumači Nikola Badovinac.»

Akcijski plan za 2017.-2018. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. donosi niz mjera za suzbijanje korupcije na lokalnoj i regionalnoj samoupravi i trgovačkim društvima u njihovom vlasništvu. Navedene mjere, premda dobrodošle, ako se i u cijelosti primjene neće u bitnom utjecati na koruptivne prakse u javnim poduzećima. Tako su za JL(R)S predviđene samo 3 mjere: projekt «Otvoreni proračun» u županijama; promocija igre «Čovječe ne korumpiraj se» u sklopu savjetovanja za pročelnike te izrada smjernica za osiguravanje javnosti sukladno čl. 12. Zakona o pravu na pristup informacijama. U cilju jačanja transparentnosti na razini trgovačkih društava u kojima JL(R)S imaju vlasničke udjele predviđene su «pojačane aktivnosti» u vidu izrade upute vezano uz vođenje i objavljivanje popisa trgovačkih društava s podacima o strukturi vlasništva; praćenja objave popisa trgovačkih društava i struktura vlasništva; izrade i objave popisa trgovačkih društava u vlasništvu JL(R)S u ponovno uporabljivom obliku (otvoreni podaci) i izrade Antikorupcijskog programa za trgovačka društva.

Osim mjera predviđenih Antikorupcijskim planom postoji, naravno, i niz drugih čije bi usvajanje učinkovitije onemogućilo mnoge oblike korupcije poput, na primjer, objavljivanja svih podataka vezanih za ugovaranje korupciji najpodložnijih usluga «konzultacija» ili imenovanja osoba ili tijela koji bi bili zaduženi za transparentnost. Izradom mapa korupcijskih rizika u kojima se posebno navode rizične procedure i rizične osobe te mjere kojima se umanjuju ti rizici također je jedan od načina borbe protiv korupcije. **No, jedna od najučinkovitijih metoda nadzora nad zakonitošću poslovanja je ipak uvođenje javnog nadzora u upravljanje komunalnim poduzećima, koja je u Antikorupcijskom planu u potpunosti izostala.**

Kontekst u kojem danas djeluju javna komunalna poduzeća karakterizira niz promjena na ekološkom, političkom, ekonomskom, društvenom i organizacijskom planu. Te se promjene nužno moraju odraziti i na njihov rad i organizaciju. Jedna od neophodnih promjena je povećanje transparentnosti i to putem uključivanja zainteresiranih dionika u postupke odlučivanja i vrednovanja rada javnih poduzeća. Uključivanjem dionika u upravljanje povećava se legitimitet i povjerenje građana kao i zakonitost rada, povećava se učinkovitost korištenja resursa, ostvaruje se veća podrška javnosti za donesene odluke, poboljšava se kvaliteta pruženih usluga, mobilizira se i osnažuje socijalni kapital u zajednici⁶.

⁶ «Stakeholder management e governance locale: quale ruolo per il management pubblico?», Alessandro Sancino, Azienda Pubblica 3/2014

U analizi upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj «Naša voda»⁷ navedeni su neki primjeri inovativnih participativnih instrumenata za nadzor nad radom komunalnih poduzeća. Radi se o poduzećima koja su remunicipalizirana, nakon što se pokazala sva štetnost privatnog vlasništva nad tom vrstom javnih usluga. Uključivanje građana u upravljanje u tim poduzećima uvedeno je kako bi se povećala učinkovitost i onemogućila korupcija, koja je gotovo poslovična za javni sektor. U francuskom Grenobleu je nakon velike korupcijske afere privatno poduzeće koje se bavilo vodoopskrbom vraćeno u javno vlasništvo. Kako bi se izbjegle uobičajene boljke javnog upravljanja, uvedeni su instrumenti participativne demokracije u upravljanje te sada "korisnici i zaposlenici sudjeluju u postupku donošenja odluka". Javno poduzeće ima odbor korisnika koji kontrolira javni interes i kvalitetu usluge. Godišnje izvješće o cijeni i kvaliteti usluge usvaja gradsko vijeće i Konzultativna komisija koju čini veliki broj korisnika i udruga civilnog društva s kojima se uprava poduzeća savjetuje svakih nekoliko mjeseci. Upravni odbor ima do 6 članova iz gradskih vijeća, koji predstavljaju gradsku vlast, te 5 članova koji predstavljaju aktere civilnog društva. Sličan model upravljanja je uspostavljen i za regionalno komunalno poduzeće za odvodnju Métro.

U Napulju je 2013. godine osnovano neprofitno javno poduzeće za vodoopskrbu pod nazivom «*Acqua Bene Comune (ABC) Napoli*» tj. «Voda zajedničko dobro». U tom se poduzeću promjenom načina donošenja odluka uspostavila društvena kontrola i onemogućila korupcija u dodjeljivanju građevinskih poslova i stranački klijentelizam. Upravljanje je tako uređeno da je glavno upravljačko tijelo je Upravni odbor koji se sastoji od 5 stručnjaka i predstavnika udruga za zaštitu okoliša i opće dobro. U vrijeme kad je provedeno istraživanje «Naša voda», predsjednik Upravnog odbora bio je Ugo Mattei, svjetski poznati sveučilišni profesor koji se bavi istraživanjem praksi upravljanja zajedničkim dobrima te inicijator talijanskog referenduma iz 2011. o vodi kao zajedničkom dobru, a njegovi članovi bili su su sveučilišni profesori vodne infrastrukture, ekonomski stručnjaci za održivi razvoj, predsjednici udruge za zaštitu okoliša te voditelji lokalne etičke banke i stručnjaci za socijalno poduzetništvo. Nadzorni odbor poduzeća je bio formiran tako da ga čini 5 radnika poduzeća ABC Napoli, 5 gradskih vijećnika, 5 aktivista udruga za zaštitu okoliša i opće dobro te 5 korisnika usluga ABC Napoli.

⁷ «Naša voda - analiza upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj», publikacija nastala kao rezultat istraživanja koje su u okviru EU projekta «Korupcijski SONAR» proveli Zelena akcija, Pravo na grad, Zelena Istra, Heinrich Boell Stiftung, Art radionica Lazareti i Multimedijalni institut u suradnji s Fakultetom političkih znanosti, 2014, <http://prostornaprawda.org/nasa-voda-kako-poboljsati-upravljanje-vodoopskrbom-odvodnjom/#.WeMYuoppF0I>



PREPORUKE ZA SMANJIVANJE KORUPCIJE U UPRAVLJANJU KOMUNALNIM USLUGAMA

Zakonske izmjene vezane uz komunalno gospodarstvo i lokalnu samoupravu

- ▶ **Povući** Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (tzv. "lex šerif") kojim neizglasavanje proračuna koji predlaže gradonačelnik na nove izbore šalje samo predstavničko tijelo, a ne i gradonačelnika jer bi time predstavničko tijelo izgubilo instrument za kontrolu trošenja proračunskog novca što je posredno povezano i s poslovanjem komunalnih poduzeća
- ▶ **Vratiti** usluge vodoopskrbe, odvodnje i prikupljanja komunalnog otpada u popis komunalnih usluga koje propisuje Zakon o komunalnom gospodarstvu u skladu s nacrtom izmjena Zakona iz ožujka 2017. godine kako bi se načela koja vrijede za sve komunalne usluge kao što su neprofitnost, transparentnost i sudjelovanje korisnika komunalnih usluga u donošenju odluka primjenjivala i na te usluge
- ▶ **Regulirati** u Zakonu o komunalnom gospodarstvu da javno trgovačko društvo koje obavlja komunalne usluge mora biti u 100% vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne samouprave (u postojećem Zakonu mora biti više od 50%, a trenutnim izmjenama se predlaže 75%) budući da nema nikakvog razloga da privatni kapital ulazi u vlasničku strukturu javnih komunalnih trgovačkih društava imajući u vidu načelo neprofitnosti komunalnih usluga iz Zakona, a to bi s druge strane povećalo korupcijski rizik u poslovanju javnog komunalnog poduzeća s drugim privatnim subjektima ukoliko su povezani s privatnim vlasnicima komunalnog poduzeća
- ▶ **Propisati** u skladu s nacrtom izmjena Zakona o komunalnom gospodarstvu iz ožujka 2017. godine da nadzorni odbor društva imenuje i opoziva predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave koje su vlasnici ili suvlasnici poslovnih udjela u tom društvu što bi doprinijelo većoj demokratizaciji i širem nadzoru poslovanja komunalnih poduzeća u odnosu na sadašnje stanje u kojem i skupštinu i nadzorni odbor samostalno imenuju i opozivaju gradonačelnici
- ▶ **Definirati** u Zakonu o komunalnom gospodarstvu da se uprave javnih

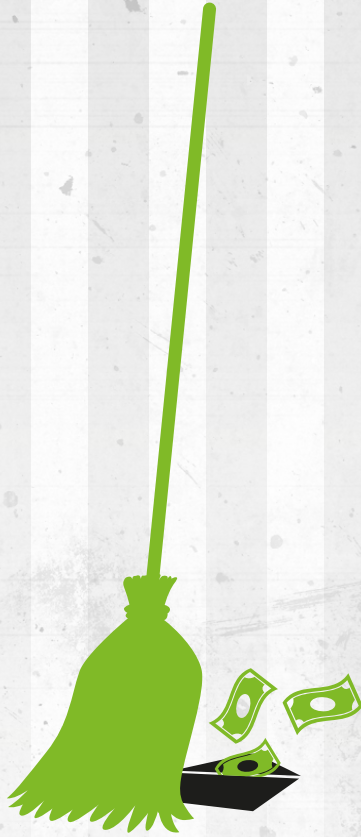
komunalnih poduzeća biraju isključivo na temelju javnog natječaja jer je nelo-
gično da je javni natječaj obavezan za imenovanje pročelnika upravnih odjela
u jedinicama lokalne samouprave dok je za direktore javnih komunalnih
poduzeća to samo mogućnost

Praksa imenovanja te djelovanja uprave i nadzornog odbora komunalnih poduzeća

- ▶ **Učiniti** postupak odabira uprava javnih komunalnih poduzeća transparen-
tnim na način da se svi kandidati koji zadovolje formalne kriterije natječaja
intervjuiraju i da se snimke intervjua objave na Internetu za zainteresiranu
javnost
- ▶ **Objaviti** program kandidata za uprave javnih komunalnih poduzeća kao i
obrazloženje odluke o odabiru članova uprave javnih komunalnih poduzeća
- ▶ **Prekinuti** praksu imenovanja istih uprava za nekoliko različitih komunalnih
poduzeća jer to uprave potencijalno dovodi u sukob interesa
- ▶ **Birati** u nadzorne odbore komunalnih poduzeća članove predstavničkih tijela
iz pozicijskih i opozicijskih stranaka zastupljenih u predstavničkom tijelu grada
kako bi se proširila politička odgovornost za nadzor poduzeća
- ▶ **Imenovati** u nadzorne odbore komunalnih poduzeća uz članove predstavnič-
ke i izvršne vlasti i predstavnike korisnika komunalnih usluga putem slučajnog
odabira ili izbora od strane samih korisnika kako bi se osigurao dugoročni
interes korisnika
- ▶ **Proširiti** članstvo nadzornih odbora javnih poduzeća za usluge vodoopskrbe,
odvodnje i skupljanja komunalnog otpada i na predstavnike udruga za zaštitu
okoliša te udruga za borbu protiv siromaštva koji bi se birali na temelju javnog
natječaja kako bi se osigurao javni interes u upravljanju komunalnih poduzeća
- ▶ **Udvostručiti** broj predstavnika radnika u nadzornom odboru komunalnih
poduzeća kako bi se proširio i smanjio pritisak koji na jednog predstavnika
radnika može vršiti uprava i gradska vlast te prijetiti gubitkom zaposlenja
- ▶ **Učiniti** dostupnim sjednice nadzornog odbora javnih komunalnih poduzeća
budući da se radi uglavnom o prirodnim monopolima pa nema rizika od
poslovne tajne
- ▶ **Održavati** sjednice nadzornog odbora komunalnog poduzeća barem 6 puta
godišnje kako bi se mogao vršiti efektivni nadzor nad radom uprave poduzeća

Transparentnije i bolje upravljanje komunalnim poduzećima

- ▶ **Postaviti** uz široku javnu raspravu ekonomske, socijalne i ekološke kriterije prema kojima će se ocjenjivati upravljanje komunalnim poduzećima te godišnje ciljeve koje bi uprava trebala ostvariti uz autonomno upravljanje bez dnevnopolitičkih pritisaka
- ▶ **Objavljivati** redovno godišnja financijska izvješća te godišnje planove rada komunalnih poduzeća na njihovim Internet stranicama
- ▶ **Uspostaviti** sustav prema kojem se sve transakcije koje idu s računa komunalnih poduzeća mogu pratiti u realnom vremenu na Internet stranicama poduzeća
- ▶ **Smanjiti** u komunalnim poduzećima udio nekompetitivnih javnih nabava (na temelju jednog ponuditelja) na manje od 10 % jer takve javne nabave u pravilu imaju veće cijene i veći koruptivni rizik
- ▶ **Zaustaviti** praksu unajmljivanja agencijskih radnika u komunalnim poduzećima zbog fiktivnog smanjivanja broja zaposlenih, a u isto vrijeme smanjenja radničkih prava u komunalnom sektoru
- ▶ **Odustati** od prakse financiranja aktivnosti sportskih, vjerskih, civilnih i drugih organizacija od strane komunalnih poduzeća jer su za provođenje javnih natečajaja koji bi morali biti obvezni za takvo financiranje bolje ekipirane stručne službe u gradskoj upravi
- ▶ **Educirati** korisnike komunalnih usluga o njihovim pravima i obvezama te ih zainteresirati za upravljanje komunalnim poduzećima



Projekt "Otvoreno i transparentno upravljanje komunalnim uslugama i prostornim resursima - COMMUN-SENSE" provode:



pravonagrad



Art radionica Lazareti

mi2



EUROPSKA UNIJA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

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

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost izdavača – Zelene Istre i ne odražava nužno gledišta Europske unije ni Ureda za udruge Vlade RH.

Listopad 2017.