



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Daniela Franić

**UTJECAJ VANJSKOG UGOVARANJA I
AUTONOMIJE RUKOVODITELJA NA
UČINKOVITOST I REALIZACIJU
STRATEŠKIH CILJEVA SUBJEKATA KOJI
OBAVLJAJU LOKALNE JAVNE SLUŽBE**

DOKTORSKI RAD

Mentor: Prof. dr.sc. Vedran Đulabić

Zagreb, 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Daniela Franić, ovim putem izjavljujem da je moj doktorski rad pod naslovom:

Utjecaj vanjskog ugovaranja i autonomije rukovoditelja na učinkovitost i realizaciju strateških ciljeva subjekta koji obavljaju lokalne javne službe

isključivo rezultat mojeg rada te da se u njegovoj izradi nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Zahvala

Zahvaljujem mentoru, prof. dr. sc. Vedranu Đulabiću, na strpljenju, stručnom i profesionalnom mentorstvu, nesebičnoj pomoći i konkretnim savjetima koji su mi pomogli u izradi doktorske disertacije.

Zahvaljujem majci Mirjani te suprugu Slavku, sinu Franku i kćeri Tanji, koji su vjerovali u moj rad te bili puni razumijevanja i najveća podrška i pomoć, u sve dane pisanja ove doktorske disertacije.

1	UVOD.....	1
1.1	Predmet i problem istraživanja doktorskog rada.....	1
1.2	Ciljevi doktorskog rada	6
1.3	Pregled dosadašnjih istraživanja	7
1.4	Hipoteze istraživanja.....	16
1.5	Metodologija i ciljevi istraživanja.....	20
1.6	Očekivani znanstveni doprinos	33
1.7	Struktura doktorske disertacije.....	34
2	TEORIJSKI I DOKTRINARNI OKVIR DOKTORSKOG RADA.....	36
2.1	Institucionalna teorija	36
2.1.1	Od institucionalizma do neoinstitucionalizma u društvenim znanostima.....	38
2.1.2	Neoinstitucionalne perspektive.....	41
2.1.2.1	Institucionalizam racionalnog izbora.....	46
2.1.2.2	Historijski institucionalizam.....	49
2.1.2.3	Sociološki institucionalizam.....	52
2.1.2.4	Izomorfizam u institucionalnoj teoriji	54
2.1.3	Pregled oblika novog institucionalizma.....	57
2.1.4	Zaključna razmatranja.....	62
2.2	Javne službe i njihov razvoj	65
2.2.1	Pojam i klasifikacija javnih službi	67
2.2.2	Komparativni prikaz razvoja javnih službi	71
2.2.3	Službe od općeg interesa u pravu EU	73
2.2.3.1	Izvori prava EU o službama od općeg interesa	76
2.2.3.2	Utjecaj prakse Suda EU na razvoj javnih službi.....	80
2.2.4	Tendencije razvoja službi od općeg interesa	84

2.2.5	Službe od općeg gospodarskog interesa	85
2.2.6	Normativni okvir djelovanja javnih službi u Republici Hrvatskoj	89
2.2.7	Lokalne javne službe.....	93
2.2.8	Lokalne javne službe u Republici Hrvatskoj	96
2.3	Suvremene upravne reforme	97
2.3.1	Razvoj i vrste upravnih reformi i doktrina.....	98
2.3.1.1	Učinci suvremenih menadžerskih reformi javne uprave	102
2.3.2	Novi javni menadžment	104
2.3.2.1	Komponente novog javnog menadžmenta	109
2.3.3	Utjecaj novog javnog menadžmenta na upravljanje u lokalnim javnim službama.....	113
2.3.4	Kritika novog javnog menadžmenta i razvoj novih doktrina.....	114
2.4	Naglasci suvremenog javnog menadžmenta	119
2.4.1	Razlika između javnog i privatnog sektora.....	121
2.4.2	Eksternalizacija lokalnih javnih usluga	125
2.4.2.1	Utjecaj fiskalnog stresa.....	129
2.4.3	Vanjsko ugovaranje (<i>outsourcing, contracting out</i>).....	132
2.4.3.1	Odnos privatizacije i vanjskog ugovaranja.....	134
2.4.3.2	Pokretači vanjskog ugovaranja.....	136
2.4.3.3	Javni natječaj	141
2.4.4	Prednosti i nedostaci vanjskog ugovaranja	143
2.4.4.1	Prednosti vanjskog ugovaranja.....	143
2.4.4.2	Nedostaci vanjskog ugovaranja	145
2.4.4.3	Pitanje transakcijskih troškova	148
2.4.5	Autonomija rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe	152
2.4.5.1	Dihotomija politike i menadžerskog upravljanja.....	152

2.4.5.2	Utjecaj politike na upravljačku autonomiju.....	155
2.4.5.3	Pojam i vrste autonomije	157
2.4.6	Strateško planiranje.....	160
3	UPRAVLJANJE LOKALNIM JAVNIM USLUGAMA: ULOGA TERITORIJALNE PODJELE LOKALNE SAMOUPRAVE, KORPORATIZACIJE I UPRAVNOG KAPACITETA	169
3.1	Teritorijalna podjela i organizacija lokalne samouprave	169
3.1.1	Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama	169
3.1.2	Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj.....	173
3.1.2.1	Uređenje lokalne samouprave iz 1990.....	176
3.1.2.2	Uređenje lokalne samouprave iz 2000.....	177
3.1.2.3	Pravne tehnike određivanja lokalnih poslova.....	180
3.1.3	Veličina lokalnih jedinica	182
3.1.3.1	Položaj Grada Zagreba i definicija velikih gradova	187
3.2	Korporatizacija obavljanja lokalnih javnih službi.....	188
3.2.1	Pokretači korporatizacije	193
3.2.2	Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti – komparativni pregled odabranih država.....	199
3.2.3	Povijesne perspektive obavljanja lokalnih komunalnih djelatnosti	206
3.2.3.1	Remunicipalizacija	209
3.2.4	Hrvatska u kontekstu korporatizacije lokalnih javnih službi.....	212
3.3	Komunalne djelatnosti.....	216
3.3.1	Normativni okviri obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj.....	217
3.3.2	Uloga i odgovornost javne vlasti u obavljanju komunalnih djelatnosti.....	223
3.3.3	Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti.....	224
3.3.4	Neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti.....	225

3.3.4.1	Vlastiti pogon	225
3.3.4.2	Javna ustanova.....	226
3.3.4.3	Trgovačka društva (koja osnivaju jedinice lokalne samouprave)	226
3.3.5	Posredno obavljanja komunalnih djelatnosti	227
3.3.5.1	Ugovor o koncesiji.....	227
3.3.5.2	Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova.....	229
3.4	Upravni kapacitet jedinice lokalne samouprave.....	230
3.4.1	Pojam i značaj upravnog kapaciteta.....	231
3.4.2	Perspektive upravnog kapaciteta.....	233
3.4.3	Uloga upravnog kapaciteta u lokalnim upravnim organizacijama	235
3.4.4	Ključne komponente upravnog kapaciteta.....	238
4	EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE, TESTIRANJE POSTAVLJENIH HIPOTEZA I REZULTATI ISTRAŽIVANJA S DISKUSIJOM	243
4.1	Obuhvat istraživanja i mjerenja.....	243
4.2	Financijski, personalni i razvojni kapacitet lokalne samouprave.....	250
4.2.1	Financijski kapacitet	250
4.2.2	Personalni kapacitet	252
4.2.3	Razvojni kapacitet.....	253
4.3	Empirijsko istraživanje i rezultati deskriptivne statistike za hipotezu H1	258
4.4	Hipoteza H1 - utjecaj upravnog kapaciteta na odabir između direktnog (<i>in house</i>) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi (pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi)	269
4.4.1	Analiza rezultata istraživanja prema vrstama komunalnih djelatnosti	275
4.4.2	Diskusija o rezultatima istraživanja i odgovor na istraživačko pitanje.....	290
4.5	Empirijsko istraživanje i rezultati deskriptivne statistike za hipotezu H2	296
4.5.1	Aspekt prediktora (nezavisne varijable) (vanjsko ugovaranje)	298

4.5.1.1	Osnovne i pomoćne djelatnosti.....	298
4.5.2	Aspekt kriterijske (zavisne) varijable (učinkovitost).....	300
4.5.2.1	Indikatori učinkovitosti.....	300
4.5.2.2	Razina kvalitete pružene usluge	301
4.5.2.3	Razina troškovne učinkovitosti	303
4.5.2.4	Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga.....	306
4.6	Hipoteza H2 -utjecaj vanjskog ugovaranja na učinkovitost obavljanja lokalnih javnih službi	307
4.6.1	Diskusija o rezultatima istraživanja i odgovor na istraživačko pitanje.....	313
4.7	Empirijsko istraživanje i rezultati deskriptivne statistike za hipotezu H3	315
4.7.1	Aspekt nezavisne varijable (razina autonomije rukovoditelja).....	333
4.7.2	Aspekti zavisne varijable (realizacija strateških ciljeva)	340
4.7.2.1	Primjena SMART metode u formuliranju strateških ciljeva	344
4.8	Hipoteza H3 - utjecaj autonomije rukovoditelja na realizaciju strateških ciljeva lokalnih javnih službi	348
4.8.1	Diskusija o rezultatima istraživanja i odgovor na istraživačko pitanje.....	350
4.8.1.1	Strateško planiranje	350
4.8.1.2	Autonomija rukovoditelja.....	351
4.8.1.3	Kontrola autonomije	353
4.9	Efikasnost poslovanja odabranih trgovačkih društava kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave.....	356
4.9.1	A kakva je stvarnost?	356
4.9.2	Pokazatelji uspješnosti poslovanja.....	357
4.9.2.1	Produktivnost.....	357
4.9.2.2	Ekonomičnost	359
4.9.2.3	Rentabilnost	361

4.9.3	Zaključno	363
5	ZAKLJUČAK.....	366
5.1	Ograničenja provedenog istraživanja	368
5.2	Prijedlozi daljnjih znanstvenih istraživanja.....	370
5.2.1	Preporuke za poboljšanje postojećeg modela pružanja komunalnih usluga putem trgovačkih društava kojima su osnivači JLS	372
5.2.1.1	Uvođenje poslovnih praksi privatnog sektora /Eksternalizacija javnih usluga, razvoj jasnih i mjerljivih pokazatelja učinkovitosti).....	372
5.2.1.2	Uspostavljanje (i realizacija) strateških ciljeva	374
5.2.1.3	Osiguranje veće autonomije (i odgovornosti) rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe/Reduciranje političkog interveniranja u područje upravljanja ljudskim potencijalima.....	375
6	POPIS LITERATURE.....	377
7	O autorici	419
8	POPIS TABLICA, SHEMA, GRAFOVA I HISTOGRAMA.....	421
9	ANKETE	431

O mentoru

Prof. dr. sc. Vedran Đulabić, redoviti je profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Zagrebu, rođen 18. travnja 1978. godine u Tuzli, Republika Bosna i Hercegovina. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2001., na istom fakultetu magistrirao 2006. te doktorsku disertaciju *Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu* obranio 2011., čime je stekao znanstveni stupanj doktora društvenih znanosti.

Sudjeluje u izvođenju nastave na pravnom studiju i studiju socijalnog rada, te na stručnom preddiplomskom i specijalističkom studiju javne uprave i stručnom poreznom studiju na Pravnom fakultetu u Zagrebu kao i u nastavi na doktorskom studiju Javno pravo i javna uprava Pravnog fakulteta u Zagrebu, na specijalističkim poslijediplomskim studijima Javna uprava, Upravljanje gradom i Priprema i provedba EU projekata koji se izvode u okviru Centra za poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu, te preddiplomskom studiju Vojno vođenje i upravljanje.

Koautor je nekoliko udžbenika i knjiga (Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, 2014., 2022; Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, 2016., Decentralizacija, 2011.; Javna uprava – nastavni materijali, 2006.), a 2007. je objavio samostalnu knjigu Regionalizam i regionalna politika. Pored navedenog, objavio je preko pedeset recenziranih znanstvenih radova, isto toliko stručnih radova, prikaza, komentara i drugih stručnih tekstova te sudjelovao na preko sedamdeset znanstvenih i stručnih konferencija i okruglih stolova u Hrvatskoj i inozemstvu posvećenih javnoj upravi, lokalnoj samoupravi, regionalizmu, fondovima EU, upravnom kapacitetu za pristupanje EU, modernizaciji zakonodavnog procesa, itd.

Od listopada 2005. izvršni je urednik znanstveno-stručnog časopisa za teoriju i praksu javne uprave *Hrvatska javna uprava* iz Zagreba, a od siječnja 2011. kad časopis unaprjeđuje koncepciju i mijenja ime postaje pomoćnik glavnog urednika časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava* (status A1 časopisa kod MZOS, Scopus, WoS ESCI), te je od 2022. je njegov glavni urednik. Također, od listopada 2008. glavni je urednik biblioteke *Priručnici za stručno usavršavanje*, a od 2021. i biblioteke *Znanstveni zbornici* koje izlaze u okviru Instituta za javnu upravu iz Zagreba.

Zaključno, sudjelovao je u pregovaračkom timu Republike Hrvatske i EU u okviru poglavlja 22. *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata* te na različitim znanstvenim i *policy* projektima Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta RH, Ministarstva uprave, ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, Pravnog fakulteta u Zagrebu, Grada Zagreba, Europske unije (CARDS, PHARE, IPA), OECD/Sigma inicijative, Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA), Svjetske banke, programa COST EU, gradova i općina u Hrvatskoj, kao i bilateralnim projektima sa Francuskom i Slovenijom.

SAŽETAK

Predmet istraživanja doktorske disertacije su službe od općeg gospodarskog interesa, aktualan i značajan dio javne uprave, anticipirane kao važna komponenta tržišnog mehanizma kako na unutarnjem tržištu tako i u gospodarstvu Europske unije. Poseban naglasak u radu je na pravnim subjektima koje osnivaju jedinice lokalne samouprave kao jedan od upravno-institucionalnih oblika za obavljanje lokalnih javnih službi. Jedinice lokalne samouprave u okviru samoupravnog djelokruga imaju pravo odabrati način pružanja javnih usluga koji je prilagođen njihovim kapacitetima, mogućnostima i specifičnostima, odnosno potrebama građana. Razrada doktorske disertacije odvija se oko dvije temeljne osi. Interpretira se teorijsko-doktrinarni okvir u kojem se odvija obavljanje lokalnih poslova od javnog interesa - komunalnih djelatnosti, i to putem pravnih osoba koje osnivaju jedinice lokalne samouprave. Nadalje, analizira se utjecaj odabranih instrumenata suvremenog javnog menadžmenta na njihovu učinkovitost i realizaciju strateških ciljeva. Iz toga proizlaze ključna istraživačka pitanja na koje doktorska disertacija daje odgovore. Drugim riječima, ovom se studijom nastoji istražiti povezanost i korelacija tržišnih instrumenata odnosno tehnika javnog menadžmenta poput upravljanja putem tržišta i koncepta službi od općeg gospodarskog interesa u ulozi treće konstitutivne komponente suvremene javne uprave.

Uloga građana, iako posredna, nikako nije beznačajna, kako u pogledu određivanja politika i načina upravljanja određenim upravno-institucionalnim oblicima koji obavljaju lokalne javne službe, tako i kontekstu njihova utjecaja na učinkovitost tih organizacija. Naime, građani putem neposrednog izbora, utječu na odabir nositelja javne vlasti, koji pak potom donosi odluke izravno povezane s kvalitetnim i učinkovitim pružanjem lokalnih usluga. S obzirom na navedeno posebno u svezi dalekosežnih posljedica za širu društvenu zajednicu, cilj je doktorske disertacije kroz empirijsku analizu pokazati da uključivanje menadžerskih instrumenata uz depolitizaciju javnog sektora te uz poštivanje temeljnih javnih vrijednosti i društvenih načela, može predstavljati ključni faktor prijeko potrebnih reformi javnog sektora, odnosno *conditio sine qua non* u uspostavljanju učinkovitog upravljanja subjektima koji obavljaju lokalne javne službe.

Ključne riječi: službe od općeg gospodarskog interesa, vanjsko ugovaranje, javni menadžment, autonomija rukovoditelja, trgovačka društva koja osnivaju jedinice lokalne samouprave

ABSTRACT

The subject of the research of the doctoral dissertation is services of general economic interest, a current and significant part of public administration, anticipated as an important component of the market mechanism both in the internal market and in the economy of the European Union. Special emphasis in the work is on legal entities established by local self-government units as one of the administrative-institutional forms for the performance of local public services. Local self-government units within the scope of self-government have the right to choose a way of providing public services that is adapted to their capacities, possibilities and specifics, i.e. the needs of citizens. The development of the doctoral dissertation takes place around two fundamental axes. The theoretical-doctrinal framework in which the performance of local affairs of public interest - communal activities - is carried out through legal entities that establish local self-government units. Furthermore, the influence of selected instruments of modern public management on their effectiveness and the realization of strategic goals is analyzed. This results in the key research questions to which the doctoral dissertation provides answers. In other words, this study aims to investigate the connection and correlation of market instruments, i.e. public management techniques such as market management and the concept of services of general economic interest in the role of the third constituent component of modern public administration.

The role of citizens, although indirect, is by no means insignificant, both in terms of determining policies and ways of managing certain administrative-institutional forms performed by local public services, as well as in the context of their influence on the effectiveness of these organizations. Namely, through direct elections, citizens influence the selection of public authorities, who then make decisions directly related to the quality and efficient provision of local services. With regard to the above, especially in relation to the far-reaching consequences for the wider social community, the aim of the doctoral dissertation is to demonstrate through empirical analysis that the inclusion of managerial instruments along with the depoliticization of the public sector and respect for fundamental public values and social principles can represent a key factor in the much-needed reforms of the public sector, that is, a *conditio sine qua non* in establishing effective management of entities performing local public services.

Keywords: services of general economic interest, outsourcing, public management, autonomy of managers, trading companies that establish local self-government units

1 UVOD

1.1 Predmet i problem istraživanja doktorskog rada

Suvremeni društveni trendovi, globalizacija, hiperkonkurencija i utjecaj novih tehnoloških inovacija, svakodnevno i neumoljivo nameću imperativ, kako za širim spektrom lokalnih javnih usluga tako i za učinkovitiji i ekonomičniji pristup u njihovom pružanju. Budući da tradicionalni modeli upravljanja ne odgovaraju izazovima ovakvog konfuznog i nepredvidljivog društvenog ozračja, to su jedinice lokalne samouprave u ulozi pružatelja javnih usluga, primorane tražiti i prilagoditi se novim oblicima upravljanja te osigurati širi spektar javnih usluga koje odgovaraju potrebama građana. Drugim riječima, faktori poput niskog stupanja ekonomske aktivnosti pojedine lokalne jedinice, teritorijalne veličine, poreznih politika centralne države (u pravilu štetnih), suočavaju gradove i općine s povećanjem financijskih ograničenja, koja pak negativno utječu na realizaciju funkcija koje proizlaze iz njihovog zakonom propisanog samoupravnog djelokruga. Posljedično, zbog navedenih okolnosti nositelji lokalnih vlasti primorani su posezati za različitim odgovorima na nastale situacije a jedna od njih je i promjena modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi i to u smjeru većeg angažmana subjekata privatnog sektora.

Zahtjevi suvremenog društva nameću visoke standarde ali i postavljaju posebne imperitive lokalnim jedinicama u izvođenju javnih usluga naročito u učinkovitijem upravljanju i razvoju sustava praćenja učinaka što rezultira razvojem sve učestalije suradnje između subjekata javne uprave i privatnih aktera. Suštinski, budući da javni sektor, *sui generis*, ne može ispunjavati sve veće zahtjeve za kvalitetom i kvantitetom obavljanja usluga odnosno rastuće potrebe krajnjih korisnika, nositelji javne vlasti nastoje uspostaviti uvjete za ulazak subjekata privatnog sektora u ona poslovna područja u kojima se javni sektor pokazao manje uspješnim (Đerđa, 2006, str. 217).

Širok je raspon organizacija i aktera uključenih u pružanje lokalnih usluga. Prema Wollmannu, institucionalni modeli obavljanja javnih usluga obuhvaćaju, javni, privatni i treći sektor pri čemu se unutar javnog sektora razlikuju državni i lokalni sektor. Autor nadalje objašnjava da privatni sektor obuhvaća privatne organizacije i trgovačka društva dok treći uključuje tradicionalne nejavne subjekte, udruge kao temeljni oblik neprofitnih organizacija (Wollmann, 2018, str. 414).

U cilju postizanja učinkovitosti, odnosno nastojanja da se troškovi isporuke javnih usluga svedu na minimum (ali ne po cijenu smanjenja kvalitete tih usluga), lokalne jedinice odabiru različite organizacijske oblike, pomoću kojih bi ultimativne imperitive koje nameće suvremeno društvo, u

nekoj mjeri amortizirale. Na temu primjene instrumenata novog javnog menadžmenta i traganja za većom učinkovitošću u obavljanju lokalnih javnih službi postoji opsežna istraživačka literatura (Andrews i Van de Walle, 2013; Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez, 2015; Hefetz i Warner, 2012; Brown i Potoski, 2003, i drugi), kojom se nastoji prikazati kako učinkovitost određenih aktivnosti javne uprave uvelike ovisi o njihovoj usklađenosti s potrebama građana te s postavljenim ciljevima nositelja javnih vlasti.

S obzirom na značajnije troškove kojima je obuhvaćano pružanje lokalnih javnih usluga, nositeljima lokalnih javnih vlasti od je presudne važnosti, koji će oblik upravljanja tim uslugama odabrati, posebno ako za cilj imaju maksimizirati upravljanje resursima i njihovu učinkovitost (Zafra-Gómez, et. al. 2020, str. 4292). U tom smislu, jedinice lokalne samouprave u okviru samoupravnog djelovanja, osim što su izravno odgovorne za pružanje javnih usluga građanima, imaju pravo odabrati i način obavljanja lokalnih javnih službi koji je prije svega prilagođen potrebama stanovništava i specifičnostima lokalnih jedinica (Breeman, Scholten i Timmermans, 2014, str. 27). Slijedom navedenog, općine i gradovi uvode organizacijske promjene, između ostalog i osnivanjem trgovačkih društava koja pružaju javne usluge, sve s ciljem promicanja učinkovitosti kao jedne od temeljnih komponenti suvremenog javnog menadžmenta.

Zadnjih desetljeća kod lokalnih jedinica je evidentan trend prihvaćanja različitih organizacijskih oblika za obavljanje komunalnih djelatnosti o čemu svjedoči i istraživanje provedeno, primjerice, u španjolskim lokanim jedinicama. Rezultati spomenutog istraživanja pokazali su da su u cilju smanjivanja troškova, male lokalne jedinice više usmjerene na suradnju (*cooperation*) dok su za razliku od njih lokalne jedinice jačeg potencijala i kapaciteta, sklonije privatnom izvođenju javnih usluga (Bel, Fageda i Mur, 2014, str. 435). Iz toga proizlazi da strateški odabir oblika obavljanja komunalnih djelatnosti može utjecati, između ostalog, i na učinkovitost obavljanja tih usluga. Prilikom odabira modela nužno je prethodno donijeti strateške odluke o najučinkovitijoj institucionalnoj varijanti na kojoj će se temeljiti odluke o odabiru budući da „visoki stupanj osjetljivosti i ideološki okvir” mogu uzrokovati potencijalno štetne posljedice u pružanju javnih usluga (Grossi i Reichard, 2008, str. 600).

Reduciranje troškova i podizanje učinkovitosti subjekata koje obavljaju lokalne javne službe predstavljaju integrativne faktore povjeravanja njihovog izvođenja privatnom sektoru pri čemu između uobičajenih tržišnih mehanizama posebnu ulogu imaju odabrani instrumenti novog javnog

menadžmenta (NJM) vanjskog ugovaranje (*outsourcing*) i autonomije rukovoditelja¹ subjekata koji obavljaju lokalne javne službe² (menadžerske autonomije).

Vanjsko ugovaranje percipira se kao koncept podvrgavanja određenih pomoćnih poslova, dakle onih aktivnosti koja ne predstavljaju osnovnu djelatnost društva, obavljanju putem subjekata privatnog sektora. S druge strane, uslijed orijentacije na šire slobode u upravljanju subjektima koji obavljaju lokalne javne službe, autonomija rukovoditelja temelji se na neovisnom upravljanju ljudskim resursima, realizaciji planiranih aktivnosti i temeljnih zadataka organizacije odnosno provedbe strateških planova subjekata, dakako sve s ciljem zadovoljenja javnog interesa i suvremenih potreba društva.

Neposredno izabrani nositelji lokalnih javnih vlasti ne mogu biti isključeni i neupućeni promatrači procesa realizacije strateških ciljeva subjekata koji obavljaju javne službe, budući da su upravo oni akteri koji daju smjernice tj. postavljaju političke ciljeve dok se od javnih menadžera očekuju praktična i inovativna rješenja radi realizacije tih ciljeva. Tako, prema Kettlu, nositelji javne vlasti bi se trebali primarno usredotočiti na postavljanje i praćenje općih strateških ciljeva, dok se menadžerima daje diskrecijsko pravo na koji način realizirati te ciljeve, čime se „menadžerima dopušta upravljanje“ (Kettl, 1997, str. 449).³ Upravo je u tom smislu, posebno u pogledu upravljačke autonomije javnih menadžera, važno odgovoriti na pitanje postoji li njihova odgovornost ukoliko ciljevi, koje bi trebali realizirati, nisu postavljeni, nisu dovoljno jasno artikulirani, ili su preopćeniti, praktično ako su nemjerljivi ili čak dvosmisleni.⁴

¹Za potrebe ovog rada koristit će se i izraz „javni menadžeri“.

²Za potrebe ovog rada koristit će se i izraz „javna komunalna poduzeća“.

³ Radi razumijevanja gornjeg navoda, ovdje je važno ukratko obrazložiti pojam planiranja u upravi. Pusić definira planiranje kao „stalan proces svjesnog predviđanja, odabiranja i razrade ciljeva i metoda rada, kao i prethodnog utvrđivanja kriterija za nadzor i ocjenjivanje rezultata“ (Pusić, 2002, str. 275), i smatra kako svako planiranje predstavlja samo sredstvo za postizanje određenih društvenih ciljeva koje nikada ne može postati samo sebi cilj (2002, str. 277). Navod Kettla, potvrđuje i Pusić prema kojem je utvrđivanje općih ciljeva načelno zadatak društvenih mehanizama, dok je razrada općeg plana na konkretne programe, utvrđivanje uvjeta izvršenja i postavljanje mjerila za nadzor rezultata u pravilu zadatak ljudi koji su na čelu upravnih organizacija. Drugim riječima, odabir najopćenitijih ciljeva predstavlja stvar političke odluke, a pretvaranja tih ciljeva u zadatke predmet je upravnog planiranja u užem smislu (2002, str. 287).

⁴ Utjecajem dvosmislenih ciljeva na bitna obilježja javnih organizacija, bave se Chun i Rainey. Autori smatraju da nejasni ciljevi koje je teško izmjeriti utječu na strukturne dimenzije, stavove, ponašanja i organizacijske rezultate u javnim organizacijama zbog čega ih je teško uspoređivati s poduzećima iz privatnog sektora. Spomenuti autori između ostalog tumače na što se odnosi „dvosmislenost organizacijskog cilja“. Riječ je o mjeri u kojoj organizacijski cilj ili skup ciljeva dopušta prostor za tumačenje odnosno kada organizacijski cilj predstavlja željeno buduće stanje organizacije, a postaje dvosmislen kada zahtijeva više različitih tumačenja. Ciljevi mogu biti interpretirani na različite načine i duž različitih dimenzija pri čemu, autori naročito ističu četiri razvijene dimenzije cilja koje se odnose na:

Prema Moynihanu i Inghramu, donošenje odluka je esencijalno je politička aktivnost (Moynihan i Inghram, 2004, str. 439).⁵ No, uslijed nerazumijevanja odnosa između nositelja javnih vlasti, politike i profesionalaca, tj. javnih menadžera, u praksi je teško razlikovati do kuda se protežu granice stvarne politike tj. koje su to crte razgraničenja koje javni menadžeri ne bi trebali prekoračiti. Naime, upravo iz spomenutog razloga, česte su pojave da se, s jedne strane, nositelji lokalne javne vlasti upuštaju u donošenje svakodnevnih operativno-tehničkih odluka zadiranjem u mikromenadžment subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, dok se, s druge strane, javni menadžeri, zbog nesnalaženja ili pak osobne samopromocije, upuštaju u donošenje određenih političkih odluka.⁶

O dihotomiji na relaciji politika-uprava piše Đulubić, prema kojem podjela poslova unutar izvršne grane vlasti počiva na tome da se poslovi upravljanja svrstavaju primarno u sferu političkog djelovanja, dok se izvršavanje političkih odluka uvrštava u sferu uprave (2022, str. 108). Autor navodi da se razumijevanje različitih uloga gore spomenutih sfera, smatra “*conditio sine qua non* uspostavljanju kvalitetnih odnosa između političke i upravne sfere unutar izvršne grane vlasti”, pri čemu ističe koncept komplementarnosti kao element koji omogućuje bolju suradnju između sfera uprave i politike unutar izvršne grane vlasti. S tim u vezi, pojašnjava da je uobičajena pojava da upravni službenici i politički funkcionari (nositelji javne vlasti) imaju različite zahtjeve jedni prema drugima te primjera radi navodi da uprava u određenoj mjeri inzistira na većem stupnju autonomije i poštovanja profesionalnih standarda, dok nasuprot tome, politički funkcionari pokušavaju ostvariti čvršću političku kontrolu nad svakodnevnim upravnim djelovanjem. U tom smislu, autor tumači da se autonomija uprave manifestira u mogućnosti, konkretno upravnih

komuniciranje razloga postojanja organizacije, usmjeravanje organizacijskih aktivnosti, ocjenjivanje organizacijskog učinka i donošenje odluka o organizacijskim prioritetima (Chun i Rainey, 2005, str. 529-531).

⁵ Pusić razlikuje dvije osnovne skupine institucija političkog sustava i to one u kojima se legitimno stvara politička volja zajednice, dakle one u kojima se donose političke odluke, i one u kojima se donesene odluke izvršavaju. U tom smislu, uprava predstavlja izvršnu organizaciju političkog sustava, što znači da upravni službenici u pravilu nisu članovi skupine koja donosi odluke, a upravne organizacije u cjelini znače instrument vlasti. S tim u vezi, nameću se dva problema koji se manifestiraju u sljedećem: razgraničenju između uprave kao provedbene organizacije i politički odlučujućih tijela, odnosno problem refleksnog utjecaja uprave na odlučujuća tijela i na način na koji ta tijela obnašaju vlast. Pri tom je moguće očekivati sljedeće situacije: da će pripadnici gornjeg sloja upravnog sustava nastojati penetrirati u političko odlučivanje, da će politički odlučujuća skupina nastojati u vodeći sloj upravnog sustava integrirati svoje članove radi osiguranja realizacije svojih odluka te konačno da će između politički odlučujućih tijela i upravnog sustava postojati mješovito područje u kojem se donose odluke političkog značaja i izvršavaju odluke širih političkih foruma (Pusić, 2002, str. 124).

⁶ Prema Pusiću, teoretski uvijek postoji mogućnost da funkcionari upravnih organizacija, s aspekta pripremanja i izvršavanja, tiho provode vlastitu politiku te se takva aktivnost može preobraziti u otvorenu opstrukciju (Pusić, 2002, str. 125).

službenika, da zadrže visoke standarde profesionalizma, dok se druge strane kontrola političkih funkcionara ogleda kroz njihovu mogućnost određivanja ciljeva neke javne politike kao i mogućnost nadziranja njezine realizacije (2022, str. 115).⁷

Kako bi se izbjegli opisani problemi nužna je profesionalizacija javne uprave čime bi se ostvarili preduvjeti da nositelji javne vlasti jasno artikuliraju ciljeve tj. političke *inpute* dok je zadaća profesionalnih javnih menadžera realizacija tih ciljeva koji pristižu iz sfere politike ali i preuzimanje odgovornosti za eventualni neuspjeh izvršenja, sve pod pretpostavkom da su navedeni ciljevi ostvarivi i mjerljivi. U idealnim uvjetima nositelji javne vlasti i dalje bi ostali ključnom političkom figurom koja artikulira stavove, uvjerenja i mišljenje građana, a javni menadžeri, po prilici, stručnjaci u određenom području, preuzimaju odgovornost za realizaciju jasno postavljenih ciljeva i za to imaju nedvojbenu autonomiju, dakle bez arbitriranja i prisustva politike.

Osnovna ideja pisanja ove disertacije temelji se u sinergijskom obuhvaćanju i nastojanju povezivanja dvije različite i značajne tematske cjeline iz područja javne uprave: javnih službi kao jedne od konstitutivnih komponenti suvremene javne uprave, s posebno izraženom ulogom u društvenoj zajednici te javnog menadžmenta kao oblika javnog upravljanja koji za cilj ima uspostavljanje i ostvarivanje vrijednosti kao što su učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost.

Zaključno, svrha ove disertacije nije ponoviti postojeće analize već istražiti koncept menadžerskih instrumenta u organizacijama javnog sektora s posebnim naglaskom na utvrđivanje utjecaja odabranih mehanizama suvremenog javnog menadžmenta na učinkovitost u pružanju lokalnih javnih usluga. Istraživanje je s jedne strane usmjereno na aranžman vanjskog ugovaranja u odabranim organizacijama javne uprave odnosno, s druge strane, na iznalaženja odgovora na pitanje utječu li političari (nositelji javne vlasti) na upravljačke aktivnosti i na autonomiju rukovoditelja lokalnih javnih službi te na koji su način njihove uloge i funkcije međusobno povezane.

⁷ Stav o konceptu političko-upravne dihotomije imali su i Woodrow Wilson (1887) i Max Weber (1946). Wilson izražava uvjerenje prema kojem su upravna pitanja bitno različita od političkih, drugim riječima uprava se bavi praktičnom provedbom zakona i rješavanjem svakodnevnih problema, dok se politika bavi širim društvenim i ideološkim pitanjima. Iako politika postavlja zadaće pred upravu, Wilson smatra da joj bi joj „ne bi trebalo dozvoliti manipuliranje svojim uredima“ (1887, str. 210), a i Weber također naglašava važnost političke neutralnosti uprave (1946, str. 71-128).

1.2 Ciljevi doktorskog rada

Dosadašnja empirijska istraživanja analizirana u ovom radu nisu u potpunosti nedvojbeno te ne daju u cijelosti jasne potvrde o teorijskoj argumentaciji o pozitivnom utjecaju tržišnih instrumenta na pružanje lokalnih javnih usluga. Navedeno naročito dolazi do izražaja ako se uzmu u obzir svi faktori i okolnosti koji su utjecali na dobivene rezultate, uvjetovani naročito heterogenom upravno-pravnom tradicijom, teritorijalnom (ne)fragmentiranošću, razdobljem istraživanja, te raznolikošću ekonomskih politika zemalja EU u kojima su istraživanja provedena.

Slijedom navedenog, osnovna svrha i glavni cilj istraživanja ovog rada ogleda se u namjeri utvrđivanja stupnja uvjetovanosti odabira modela pružanja javnih usluga u odnosu na veličinu upravnog kapaciteta lokalnih jedinica te provjere povezanosti vanjskog ugovaranja i autonomije rukovoditelja na učinkovitost i realizaciju strateških ciljeva subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, na uzorku odabranih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, koje se u pogledu prethodno spomenutih faktora, bitno razlikuju od općina i gradova onih zemalja koja su u bila obuhvaćena dosadašnjim empirijskim istraživanjima. Također, značajan aspekt ovog istraživanja manifestira se u činjenici da se ono provodi možda u najnepredvidljivijem razdoblju, uzrokovanom financijskom krizom globalnih razmjera, koja je osim ionako fragilne i nepostojane hrvatske gospodarske politike i nestabilnog financijskog sektora, uzdrmala i svjetsku ekonomiju.

Pored produbljivanja znanstvenih spoznaja i dokazivanja postavljenih hipoteza, cilj istraživanja je identificirati ključne točke koje će omogućiti da se znanstvene spoznaje uobliče u praktični doprinos, kojim bi se nositeljima javne vlasti i javnim menadžerima omogućilo ekonomičnije i učinkovitije izvršavanje misija i obveza usmjerenih na aktivnosti od javnog interesa. U tom su smislu, postavljeni glavni ciljevi istraživanja: a) sistemski istražiti i analizirati relevantne pojmove, koncepte i postojeće percepcije u području koje je predmet istraživanja, b) slijedom spoznaja proizašlih iz analize relevantne literature empirijski testirati i ispitati stupanj uvjetovanosti odabira koncepta obavljanja javnih usluga u odnosu na veličinu upravnog kapaciteta lokalnih jedinica i provjeriti povezanost vanjskog ugovaranja i autonomije rukovoditelja na učinkovitost i realizaciju strateških ciljeva subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, c) na temelju empirijski utvrđenih dobrobiti integracije vanjskog ugovaranja i veće autonomije rukovoditelja, predložiti mogućnosti unapređenja postizanja veće učinkovitosti u upravljanju i realizaciji strateških ciljeva subjekata koji obavljaju lokalne javne službe.

Na temelju definiranog predmeta i ciljeva istraživanja proizlaze ključna istraživačka pitanja na koje disertacija treba pružiti odgovore:

Istraživačko pitanje 1. (*research question RQ1*):

Jesu li jedinice lokalne samouprave, pod pretpostavkom većeg upravnog kapaciteta, sklonije direktnom (*in house*) obavljanju lokalnih javnih službi?

Istraživačko pitanje 2. (*research question RQ2*):

Postoji li povezanost vanjskog ugovaranja i učinkovitosti subjekata koji obavljaju lokalne javne službe?

Istraživačko pitanje 3. (*research question RQ3*):

Primjenjuju li subjekti koji obavljaju lokalne javne službe strateško planiranje i u kojoj mjeri autonomija rukovoditelja utječe na realizaciju strateških ciljeva iz tih planova?

1.3 Pregled dosadašnjih istraživanja

Niz autora bavio se pitanjem utjecaja vanjskog ugovaranja (Ferris i Graddy, 1986; Petersen, Houlberg, i Christensen, 2015; Máñez, Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez, 2016; Grossi i Mussari, 2008; Cuadrado-Ballesteros, 2014; Grossi i Reichard, 2008) i autonomije rukovoditelja (Voorn, Van Genugten, i Van Thiel, 2020; Bezes i Jeannot, 2018; Van de Walle, 2019; Lægreid, Verhoest, i Jann, 2008; Krause i Van Thiel, 2019), dvjema ključnim osima doktorskog rada, kada je riječ o učinkovitom pružanju lokalnih javnih službi. Najznačajnija istraživanja o uspostavljanju spomenutih menadžerskih instrumenta i učinaka koje ti instrumenti proizvode, provedena su u skandinavskim i zapadnoeuropskim zemljama te SAD-u, s obzirom da su navedene zemlje glavni pokretači i promicatelji koncepta upravljanja utemeljenog na NJM-u. Uz spomenute instrumente prikazat će se i njihov odnos s ostalim faktorima učinkovitog obavljanje lokalnih javnih službi s posebnim naglaskom na upravni kapacitet, trend korporatizacije te načinima i modelima putem kojih jedinice lokalne samouprave pružaju svoje usluge.

Načini izbora te odabrani oblici putem kojeg lokalne jedinice pružaju javne usluge u neposrednoj su vezi s posljedicama na kvalitetu i razinu usluga koje građani dobivaju. Sistematičan prikaz različitih reformskih mjera u pogledu obavljanja javnih usluga daju Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez, pri čemu posebno analiziraju neke od najčešće konzumiranih mjera, poput vanjskog

ugovaranja, posredovanja, osnivanja mješovitih poduzeća i međuopćinske suradnje (Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez, 2015). Nositelji lokalnih vlasti imaju širok raspon ovlasti u pružanju lokalnih javnih usluga pri čemu ne odlučuju samo koje će usluge pružiti građanima, već i o načinu na koji će se te usluge pružati. U tom smislu, u istraživanju iz 2003. Brown i Potoski objašnjavaju na koje načine lokalne jedinice mogu pružati spomenute usluge: autonomno u vlastitom aranžmanu ili putem niza vanjskih proizvodnih mehanizama, uključujući ugovaranje s drugim lokalnim jedinicama odnosno privatnim poduzećima i neprofitnim organizacijama, a osobito se bave ispitivanjem odnosa pružanja različitih vrsta lokalnih usluga i transakcijskih troškova (Brown i Potoski, 2003).

Vanjskim ugovaranjem i eksternalizacijom izvođenja lokalnih javnih usluga bavio se veći broj autora. Girth et al. analiziraju iskorištavanje prednosti konkurencije kao ključnog faktora u eksternaliziranju javnih usluga i zaključuju da na tržištima javnih usluga nerijetko nedostaje dovoljno konkurencije. Navedeno istraživanje pokazuje nepostojanje dovoljne, zdrave konkurencije na većini tržišta lokalne samouprave pa stoga i odnos između konkurencije i izbora vanjskog ugovaranja često varira ovisno o vrsti usluge (Girth et al., 2012).

Karakteristike vanjskog ugovaranja u obavljanju lokalnih javnih službi iscrpno i detaljno su analizirane iz različitih perspektiva. Zhang et al. proučavaju konkretno utjecaj fiskalnog stanja na eksternalizaciju javnih usluga u općinama u SAD-u, pri čemu zaključuju da je eksternalizacija izvjesnija u okolnostima pojačanog fiskalnog stresa. Autori utvrđuju da će općine u SAD-u koje su podvrgnute fiskalnom stresu vjerojatnije pristupiti eksternalizaciji, naročito one koje imaju pozitivnu ocjenu vanjskog tržišta za pružanje usluga (Zhang et al., 2018).

Zhang i Sun proučavaju vanjsko ugovaranje lokalnih javnih usluga u SAD-u i Kini. Njihovo istraživanje pokazuje da većina američkih lokalnih jedinica primjenjuje neki oblik vanjskog ugovaranja s ciljem smanjivanja troškova i poboljšanja usluga. S druge pak strane, vanjsko ugovaranje relativno je nov institut, čak i u najrazvijenijim područjima Kine. Pri tome, kod kineskih ispitanika veći naglasak je stavljen na poboljšanje kvalitete usluge, a ne na, očekivano, smanjenje troškova, što je dakako dojmljiv nalaz, s obzirom na to da je pitanje učinkovitosti jedno od ključnih obilježja kineskog gospodarstva (Zhang i Sun, 2012).

Različitim procesima vanjskog ugovaranja bavi se Mori, koja u svom radu analizira tri europske zemlje: Veliku Britaniju, Dansku i Italiju (Mori, 2020). Analiza *outsourcinga* javnih usluga u

spomenutim zemljama pokazuje značajne razlike u njegovom utjecaju na radne uvjete i raspodjelu tržišnih rizika između zaposlenika i poslodavaca. Prema spomenutoj analizi, u Italiji je prisutan model dualizacije, koji razlikuje mehanizme kolektivne regulacije rada i zaštite prava iz radnog odnosa na tržištu rada. Drugim riječima, razlikuju se dvije skupine zaposlenika: središnja skupina koja uživa snažno zaštićene uvjete rada, dok se s druge strane, razvija sve veća skupina zaposlenika podvrgnutih slabije reguliranim i neorganiziranim uvjetima rada. Navedeno je rezultiralo dvoslojnim pristupom ljudskim potencijalima, konkretno, zaposlenici iz područja javnog sektora uživaju višu razinu zaštite prava iz radnog odnosa, veću sindikalnu zaštitu tj. veću pokrivenost radnih prava ugovorenih kolektivnim ugovorima, u usporedbi s zaposlenicima iz privatnog sektora. Konkretno, zaposlenicima javnog sektora osigurana je stabilnost i sigurnost vezana za pitanja iz radno pravnih odnosa, dok su pak zaposlenici upućeni privatnim pružateljima određenih usluga, suočeni s negativnim posljedicama *outsourcinga*. U tom smislu radnici u privatnom sektoru podnose veći teret ograničavanja troškova, poput nižih plaća i/ili ugovorenih naknada te se na taj način stvara spomenuti dualizam na tržištu rada, koji u suštini odražava selektivni prijenos tržišnih rizika, dakle, javni poslodavci dio spomenutih rizika rasterećuju eksternalizacijom, što dovodi do asimetričnog i nepredviđenog angažmana poslodavaca u radnim odnosima (2020, str. 205).

U Danskoj pak, ugrađeni model fleksibilnosti ima za cilj osigurati univerzalnu primjenu socijalne politike i zaštite radnih prava na sve segmente tržišta rada, posebno one koji su slabiji i izloženiji tržišno vođenim društvenim rizicima i nejednakostima. Navedeno se postiže kroz solidarne oblike koordinacije na tržištu rada, gdje institucije kolektivnog pregovaranja djeluju i međusobno jačaju univerzalni i održiv sustav socijalne zaštite. Slijedom navedenog, i javni i privatni sektor u Danskoj imaju jedinstvene i zaštićene uvjete zapošljavanja. Drugom riječima, ugrađeni model fleksibilnosti u Danskoj usmjeren je na univerzalnu primjenu socijalne politike i zaštite zaposlenja, dok spomenuti model dualizacije u Italiji dovodi do dvoslojne radne snage s različitim razinama zaštite prava iz radnih odnosa, tj. regulacije (2020, str. 206).

Konačno, Velika Britanija se uklapa u model deregulacije, koji promiče zamjenu praksi i institucija kolektivne regulacije rada *in favorem* esencijalne i nepatvorene tržišne logike u definiranju uvjeta zapošljavanja. Pri tom, prakse *outsourcinga* dovode do sveukupnog pogoršanja uvjeta rada za sve

zaposlenike upućene privatnim pružateljima usluga, ostavljajući po strani kolektivne mehanizme regulacije rada (2020, str. 207).

Kakabadse i Kakabadse analiziraju primjenu vanjskog ugovaranja u javnim službama pri čemu posebnu pažnju posvećuju sustavima i procesima koji se eksternaliziraju, njihovom značaju za organizaciju i utjecaju eksternalizacije na organizacije javnih službi. Njihovi rezultati pokazuju da su menadžeri javnih službi vještiji od menadžera iz privatnog sektora u rješavanju transakcijskih aspekata vanjskog ugovaranja te da rukovoditelji lokalnih javnih službi imaju negativniji stav prema eksternalizaciji što pripisuju neusklađenim političkim i upravnim procesima (Kakabadse i Kakabadse, 2001).

Rezultati istraživanja Máñez et al. provedenog u okviru španjolskog modela lokalne samouprave, također u vezi vanjskog ugovaranja u obavljanju lokalnih javnih službi, načelno pokazuju da je kod vanjskog ugovaranja riječ o mehanizmu koji doprinosi učinkovitijem pružanju javnih usluga. Kroz navedenu studiju, autori su se bavili mjerenjem kratkoročnih i dugoročnih učinaka provedenog vanjskog ugovaranja na učinkovitost izvođenja lokalnih javnih usluga (Máñez et al. 2016).

Istraživanje Dombergera i Jensena, u okviru britanskog sustava lokalne samouprave i centralne vlasti, pokazuje da su početne studije koje su se bavile pitanjem vanjskog ugovaranja pokazale tendenciju prema značajnom smanjivanjem troškova prilikom njegove primjene u pružanju javnih usluga. U provedenom istraživanju autori razmatraju međunarodne dokaze koji sugeriraju da je moguće postići uštede veće od 20 posto, čak i bez žrtvovanja kvalitete pruženih usluga (Domberger i Jensen, 1997).

Bel i Costas, pak, upozoravaju na sve diskutabilnije dokaze o uštedama koje se ostvaruju putem vanjskog ugovaranja. Autori iz studije provedene na primjeru općinskih troškova pri prikupljanju otpada, zaključuju da se te uštede protekom vremena smanjuju. To se događa zbog smanjene konkurencije u ponudi, što premašuje eventualne koristi koje bi se ostvarile eksteranalizacijom te zbog sve većeg angažmana nositelja lokalnih vlasti u pronalaženju alternativnih oblika obavljanja javnih usluga potaknutih upravo „prijetnjom“ moguće privatizacije (Bel i Costas, 2006).

Lindholst, Petersen i Houlberg empirijski ocjenjuju ekonomske učinke vanjskog ugovaranja usluga održavanja lokalnih cesta i parkova u okviru danske lokalne samouprave. Autori se

pozivaju na podatke iz provedene ankete u danskim općinama te otkrivaju da je konkurentno nadmetanje u prosjeku smanjilo troškove. Posebno je zanimljiv rezultat daljnje analize koja pokazuje da postignute uštede nisu povezane s nižom kvalitetom usluge (Lindholst, Petersen i Houlberg, 2018).

Lokalna korporatizacija, predstavlja primjer sistemskog javnog poduzetništva u kojem lokalne jedinice osnivaju trgovačka društva radi pružanja javnih usluga. Riječ je o konceptu tržišno orijentiranih subjekata, koji su uspostavljeni s ciljem obavljanja komunalnih djelatnosti.

O korporatizaciji, kao jednom od trendova u obavljanju javnih usluga, napisano je niz radova, no ne postoji konsenzus autora o tome, jesu li u konačnici njezini efekti korisni ili štetni u izvođenju lokalnih javnih usluga.

Prema Voornu, Borstu i Blomu, unatoč nizu provedenih istraživanja u pogledu korporatizacije, još uvijek ne postoji nedvojbeno stajalište o potpunoj procjeni učinka korporatizacije. Autori smatraju da je spomenutim pristupom moguće osigurati kvalitetne menadžerske strukture koje bi omogućile učinkovitije izvođenje javnih usluga naspram birokracije koja je pak limitirana prenormiranošću sustava kojim, k tomu, dominiraju i politički interesi. S druge strane, autori tvrde, politički principal i suočavaju se poteškoćama na relaciji praćenja i reguliranja korporatiziranih javnih usluga kojima upravljaju autonomni javni menadžeri te osiguranja postizanja političkih ciljeva (Voorn, Borst, i Blom, 2020).

Voorn analizira trend lokalne korporatizacije u obavljanju javnih usluga i faktore koji osiguravaju pojavnost „javnih vrijednosti“ u poduzećima koja osnivaju lokalne samouprave. Autor smatra da je najjači pokazatelj učinkovitog upravljanja spomenutim poduzećima njihova strateška upravljačka autonomija te zaključuje da se povećanjem autonomije može osigurati obavljanje javnih usluga lišenog od političkih utjecaja na koji je pak način moguće zaštititi javne vrijednosti (Voorn, 2022).

Eksternalizacija javnih usluga, putem korporatizacije, vanjskog ugovaranja, javno-privatnog partnerstva i privatizacije, predstavlja jednu od mnoštva reformskih inicijativa povezanih s promjenama u sektoru lokalne samouprave u nizu europskih država. U kontekstu stanja u općinama u Njemačkoj i Italiji, Grossi i Rechard, objašnjavaju evoluciju izvođenja lokalnih javnih usluga u spomenutim državama te daju pregled faktora koji utječu na trendove korporatizacije kao

i njezin utjecaj na strukture korporativnog upravljanja u lokalnim jedinicama (Grossi i Reichard, 2008). Pitanjem organizacijske dinamike, promjena povezanih s doktrinama NJM-a i post NJM-a te korporatizacije u Norveškoj, bave se Lægreid, Roness i Rolland (Lægreid, Roness i Rolland, 2013), dok Ferry, Andrews, Skelcher i Wegorowski pišu o korporatizaciji kao rastućem fenomenu, značajnom i dalekosežnom u upravljanju, izvedbi i učinkovitom pružanju lokalnih javnih usluga u engleskoj lokalnoj samoupravi (Ferry, Andrews, Skelcher, i Wegorowski, 2018).

Ferry, Skelcher i Wegorowski proveli su istraživanje na uzorku od 150 velikih engleskih lokalnih samouprava u razdoblju od 2010. do 2016. s ciljem utvrđivanja čimbenika koji utječu na osnivanje poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica putem kojih se pružaju javne usluge, pri čemu su otkrili da su veće lokalne jedinice i one s višom razinom ovisnosti o subvencijama i dugovima više uključene u stvaranje i rad takvih organizacijskih oblika koji se češće pojavljuju u područjima s visokom gospodarskom proizvodnjom (Ferry, Skelcher, i Wegorowski, 2020).

Sve većim trendom oslanjanja lokalnih vlasti u obavljanju javnih usluga na poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica u Švedskoj te njihovom rapidnom rastu, bave se Bergh, Erlingsson i Wittberg te iznose suprotstavljene tvrdnje o učincima spomenutih poduzeća. Tvrdnje su proizišle istraživanja provedenog u 290 švedskih općina. S jedne strane, navedenu pojavu opisuju kao racionalan odgovor na izazove štednje te naglašavaju troškovnu učinkovitost u izvršavanju usluga putem navedenih poduzeća te je karakteriziraju kao „optimistični pogled” dok, s druge strane, navode i „skeptični pogled” s posebnim naglaskom na određene probleme povezane sa slabim nadzorom, nedostatkom odgovornosti i rizicima od korupcije u spomenutim poduzećima (Bergh, Erlingsson i Wittberg, 2021).

U pogledu trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica (*municipally owned corporation, MOC*) i trendu korporatizacije u izvođenju lokalnih javnih usluga iscrpan pregled daju Voorn et al. Autori predstavljaju tipologiju MOC-ova, istražuju varijable koje utječu na njihovo ponašanje te zaključno smatraju da su MOC-ovi u pružanju lokalnih javnih usluga nerijetko učinkovitiji od lokalne uprave prije svega u djelatnostima povezanim s prikupljanjem otpada, distribucijom vode i uslugama prijevoza (Voorn et al, 2017).

Odnos između autonomije rukovoditelja i učinkovitog upravljanja trgovačkim društvima kojima su osnivači lokalne jedinice, s obzirom na njegovu višedimenzionalnost, predmet je brojnih

stručnih i znanstvenih rasprava pri čemu naročito intrigira pitanje autonomije rukovoditelja spomenutih subjekata.

Bourdeaux se bavi odnosom između politike i profesionalizma u donošenju odluka u političkim arenama, pri čemu ukazuje na potencijalne probleme prilikom podvrgavanja istih političkim utjecajima. Njegovo istraživanje sugerira negativne posljedice takvog postupanja budući da tako donesene odluke mogu biti u interesu interesnih skupina a na štetu društva. Predmetno istraživanje provedeno je oslanjajući se na studije slučaja u nastojanjima lokalnih jedinica za uspostavljanjem odlagališta i spalionice otpada u državi New York, pri čemu se jedan broj spomenutih jedinica priklonio nastojanju uklanjanja političkih *inputa* u donošenju odluka, dok su se druge jedinice koristile uobičajenim rutinama pod utjecajem politike. Rezultati istraživanja pokazali su, s jedne strane, veću vjerojatnost da će se tijela lokalne javne vlasti usmjeriti na realizaciju projekata utemeljenih na istraživanju i popraćenih argumentiranim tehničkim kriterijima. No, upravo ta profesionalna usmjerenost, generira veću nesigurnost u političkim sukobima te značajno pridonosi visokoj stopi neuspjeha u realizaciji postavljenih ciljeva. Nasuprot tomu, lokalne jedinice koje su projekte realizirale pod utjecajem politički izabranih aktera imale su u fokusu primarno rješavanje političkih konflikata spram profesionalnih ili tehničkih elaboriranja što je u konačnici omogućilo veću vjerojatnost finalizacije projekta (Bourdeaux, 2008).

Istraživanje što ga je proveo Jacobsen usmjereno je na problem autonomije rukovoditelja i proučava odnos između percepcije autonomije rukovoditelja i učinkovitosti vodstva u javnim organizacijama. Autor analizira imaju li rukovoditelji u organizacijama koje su u javnom vlasništvu manju upravljačku autonomiju od onih u privatnom vlasništvu ili hibridnim organizacijama, pri čemu potonje organizacije tretira kao javno poduzeće odnosno oblik dioničkog društva u čijem vlasništvu participiraju zajedno privatni i javni sektor. Predmetnim istraživanjem obuhvaćeni su i mogući mehanizmi poput formalizacije⁸ i profesionalizacije kao faktora koji u kontekstu organizacijskog vlasništva (javnog, privatnog ili hibridnog) utječu na upravljačku autonomiju (Jacobsen, 2022).

⁸ Pod formalizacijom se podrazumijevaju oni interni procesi određene organizacije, kojima se jasno propisuju (uređuju) pojedina pravila, standardi, usklađenja pojedinih procesa s promjenama u pravnom okruženju, koja mogu biti uvjetovana npr. redovitim godišnjim ažuriranjem, nalogom nadzornog (regulatornog tijela) ili jednostavno radi poboljšanja učinkovitosti.

Egenberg i Trondal analizirali su utjecaj političke kontrole u agencijama i unutar ministarskih odjela ukazujući na složenost ravnoteže između političke kontrole i autonomije agencija. Rezultati njihovog istraživanja pokazuju da službenici agencija obraćaju znatno manju pažnju na signale što ih im šalju političari naspram njihovih kolega u ministarstvima, a posebno navode da što je više organizacijskih kapaciteta dostupno unutar navedenih ministarskih odjela to više agencijskog osoblja podliježe podražajima i impulsima političkog vodstva (Egeberg i Trondal, 2009).

Krause i Van Thiel, istražuju pristupe lokalnih vlasti upravljačkoj kontroli utjecajnih poduzeća u vlasništvu lokalnih samouprava u Njemačkoj, pri čemu je poseban naglasak proces koji uključuje interakciju politike i struke tj. na percipiranoj upravljačkoj autonomiji. Rezultati istraživanja provedenog na uzorku od 243 visoko pozicionirana rukovoditelja spomenutih organizacija otkrila su četiri složena odnosa između kontrole rezultata, kontrole procesa, povjerenja nadzornika i sukoba politike i struke kao prethodnika percipirane upravljačke autonomije (Krause i Van Thiel, 2019).

U radu autora Bjørnholt, Boye i Mikkelsen analizira se utjecaj upravljačke autonomije i korištenja ciljeva učinka na rezultate javne službe, na primjeru ravnatelja škola u Danskoj. Autori smatraju da se interesi agenata (rukovoditelja) mogu razlikovati od nakana i ambicija principala (nositelja vlasti) te da učinci autonomije rukovoditelja ovise o tome povezuju li nositelji vlasti upravljačku autonomiju s realizacijom postavljenih ciljeva. Rezultati provedenog istraživanja pokazuju značajno poboljšanje izvedbe kada je autonomija rukovoditelja popraćena podrškom nositelja vlasti uz jasno definiran ciljeve. Suprotno navedenom, ukoliko upravljačka autonomija i ciljevi nisu harmonizirani, utoliko učinkovitost organizacije može biti oslabljena (Bjørnholt, Boye i Mikkelsen, 2022), drugim riječima nesklad između autonomije i ciljeva može negativno utjecati na učinkovitost organizacije.

Voorn, Borst, i Blom, otkrivaju da svaki oblik autonomije rukovoditelja ne nosi sa sobom jednaki utjecaj na postizanje ciljeva. Autori pojašnjavaju da autonomija u upravljanju ljudskim potencijalima doprinosi boljem pružanju poslovnih usluga, dok financijska autonomija to sprječava. Navedenu konstataciju autori objašnjavaju sljedećim: veća je vjerojatnost da će javne korporacije u kojima je značajnije izražena autonomija rukovoditelja u upravljanju ljudskim potencijalima privući osoblje iz privatnog sektora te na taj način osigurati poslovno okruženje koje će pak doprinijeti realizaciji boljih poslovnih rezultata (Voorn, Borst i Blom, 2020).

Van de Walle analizira faktore u percepciji izravne politizacije i upravljačke autonomije u javnom sektoru koristeći podatke iz 15 europskih zemalja pri čemu obrađuje iskustva brojnih rukovoditelja javnog sektora u središnjoj vladi. Rezultati istraživanja pokazuju da su varijacije u percipiranoj izravnoj politizaciji i upravljačkoj autonomiji djelomično određene formalnim statusom organizacije odnosno hijerarhijskim položajem rukovoditelja unutar organizacije, pri čemu rukovoditelji iz vrlo velikih organizacija imaju viši stupanj autonomije, u odnosu na one u manjim organizacijama te da veličina organizacije ne utječe na percepciju politizacije, drugim riječima bez obzira na veličinu organizacije, rukovoditelji u svim organizacijama percipiraju sličan stupanj politizacije (Van de Walle, 2019).

Verhoest et al. su na uzorku flamanskih javnih organizacija razvili šest koncepata autonomije u javnim organizacijama. Rezultati istraživanja ukazuju na opasnosti korištenja pretežito formalno-pravnog statusa javne organizacije kao pokazatelja njezine autonomije, jer postoji velika raznolikost među organizacijama s istim formalnim statusom. Korištenje samo formalno-pravnog statusa javne organizacije kao pokazatelja njene autonomije može biti zavaravajuće, jer organizacije s istim formalnim statusom mogu u praksi imati značajno različite razine autonomije.. Autori pri tom posebno ističu pojavu napetosti između različitih dimenzija autonomije, slijedom čega se nameće zaključak da je za osiguranje učinkovitosti javnih organizacija potrebno integrirano proučavati i razumjeti sve dimenzije autonomije (Verhoest et al., 2004).

Wynen i Verhoest se također bave pitanjem autonomije rukovoditelja u upravljanju javnim sektorom u Flandriji, s posebnim naglaskom na odnos autonomije i promjene organizacijske kulture. Autori ne samo da su testirali na koji način upravljačka autonomija utječe na snagu kulture orijentirane na korisnike unutar javnih sektora, već su istražili postaje li ta kultura dominantna nad tradicionalnom kulturom javne uprave. Studiju zaključuju rezultatima istraživanja koji pokazuju da upravljačka autonomija pozitivno utječe na kulturu usmjerenu na korisnika usluge, ali je ne čini dominantnom kulturom (Wynen i Verhoest, 2015).

Prethodno prezentirana istraživanja o eksternalizaciji javnih usluga putem *outsourcinga* i/ili korporatizacije te autonomiji rukovoditelja daju respektabilnu osnovu za formuliranje hipoteza, strukturiranje istraživanja i analizu podataka u poglavljima koja slijede.

Pregledani radovi pokazuju da je eksternalizacija javnih usluga, uobičajena pojava u razvijenim zemljama Europe te da su razlozi za to, prije svega motivirani poboljšanjem učinkovitosti,

smanjenjem troškova, odnosno unaprjeđenjem kvalitete pružanih usluga. Dakle, nesporno je da je riječ o korisnom alatu za povećanjem učinkovitosti u pružanju lokalnih javnih usluga, jasno uz tendenciju očuvanje kvalitete usluga, no prije donošenje odluke o eksternalizaciji, *conditio sine qua non* je temeljita analiza i pažljiva procjena svih relevantnih faktora tj. potencijalnih prednosti i nedostataka, kako bi se izabrao upravo onaj model eksternalizacije koji najbolje odgovara specifičnoj usluzi koju određena organizacija pruža, ali i pojedinom društveno političkom kontekstu.

U tom smislu razvijat će se hipoteza kojom će se testirati je li aspekt upravnog kapaciteta statistički značajni prediktor u odabiru između direktnog (*in house*) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi, odnosno postoji li veća učinkovitost subjekata koji obavljaju lokalne javne službe putem vanjskog ugovaranja, naspram onih subjekata koji te djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu.

Nadalje, gore pregledani znanstveni radovi, u kontekstu upravljačke autonomije, demonstriraju utjecaj različitih oblika autonomije (autonomija upravljanja financijama, ljudskim resursima), na postizanje određenih ciljeva u lokalnim javnim službama, pa će se slijedom navedenog u nastavku rada razviti hipoteza koja će se testirati s ciljem boljeg razumijevanja složene veze između nositelja javne vlasti i upravljačke autonomije, posebno u kontekstu potencijalnog podvrgavanja profesionalnih odluka eventualnim političkim utjecajima, imajući na umu da takvo podvrgavanje može dovesti do donošenja odluka koje nisu u interesu javnosti, već u interesu različitih interesnih skupina, što pak implicira negativne posljedice za društvo u cjelini. S tim u vezi, hipoteza bi bila usmjerena na dobivanje odgovora je li viša razina autonomije rukovoditelja u subjektima koji obavljaju lokalne javne službe, statistički značajan prediktor više razine realizacije strateških ciljeva tih subjekata.

1.4 Hipoteze istraživanja

Sukladno navedenim ciljevima u doktorskom radu će se testirati tri hipoteze. Svaka je hipoteza utvrđena temeljem teorijskih spoznaja i dosadašnjih empirijskih istraživanja uz testiranje primjenom prikladnih znanstvenih metoda. U nastavku se navode hipoteze i ukratko obrazlažu razlozi za njihovo utvrđivanje, kako slijedi:

H1: Aspekti upravnog kapaciteta statistički su značajni prediktori odabira između direktnog (*in house*) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi

Jačanje upravnog kapaciteta lokalnih jedinica nužan je, ako ne i presudan, faktor u ostvarivanju učinkovite realizacije niza zadanih funkcija što su ih jedinice lokalne samouprave dužne pružati. Na tom putu, upravni kapacitet pojedine jedinice lokalne samouprave često ne prati i ne poklapa se s optimalnim obujmom i dinamikom obavljanja lokalnih javnih službi, dakle pružanja usluga, pa se zbog takve neusklađenosti dovodi u pitanje kvaliteta pružanih usluga.

S jedne strane, jedinice manjeg upravnog kapaciteta, bez dostatnih financijskih i personalnih kapaciteta, primorane su tražiti rješenja za pružanje usluga na tržištu. S druge strane, nekoliko je studija pokazalo da upravo male lokalne jedinice rjeđe koriste privatizaciju od većih jedinica. Naime, korištenjem eksternaliziranog načina obavljanja lokalnih usluga one mogu ostvariti određene, ali skromne, kvantitativne prednosti budući da transakcijski troškovi mogu premašiti postignute uštede. Osim navedenog, upitni su kapaciteti malih lokalnih jedinica u pogledu upravljačkog potencijala potrebnog za upravljanje tržišnim instrumentima, posebno ako se uzme u obzir da one kao takve nisu naročito zanimljive privatnim tvrtkama (Bel i Fageda, 2006, str. 14; Zafra-Gómez, et al. 2014, str. 25). Za razliku od navedenog, većim lokalnim jedinicama dostatni upravni kapacitet, u pravilu, s jedne strane omogućava usmjeriti vlastite resurse na pružanje usluga, ili im se, s druge strane, upravo zbog većeg potencijala nudi veća mogućnost izbora između obavljanja tih usluga u vlastitom aranžmanu odnosno njihove eksternalizacije.

H2: Subjekti koji obavljaju lokalne javne službe putem vanjskog ugovaranja, statistički su učinkovitiji od subjekata koji te djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu

Vanjsko ugovaranje (*outsourcing*) jedan je od tržišnih instrumenta kojeg zagovara suvremeni javni menadžment, a kojim se podupire otvaranje prostora tržištu i natjecanju u javnom sektoru, pa posljedično tome i povećanju učinkovitosti odnosno smanjivanju troškova poslovanja. U literaturi iz područja javnog upravljanja može se pronaći veliki broj radova koji se bave ovom tematikom (Grubišić Šeba, 2014; Đulabić, 2014; Jensen i Stonecash, 2005; Kakabadse i Kakabadse, 2001; Poutvaara, 2020; Zhang i Sun, 2012; Alonso, Clifton i Díaz, 2013; Aragão i Fontana, 2021 i drugi) no iz njih nije moguće izvesti jedinstveni zaključak o utjecaju vanjskog ugovaranja na postizanja učinkovitosti u pružanju lokalnih javnih usluga.

Prema doktrini novog javnog menadžmenta vanjsko ugovaranje je jedan od ključnih instrumenata za poboljšanje učinkovitosti u obavljanju lokalnih javnih službi. Niz autora (Hefetz i Warner, 2011; Máñez, Pérez-López, Prior, i Zafra-Gómez, 2016 i drugi) ističe da takva koncepcija može podići razinu učinkovitosti uslijed podizanja konkurencije i promišljenije organizacije privatnog sektora pa posljedično tomu i smanjenju troškova. Pored toga, osigurava se širi pristup vještinama i modernim tehnologijama, inovativnije iskorištavanje prednosti privatnog sektora, podjela rizika poslovanja, mogućnost koncentriranja na prioritetna područja djelovanja (Bel i Fageda, 2006; Hood, 1995).

S druge strane, niz autora sugerira da se vanjskim ugovaranjem ne postižu uštede uslijed visokih transakcijskih troškova⁹ kojima se nerijetko upravo premašuju nastale uštede, dakle ti troškovi mogu biti veći od one koristi koja bi se putem vanjskog ugovaranja mogla ostvariti (Brown i Potoski 2003; Bel i Miralles, 2003) ili zbog stvaranja oligopola tj. koncentracije privatnih proizvođača (Bel i Costas, 2006), što u konačnici podiže troškove i smanjuje učinkovitost. Iz navedenog je vidljivo da je ovo područje kontinuirano predmet rasprava široke istraživačke zajednice pa se empirijskim testiranjem ove hipoteze nastoji utvrditi i jasno dokazati je li troškovna učinkovitost subjekata koji obavljaju lokalne javne službe veća uz primjenu vanjskog ugovaranja.

H3: Viša razina autonomije rukovoditelja u subjektima koji obavljaju lokalne javne službe statistički je značajan prediktor više razine realizacije strateških ciljeva tih subjekata

Autonomija rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe jedna je od središnjih tema empirijskog istraživanja ove disertacije. Doktrina novog javnog menadžmenta, deregulacijom nastoji jasnije odvojiti kreiranje politike od njene provedbe pa je stoga odnos između rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe i izabranih nositelja javnih vlasti jedno je od važnih i središnjih pitanja reformi, s obzirom na potencijalne tenzije koje između njih mogu nastati u provedbi strateških ciljeva. Drugim riječima, nositelji javnih vlasti donose određene politike, a

⁹ Transakcijski troškovi predstavljaju jedan od ključnih faktora koji utječu na donošenje odluka o eksternalizaciji, odnosno planiranja u organizaciji. Williamson je autor više znanstvenih radova (1979, 1981, 1998) u kojima se bavi teorijom transakcijskih troškova, a osnovna premisa temelji se na tome da se u proučavanju ekonomske organizacije, upravo transakcija, smatra osnovnom jedinicom analize, odnosno da je „ekonomizacija transakcijskih troškova ključna za proučavanje organizacija” (Williamson, 1981, str. 548). Isti autor navodi da se radi postizanja veće učinkovitosti u organizacijama, transakcije moraju uskladiti „sa strukturom upravljanja“ (Williamson, 1998, str. 40). O transakcijskim troškovima detaljnije u poglavlju “Pitanje transakcijskih troškova“ na str.148.

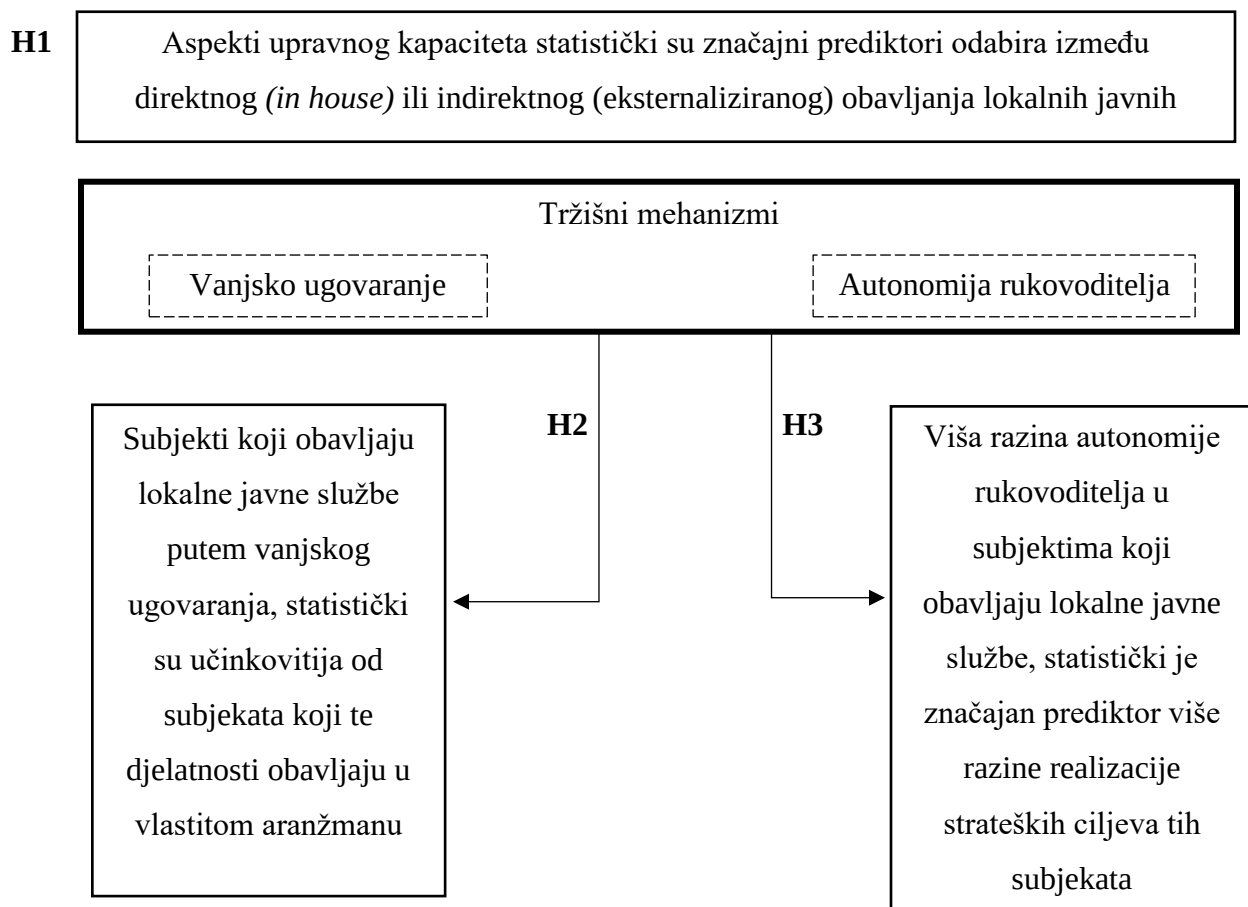
potom njihovu provedbu povjeravaju javnim menadžerima za što ih se onda smatra odgovornima (Christensen i Lægreid, 2016, str. 4).

Jedna od prednosti trgovačkih društava koje osnivaju jedinice lokalne samouprave u obavljanju javnih službi trebala bi biti upravo veća autonomija rukovoditelja u politikama upravljanja ljudskim potencijalima odnosno mogućnost izravne kontrole i slobode u poslovnim aktivnostima koje uključuju odlučivanje o zapošljavanju, određivanju plaća, nagrađivanju ili sankcioniranju zaposlenika, odnosno imaju veću diskreciju u upravljanju osobljem (Tavares i Camões, 2007, str. 536).

Prema Kettlu osnovna ideja reformi inspiriranih novim javnim menadžmentom je „pustiti menadžere da upravljaju“ (*let the managers manage*) odnosno usmjeriti ih na probleme koje je potrebno riješiti i sukladno postavljenim ciljevima osigurati im fleksibilnost u tim aktivnostima (Kettl, 1997, str. 447), s time da je važno istaknuti da je promjene u javnom sektoru daleko teže ostvariti budući da nositelji promjena u javnom sektoru uživaju manje diskrecije od poduzetnika u privatnom sektoru (Nieto Morales, Wittek i Heyse, 2013, str. 8), koji pak imaju veću autonomiju, mogućnost bržeg donošenja odluka, odnosno prilagođavanja promjenama u okruženju.

Temeljna postavka na kojoj se zasniva koncept upravne znanosti, esencijalno je usmjerena na odvojenost sfere politike od sfere uprave (dihotomija politike i uprave), odnosno na razdvajanje formuliranja javnih politika i ciljeva, od aktivnosti pružanja javnih usluga. Za prvo su odgovorni nositelji javne vlasti, a za pružanje javnih usluga odgovorni su javni menadžeri koji bi trebali imati veću autonomiju i slobodu upravljanja u odnosu na politiku i javnu upravu (*hands-off management*). Stoga se legitimno može postaviti pitanje treba li upravljačke ovlasti uvjetovati većom odgovornošću javnih menadžera, s time da odgovornost mora biti utemeljena na realizaciji postavljenih strateških ciljeva?

Shema 1. Hipoteze istraživanja



Izvor: autor

1.5 Metodologija i ciljevi istraživanja

Istraživanje koje će se provesti za potrebu izrade disertacije izvest će se analizom sekundarnih podataka i empirijskim istraživanjem. Prvim tipom istraživanja, prikupit će se i analizirati sekundarni podaci, odnosno pretražiti dostupne baze podataka te izabrati i analizirati relevantna literatura. Na temelju toga će se izraditi teorijski dio disertacije. Na taj će se način također upotpuniti dosadašnje znanje o predmetnoj problematici odnosno osigurati kvalitetniji teorijski okvir za analizu i usporedbu podataka dobivenih empirijskim istraživanjem.

Empirijskim istraživanjem prikupit će se primarni podaci putem dva anketna upitnika. Prvi dio empirijskog istraživanja obuhvatit će 143 jedinice lokalne samouprave odnosno 26% ukupnog broja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, raspoređenih u svih 20 županija. Podaci će biti prikupljeni za 23 grada (18% u odnosu na ukupan gradova) unutar koje skupine će se razlikovati

dvije grupe gradova: kategorija velikih gradova – jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja te imaju više od 35.000 stanovnika i kategorija gradova sjedišta županija, sve sukladno odredbama članka 5. i 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.¹⁰ Kategorija velikih gradova, sukladno odredbama ZLPRS, obuhvaća 15 gradova, bez Grada Zagreba, i to: Split, Rijeku, Osijek, Zadar, Veliku Goricu, Slavonski Brod, Karlovac, Pulu, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Kaštela. S obzirom na poseban položaj Grada Zagreba kao glavnog grada Republike Hrvatske s dvostrukim statusom, grada i županije odnosno njegovog upravnog, političkog, gospodarskog i kulturnog značaja u odnosu na druge gradove, on neće biti obuhvaćen ovim istraživanjem.¹¹

Kategorija gradova sjedišta županija obuhvaća 8 gradova: Koprivnicu, Vukovar, Čakovec, Požegu, Viroviticu, Gospić, Krapinu i Pazin.

Podaci će se prikupiti i za 120 općina (28 % u odnosu na ukupan broj općina) raspoređenih u svih 20 županija Republike Hrvatske, pri čemu će općine obuhvaćene istraživanjem biti razvrstane u dvije grupe: po tri najveće i tri najmanje općine prema broju stanovnika u svakoj županiji. Podaci o veličini gradova i općina pribavit će se sa službene mrežne stranice Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske.

Drugi dio empirijskog istraživanja obuhvatit će trgovačka društva koje su jedinice lokalne samouprave iz uzorka odredile kao jedan od organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti. Stoga njihov broj u ovom trenutku nije moguće točno utvrditi.

Ciljanom populacijom bit će obuhvaćene ovlaštene osobe trgovačkih društava koje osnivaju jedinice lokalne samouprave i čelnici upravnih tijela jedinica lokalne samouprave nadležnih za komunalni sektor. Očekivani realizirani uzorak jedinica lokalne samouprave iznosi 72 ili više

¹⁰ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pročišćeni tekst zakona (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

¹¹ Budući da Grad Zagreb ima status i lokalne i područne samouprave, da su neke od gradskih četvrti Grada Zagreba, prema broju stanovnika veće od većine općina i nekih gradova u Republici Hrvatskoj te konačno, upravlja najvećim gradskim proračunom u državi, bilo bi nerealno i neracionalno, isti uvrstiti kao uzorak u predmetno istraživanje. Unatoč tomu što isti nije uvršten u istraživački uzorak, u nastavku disertacije opisan je slučaj u kontekstu teme upravljanja u skladu s *merit*, načelima, o postupanju nositelja javne vlasti u Gradu Zagrebu, nakon posljednjih provedenih lokalnih izbora 2021., kako bi se dobila cjelovitija slika o tome kako se *merit* načela (ne)primjenjuju u praksi. Više o navedenom opisano je fusnoti 212.

ispunjenih upitnika, odnosno 30 ispunjenih upitnika subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, kako bi se statističkom analizom mogla postići pouzdana generalizacija rezultata analize.

Cilj istraživanja je provjeriti povezanost vanjskog ugovaranja i autonomije rukovoditelja na učinkovitost i realizaciju strateških ciljeva subjekata koji obavljaju lokalne javne službe pri čemu će se provjeriti se tri hipoteze:

H1: Aspekti upravnog kapaciteta statistički su značajni prediktori odabira između direktnog (*in house*) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi.

H2: Subjekti koji obavljaju lokalne javne službe putem vanjskog ugovaranja, statistički su učinkovitiji od subjekata koji te djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu

H3: Viša razina autonomije rukovoditelja u subjektima koji obavljaju lokalne javne službe, statistički je značajan prediktor više razine realizacije strateških ciljeva tih subjekata

Istraživačko pitanje 1:

Jesu li jedinice lokalne samouprave, pod pretpostavkom većeg upravnog kapaciteta, sklonije direktnom (*in house*) obavljanju lokalnih javnih službi?

H1: Aspekti upravnog kapaciteta statistički su značajni prediktori odabira između direktnog (*in house*) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi

Nezavisna varijabla, upravni kapacitet jedinice lokalne samouprave, konceptualizirat će se kroz sljedeće indikatore: financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave, personalni kapacitet jedinice lokalne samouprave i indeks razvijenosti jedinice lokalne samouprave.

Za mjerenje nezavisne varijable koristit će se baze podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske (podaci koji se odnose na visinu ukupnih prihoda lokalnih proračuna) i Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske (broj stanovnika u gradovima i općinama), podaci s mrežne stranice Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske (vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti prema novom modelu izračuna na lokalnoj razini za razdoblje 2014.-2016.) te drugih podataka raspoloživih na

mrežnim stranicama pojedine jedinice lokalne samouprave. Financijski kapacitet za svaku analiziranu jedinicu lokalne samouprave izračunat će se dijeljenjem proračunskih prihoda pojedine lokalne jedinice po jednom stanovniku s prosjekom prihoda svih lokalnih jedinica po stanovniku obuhvaćenih istraživačkom uzorku. Personalni kapacitet dobit će se na način da se broj stanovnika po jednom lokalnom službeniku u svakoj lokalnoj jedinici dijeli s prosječnim brojem stanovnika po jednom lokalnom službeniku obuhvaćenih u istraživačkom uzorku. Vrijednosti indeksa razvijenosti preuzet će se za svaku lokalnu jedinicu sa službene mrežne stranice Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske.¹²

Zavisna varijabla, organizacijski oblik obavljanja lokalnih javnih službi, operacionalizirat će se putem anketnog upitnika kojim će se od jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih istraživanjem pribaviti podatak o vrsti komunalnih djelatnosti propisanih člancima 22., 24., i 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu (ZKG, NN 68/18., 110/18., 32/20.), čije obavljanje eventualno organiziraju, te podatak o odgovarajućem organizacijskom obliku obavljanja tih djelatnosti, propisanog člankom 33. ZKG-a. Unutar zavisne varijable razlikuju se dvije osnovne podjele organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti: direktni (*in house*) i indirektni-eksternalizirani aranžman. Direktni (*in house*) aranžman obavljanja komunalnih djelatnosti primarno obuhvaća službu – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave. Pored vlastitog pogona, u direktni oblik obavljanja lokalnih javnih službi ulazi i korporatizacija. Riječ je slučajevima kada jedinice lokalne samouprave osnivaju posebne pravne osobe u svojem vlasništvu odnosno pod njihovom kontrolom, a koje imaju upravljačku autonomiju te djeluju po pravilima privatnog i javnog prava. Ističu se dva ključna organizacijska oblika: javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave te trgovačko društvo koje osniva jedinica ili više jedinica lokalne samouprave zajednički. Indirektni-eksternalizirani oblik obavljanja djelatnosti pretpostavlja angažman pravne ili fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji odnosno pravne ili fizičke osobe na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Pored navedene nezavisne i zavisne varijable analizom će se promatrati ostvaruju li jedinice lokalne samouprave udio u sredstvima fiskalnog izravnjanja, kao kontrolne varijable, kako bi se utvrdilo postoje li unutar pojedinih kategorija ispitanika u uzorku relevantne razlike te kako bi se na taj način uzela u obzir potencijalna alternativna objašnjenja. Pomoć izravnjanja definirana je

¹² Više u poglavlju 4.2.3. na stanicama 253-255.

odredbama članka 2. stavka 3. Uredbe o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2022. godinu (NN 147/21), kao prijenos sredstava iz državnog proračuna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje decentraliziranih funkcija u slučajevima kada ostvareni prihodi iz dodatnog udjela u porezu na dohodak nisu dovoljni za financiranje minimalnih financijskih standarda. Za operacionalizaciju kontrolne varijable koristit će se podaci koji se odnose na udio sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedinu općinu i grad u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja s iznosom sredstava fiskalnog izravnjanja za 2022. godinu dostupni putem mrežne stranice Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Statistički postupak koji će se koristiti za provjeru statistički značajnih razlika između JLS koje komunalnu djelatnost obavljaju direktno i JLS koje ju obavljaju indirektno bit će t-test.

Istraživačko pitanje 2:

Postoji li povezanost vanjskog ugovaranja i učinkovitosti subjekata koji obavljaju lokalne javne službe?

H2: Subjekti koji obavljaju lokalne javne službe putem vanjskog ugovaranja, statistički su učinkovitija od subjekata koji te djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu

Empirijsko istraživanje s ciljem utvrđivanja povezanosti varijabli vanjskog ugovaranja i učinkovitosti subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, provest će se na uzorku koji će obuhvaćati trgovačka društva koja su jedinice lokalne samouprave iz uzorka odredile kao jedan od organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti te stoga njihov broj u ovom trenutku nije moguće točno utvrditi.

Nezavisna varijabla, vanjsko ugovaranje, konceptualizirat će se kroz indikator dvije grupe djelatnosti koje se obavljaju putem vanjskog ugovaranja: osnovnih i pomoćnih djelatnosti.

Osnovne djelatnosti obuhvaćaju komunalne djelatnosti propisane u člancima 22., 24. i 26., Zakona o komunalnom gospodarstvu: komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture, uslužne komunalne djelatnosti te druge djelatnosti za koje je predstavničko tijelo

jedinice lokalne samouprave odlukom odredilo da su od značaja za lokalnu zajednicu te se imaju smatrati komunalnim djelatnostima. Pomoćnim djelatnostima smatraju one djelatnosti koje je najlakše odvojiti od osnovne djelatnosti subjekta te ne predstavljaju ključni faktor za funkcioniranje određenog poslovnog procesa, odnosno nisu od strateškog značaja za poslovni subjekt te one aktivnosti za čiju je realizaciju potrebno specijalizirano znanje. Za potrebe ovog istraživanja pomoćnim djelatnostima smatraju se aktivnosti vezane za osiguranje i zaštitu, usluge čišćenja i održavanja, obavljanja računovodstvenih djelatnosti, pravni poslovi i druge intelektualne usluge, korištenje informacijske tehnologije, usluge prijevoza, te druge aktivnosti koje se obavljaju putem agencija za privremeno zapošljavanje i ustupanje radnika.

Zavisna varijabla, učinkovitost, konceptualizirat će se kroz sljedeće indikatore: razina kvalitete pružene usluge, razina troškovne učinkovitosti (*cost effectiveness*) pružanja usluge te povećanje fleksibilnosti u izvođenju usluga. Razina kvalitete pružene usluge promatra se kroz smanjen broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge, mogućnost angažiranja drugih izvršitelja poslova naspram vlastitih resursa te inovativnijeg načina isporuke usluge. Indikator razine troškovne učinkovitosti (*cost effectiveness*) pružanja komunalne usluge podrazumijeva smanjenje troškova osoblja kao posljedica smanjenja potrebe za njihovim angažmanom, smanjenje ostalih operativnih troškova, uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne, dok se indikator razine fleksibilnosti u pružanju usluga percipira kroz veću mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla, bez potrebe za dodatnim ulaganjima i potrebe za povećavanjem broja zaposlenih te lakšoj i bržoj prilagodbi promjenama u okruženju.

Pored navedenih nezavisnih i zavisnih varijabli, koristit će se i kontrolne varijable (kovarijante): veličina subjekta, vlasnička struktura, izvor prihoda te uspješnost poslovanja subjekta koji obavlja lokalne javne službe u analiziranim jedinicama lokalne samouprave.

Pokazatelj veličine subjekta koji obavlja lokalne javne službe mjerit će se na temelju podataka iznosa ukupne aktive, iznosa prihoda i prosječnog broja radnika tijekom poslovne godine, sukladno odredbama članka 5. Zakona o računovodstvu (NN 78/15., 134/15., 120/16., 116/18., 42/20., 47/20.), dok će se pokazatelj vlasničke strukture mjeriti na temelju podatka o visini udjela (većinskog ili manjinskog) pojedine jedinice lokalne samouprave u subjektu koji je predmet analize.

Pokazateljem izvora prihoda demonstrirat će se ostvaruje li subjekt koji je predmet analize pomoć jedinice lokalne samouprave, odnosno utvrditi jesu li ostvareni vlastiti prihodi subjekta koji obavlja lokalne javne službe, bez financijskih potpora osnivača, dostatni za financiranje aktivnosti. Navedeni pokazatelj definiran je odredbama članaka 51. i 75. ZKG-a, kojim su propisani izvori financiranja uslužnih komunalnih djelatnosti odnosno financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture.

Pokazatelji uspješnosti poslovanja pojedinog subjekta koji obavlja lokalne javne službe, obuhvaćat će sljedeće izabrane financijske pokazatelje: pokazatelj ekonomičnosti, pokazatelj rentabilnosti i pokazatelj produktivnosti. Analiza pokazatelja uspješnosti poslovanja prethodi procesu planiranja i donošenju poslovnih odluka, a u kontekstu disertacije nastojat će se utvrditi utjecaj navedenih pokazatelja rukovoditelje subjekata koji obavljaju lokalne javne službe na (ne)donošenje odluka o primjeni vanjskog ugovaranja i strateškog planiranja.

Statistički postupak koji će se koristiti bit će višestruka regresijska analiza s udjelom *outsourcanih* djelatnosti u odnosu na ukupan broj djelatnosti kao kriterijskom (zavisnom) varijablom.

Istraživačko pitanje 3.

Primjenjuju li subjekti koji obavljaju lokalne javne službe strateško planiranje i u kojoj mjeri autonomija rukovoditelja utječe na realizaciju strateških ciljeva iz tih planova?

H3: Viša razina autonomije rukovoditelja u subjektima koji obavljaju lokalne javne službe, statistički je značajan prediktor više razine realizacije strateških ciljeva tih subjekata

Empirijsko istraživanje s ciljem utvrđivanja povezanosti nezavisne varijable autonomije rukovoditelja sa zavisnom varijablom realizacije strateških ciljeva subjekata koji obavljaju lokalne javne službe provest će se na uzorku koji će obuhvaćati trgovačka društva koja će jedinice lokalne samouprave iz uzorka odrediti kao jedan od organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti te stoga njihov broj u ovom trenutku nije moguće utvrditi.

Nezavisna varijabla, autonomija rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, uključivat će sljedeće pokazatelje: razinu autonomije upravljanja ljudskim potencijalima (*human*

resource management autonomy) i autonomije upravljanja financijama (*financial management autonomy*) Pokazatelj autonomije upravljanja ljudskim potencijalima, manifestira se u slobodi rukovoditelja pri odlučivanju o zapošljavanju osoblja, njihovog nagrađivanja, sankcioniranja i otpuštanja, utvrđivanja politike plaća i promjene strukture organizacije subjekta. Pokazatelj autonomije upravljanja financijama odražava se kroz samostalnost rukovoditelja u odlučivanju o proračunu i troškovima subjekata, vanjskom ugovaranju (*outsourcing*) roba, usluga ili radova, pokretanju investicija, zaduživanju subjekta te određivanja cijena usluga koje subjekt pruža.

Pored gore navedene nezavisne varijable, autonomije rukovoditelja, analiza će obuhvatiti i dodatne nezavisne varijable koje će se koristiti u statističkoj analizi, a obuhvatit će: djelovanje institucionalnih uvjeta te fluktuacija rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe.

Pokazatelj nezavisne varijable, djelovanja institucionalnih uvjeta obuhvaća pojave kojima se subjekti koji obavljaju lokalne javne službe prvenstveno moraju prilagođavati, drugim riječima, povezane su uz promjene normativnog okvira kojim je regulirano poslovanje subjekta. Promjene normativnog okvira u velikoj se mjeri mogu odraziti na promjene u poslovanju, poput utjecaja na porast troškova poslovanja (npr. ulaganjem u nove tehnologije, povećavanjem broja zaposlenih) ili promjenama u izvorima financiranja i na taj način implicitno utjecati na autonomiju rukovoditelja u realizaciji strateških ciljeva.

Pokazatelj nezavisne varijable, fluktuacija rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, obuhvaća učestale promjene rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, kao posljedica odluke nositelja javne vlasti u ulozi osnivača predmetnog subjekta, što posljedično može otežati i usporiti formuliranje i realizaciju strateških ciljeva. S obzirom na usku povezanost političkog utjecaja lokalnih nositelja javne vlasti na aktivnosti spomenutih rukovoditelja, mogućnosti autonomnog upravljanja i uspostavljanje dugoročnih strateških ciljeva bitno su smanjene.

Zavisna varijabla, realizacija strateških ciljeva, definirana je razinom uspostavljenih strateških ciljeva te uspostavljenog sustava mjerenja rezultata ciljeva iz strateškog plana. Pokazatelj uspostavljenih strateških ciljeva prvenstveno uključuje stupanj razvijenosti strateškog planiranja pojedinog subjekta koji obavljaju lokalne javne službe, definiranu misiju i viziju te jasno formuliране opće i posebne ciljeve, odnosno utvrđene dugoročne strateške planova razvoja.

Uspostavljeni sustav mjerenja rezultata ciljeva, podrazumijeva precizno definirane pokazatelje za mjerenje ostvarenja strateških ciljeva i postojanje programa kontrola (definirani rokovi i odgovorne osoba), putem kojih se kontinuirano prati odnos početnih i ciljnih vrijednosti te analizira eventualno odstupanje od strateškog plana.

Uz zavisnu varijablu koristit će se i filter varijabla: primjena strateškog planiranja, pri čemu će se u analizu uvrstiti samo oni subjekti koja primjenjuju strateško planiranje i sukladno tome imaju postavljene mjerljive strateške ciljeve. Kao kontrolna varijabla koristit će se varijable veličine subjekata, vlasničke strukture, izvora prihoda subjekata i uspješnost poslovanja subjekta.

Metoda analize koja će se koristiti kod ovog istraživačkog problema – hipoteze je je jednostavna regresijska analiza s jednim prediktorom – nezavisnom varijablom (prosječna razina autonomije) i jednim kriterijem – zavisnom varijablom (realizacija strateških ciljeva).

Podaci potrebni za testiranje navedenih hipoteza a što obuhvaća prikupljanje kvantitativnih podataka koji čine sadržaj zavisnih i nezavisnih varijabli u tri postavljena istraživačka pitanja – hipoteze, prikupljat će se na dva načina:

1. Primarni izvor podataka – Anketni upitnici

U svrhu prikupljanja podataka koji nisu dostupni iz sekundarnih izvora (javnih baza podataka), bit će konstruirana dva strukturirana anketna upitnika s pitanjima zatvorenoga tipa:

- a) Anketni upitnik za jedinice lokalne samouprave kojim će se prikupiti podaci o tome koje se vrste komunalnih djelatnosti obavljaju i putem kojih organizacijskih oblika, sukladno odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- b) Anketni upitnik za subjekte koji obavljaju lokalne javne službe, kojim će se prikupiti podaci o primjeni vanjskog ugovaranja i u kojim djelatnostima (osnovnim ili pomoćnim), učinkovitosti subjekta koji obavlja lokalne javne službe uslijed primjene vanjskog ugovaranja kroz razinu kvalitete usluge, troškovne učinkovitosti i fleksibilnosti u pružanju usluga, autonomiji rukovoditelja u upravljanju ljudskim potencijalima i upravljanja financijama, fluktuaciji rukovoditelja (utjecaja kontinuiteta organizacijskog vodstva), djelovanju institucionalnih uvjeta (utjecaja promjene propisa na promjene u poslovanju), primjeni strateškog planiranja i realizaciji strateških ciljeva, te vlasničkoj strukturi i izvorima prihoda subjekta.

Navedene teme u upitnicima bit će uobličene u formi pitanja zatvorenoga tipa: pitanja višestrukog odabira, odnosno pitanja na skalama procjena (Likertove skale).

2. Sekundarni izvori podataka – javno dostupne baze podataka

Putem baze javno dostupnih podataka Financijske agencije, Ministarstva financija Republike Hrvatske, Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske, prikupit će se podaci o upravnom kapacitetu jedinica lokalne samouprave, udjela u sredstvima fiskalnog izravnjanja, veličini i pokazateljima uspješnosti poslovanja subjekata.

Primarni i sekundarni izvori podataka koristit će se u formi varijabli koje će se statističkim postupcima koristiti za testiranje hipoteza istraživanja.

Pilot testiranje: Upitnik će prije distribucije uzorku, biti testiran od strane 5 relevantnih ispitanika (koji svojim karakteristikama mogu biti dio uzorka) kako bi se provjerilo obuhvaća li upitnik sve podatke potrebne za testiranje hipoteza, je li upitnik ispitanicima jasan i razumljiv, odnosno postoji li ujednačeno shvaćanje pitanja i opcija odgovora kod ispitanika.

U posljednjem koraku, upitnik će biti prebačen u online format kako bi se mogao distribuirati i ispunjavati online. Upitnik će ispitanicima iz uzorka, biti distribuiran putem elektroničke pošte uz popratnu poruku o ciljevima i namjeni istraživanja.

Statistička obrada podataka ovisit će o vrsti podataka te o naravi hipoteza koje se testiraju. Prije samog testiranja hipoteza, svaka će varijabla biti opisana mjerama deskriptivne statistike – postotne distribucije odgovora, prosječne vrijednosti (aritmetičke sredine, medijalne vrijednosti) i mjere raspršenja (standardne devijacije, odnosno interkvartilna raspršenja). Prije samog testiranja hipoteza, statistički će se provjeriti zadovoljavaju li podaci uvjete za provedbu određene statističke metode te u slučaju da ih ne zadovoljavaju, odabrat će se alternativna statistička metoda. Kao kriterij statističke značajnosti koristit će se kriterij od $p < 0,05$, što je uobičajen kriterij u većini istraživanja u društvenim znanostima.

Na temelju statističke analize testiranja hipoteza, u zasebnom poglavlju rasprave bit će komentirani i interpretirani rezultati analize, s obzirom na teoriju i prethodna istraživanja.

Shema 2. Prikaz varijabli, indikatora i načina njihovog mjerenja

H1: Aspekti upravnog kapaciteta statistički su značajni prediktori odabira između direktnog (*in house*) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi

Istraživačko pitanje 1:

Jesu li jedinice lokalne samouprave, pod pretpostavkom većeg upravnog kapaciteta, sklonije direktnom (*in house*) obavljanju lokalnih javnih službi?

Nezavisna varijabla	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Upravni kapacitet	Giljević, (2015) Addison, (2009) Kolar Bryan, (2011)	Financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave Personalni kapaciteta jedinice lokalne samouprave Indeks razvijenosti jedinice lokalne samouprave	Baze podataka: Financijske agencije; Ministarstva financija Republike Hrvatske; Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske; Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske
Zavisna varijabla	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Organizacijski oblik obavljanja lokalnih javnih službi	Zakon o komunalnom gospodarstvu	Direktni (<i>in house</i>) – vlastiti pogon kojim jedinica lokalne samouprave osniva: vlastiti pogon, javne ustanove i trgovačka društva. Indirektni (eksternalizirani) na temelju ugovora o koncesiji, na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti	Anketni upitnik

Kontrolna varijabla	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Udio u sredstvima fiskalnog izravnjanja	Odluka o udjelu sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja s iznosom sredstava fiskalnog izravnjanja za 2022. godinu (NN 145/21)		Baza podataka: Ministarstva financija Republike Hrvatske

H2: Subjekti koji obavljaju lokalne javne službe putem vanjskog ugovaranja, statistički su učinkovitija od subjekata koji te djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu

Istraživačko pitanje 2:

Postoji li povezanost vanjskog ugovaranja i učinkovitosti subjekata koji obavljaju lokalne javne službe?

Nezavisna varijabla	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Vanjsko ugovaranje	Bel i Fageda, (2006); Hood, (1995); Osborne i Gaebler, (1992)	Dvije grupe djelatnosti: osnovne i pomoćne Osnovne djelatnosti obuhvaćaju održavanje komunalne infrastrukture, uslužne komunalne djelatnosti i druge djelatnosti za koje je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom odredilo da su od značaja za lokalnu zajednicu. Pomoćne djelatnosti obuhvaćaju poslove osiguranje i zaštitu usluge čišćenja i održavanja, obavljanja računovodstvenih djelatnosti, pravni poslovi i druge intelektualne usluge, korištenje informacijske tehnologije, usluge prijevoza, drugih aktivnosti koje se obavljaju putem agencija za privremeno zapošljavanje i ustupanje radnika.	Anketni upitnik

Zavisna varijabla	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Učinkovitost	Jensen, & Stonecash, (2005) López <i>et al</i> , (2019). Mori, (2015)	Razina kvalitete pružene usluge Razina troškovne učinkovitosti (<i>cost effectiveness</i>) pružanja usluge Povećanje fleksibilnosti u pružanju usluga	Anketni upitnik
Kontrolne varijable	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Veličina subjekta	Zakon o računovodstvu (NN 78/15, 134/15, 120/16, 116/18, 42/20, 47/20)	Iznos ukupne aktive, iznos prihoda i prosječnog broja radnika tijekom poslovne godine	Baza podataka Financijske agencije (godišnji financijski izvještaji)
Vlasnička struktura subjekta		Visina udjela (većinskog ili manjinskog) pojedine jedinice lokalne samouprave u subjektu	Anketni upitnik
Izvor prihoda subjekta	Zakon o komunalnom gospodarstvu	Utvrđiti jesu li ostvareni vlastiti prihodi, bez financijskih potpora osnivača, dostatni za financiranje aktivnosti	Anketni upitnik
Pokazatelji uspješnosti poslovanja subjekta		Pokazatelj ekonomičnosti, rentabilnosti i produktivnosti	Baza podataka Financijske agencije (godišnji financijski izvještaji)

H3: Viša razina autonomije rukovoditelja u subjektima koji obavljaju lokalne javne službe, statistički je značajan prediktor više razine realizacije strateških ciljeva tih subjekata

Istraživačko pitanje 3:

Primjenjuju li subjekti koji obavljaju lokalne javne službe strateško planiranje i u kojoj mjeri autonomija rukovoditelja utječe za realizaciju strateških ciljeva iz tih planova?

Nezavisne varijable	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Autonomija rukovoditelja	Tavares i Camões, (2007) Kettl, 1997 Aragão i Fontana, (2021) Voon	Razina autonomija u upravljanju ljudskim potencijalima	Anketni upitnik

		Razina autonomije upravljanja financijama	
Djelovanje institucionalnih uvjeta	Ferlie i Ongaro, (2015)	Utjecaj na porast troškova poslovanja (npr. ulaganja u nove tehnologije i povećavanje broja zaposlenih)	Anketni upitnik
Fluktuacija rukovoditelja	Aragão i Fontana, (2022)	Učestale promjene rukovoditelja subjekata	Anketni upitnik
Zavisna varijabla	Izvor	Indikatori	Mjerenje
Realizacija strateških ciljeva		Opći i posebni ciljevi Strateški plan	Anketni upitnik

Izvor: autor

1.6 Očekivani znanstveni doprinos

Očekivani znanstveni doprinos disertacije manifestira se prije svega u tome što će se istražiti utjecaj dvije varijable koje u hrvatskoj upravnoj znanosti još nisu dovoljno empirijski istražene. To su vanjsko ugovaranje (*outsourcing, contracting out*) obavljanja komunalnih djelatnosti i autonomija rukovoditelja lokalnih javnih službi, s naglaskom na organizacijski oblik trgovačkih društava kojima su osnivači JLS. Tijekom istraživanja nastojat će se doći do rezultata koji bi mogli poslužiti i biti korisni, kako nositeljima javne vlasti, tako kao i upravljačkim strukturama komunalnih društava, u eventualnoj procjeni potencijalnih koristi i/ili rizika vanjskog ugovaranja, odnosno, za utvrđivanje adekvatne razine autonomije rukovoditelja, poželjne/potrebne, za učinkovito pružanje lokalnih javnih usluga te na taj način dati doprinos dobrim praksama javne uprave.

U tom smislu, disertacijom će se steći značajni znanstveni uvid i bolje razumijevanje uvjetovanosti različitih varijabli upravnog kapaciteta i vanjskog ugovaranja na učinkovitost te utjecaj autonomije rukovoditelja na realizaciju strateških ciljeva subjekata koji obavljaju lokalne javne službe. Također, steći će se znanstvene i empirijske spoznaje o učincima eksternalizacije i njenom doprinosu u postizanju učinkovitosti u pružanja lokalnih javnih usluga. Konačno, u kontekstu postavljenog doktrinarno-teorijskog okvira, ovim radom dat će se i dodatni doprinos razvoju teorije, pružajući novu perspektivu na problem depolitizacije javnih službi i primjene tržišnih instrumenata.

1.7 Struktura doktorske disertacije

Doktorska disertacija podijeljena je u pet poglavlja:

U uvodnom dijelu definira se predmet i problem istraživanja, koji se u nastavku rada razrađuju kroz doktrinarno-teorijski i empirijski dio. U ovom poglavlju predstavljaju se ciljevi istraživanja, istraživačka pitanja i hipoteze istraživanja, metode znanstvenog istraživanja korištene u radu te se sistematizira pregled dosadašnjih istraživanja kao i obrazloženje očekivanog znanstvenog doprinosa. Poglavlje završava pregledom sadržaja i strukture rada.

Nakon uvodnog dijela slijedi drugo poglavlje koje se odnosi na opći teorijsko institucionalni okvir u kojem je smješten problem studije i sastoji se od četiri potpoglavlja. Navedeni teorijski dio pruža konceptualni okvir za empirijsko istraživanje u nastavku koji predstavlja suštinu disertacije. Prva tema ovog poglavlja posvećena je neoinstitucionalnom pristupu u društvenim znanostima i problemima javnog upravljanja. Institucionalni pristup nezaobilazan je faktor u formuliranju javnih politika te je neizostavan u sagledavanju procesa kreiranja, izbora modela te integriranja tržišnih mehanizama u obavljanju lokalnih javnih usluga.

Druga tema navedenog poglavlja, bavi se pregledom razvoja i značaja javnih službi – službi od općeg interesa i njihovoj ulozi u suvremenom društvu s posebnim naglaskom na njihovo diferenciranje na gospodarske i negospodarske javne službe. Analizira se njihov razvoj, teorije, pojavni oblici, značenje i zajednička načela, problematizira njihova regulacija na nacionalnoj razini i europskom upravnom prostoru te se posebno obrađuje pojam, podjela i povijesni razvoj službi od općeg gospodarskog interesa kao jednog od oblika javnih službi.

Treća i četvrta tema poglavlja, odnosi se na suvremene doktrine na temelju kojih se provode upravne reforme, s posebnim naglaskom na reforme provedene pod doktrinom novog javnog menadžmenta. Treće potpoglavlje započinje pregledom razvoja, utjecaja i uloge novog javnog menadžmenta u provođenju suvremenih upravnih reformi u europskim državama, kao i posljedicama koje su ostale nakon provedenih reformi dok se u četvrto potpoglavlje bavi naglascima suvremenog javnog menadžmenta, s posebnim težištem na tržišnim instrumentima kao mehanizmima regulacije. U okviru ovog potpoglavlja naročito je značajna analiza vanjskog ugovaranja u ulozi alata kojim se otvara prostor tržištu u javnoj upravi i temeljem kojeg je, u pravilu, moguće postići smanjenje troškova te povećati racionalno i troškovno učinkovito poslovanje, uz ključni uvjet, da pružena usluga ostaje iste kvalitete. Također, daje se prikaz

postojeće literature o mogućim prednostima i potencijalnim nedostacima vanjskog ugovaranja. Uvođenje tržišnih instrumenta u javni sektor pretpostavlja i veću autonomiju rukovoditelja, pa je spomenuta tema također predmet analize četvrtog potpoglavlja, s obzirom na njezinu kompleksnost, značaj i ulogu u modernim javnim poduzećima. S tim u svezi, daje se odgovor na pitanje utječu li, i u kojoj mjeri, nositelji lokalne javne vlasti na autonomiju rukovoditelja u realizaciji strateških ciljeva subjekata u obavljanju lokalnih javnih službi.

Treće poglavlje sastoji se od četiri potpoglavlja. Prvo potpoglavlje obrađuje područje teritorijalne podjele i organizacije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, s osvrtom na koncept korporatizacije i na subjekte koje osnivaju jedinice lokalne samouprave, kao temeljnom okosnicom rada, koje ujedno predstavlja drugo potpoglavlje

Treća tema ovog poglavlja posvećena komunalnim djelatnostima promatrajući ih kroz koncept javnih službi te vrstama i organizacijskim oblicima obavljanja lokalnih javnih službi, dok je četvrto potpoglavlje usmjereno na utjecaj i ulogu upravnog kapaciteta jedinice lokalne samouprave kao intervenirajućeg faktora u istraživanju. Upravni kapacitet se percipira kao sposobnost da se pripadajući poslovi učinkovito obave, pa s obzirom na njegovu personalnu i financijsku komponentu ima nezaobilaznu ulogu u izboru modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi.

Četvrto poglavlje, kao okosnica disertacije, obuhvaća empirijsko analitički dio rada u kojem se definiraju instrumenti istraživanja, naglašava odabir i utjecaj izbora pokazatelja za mjerenje rezultata, odnosno dizajniranje ankete. U ovom poglavlju testiraju se postavljene hipoteze istraživanja, sistematiziraju se teorijski i empirijski rezultati, provodi se diskusija povodom dobivenih rezultata te se daje analiza i interpretacija rezultata pojedine hipoteze nakon provedenog istraživanja.

U petom, zaključnom poglavlju donose se ključna razmatranja disertacije o tome kako dobivene spoznaje mogu utjecati na unaprjeđenje učinkovitosti te se daju preporuke za nositelje lokalne javne vlasti, rukovoditelje subjekata koji obavljaju lokalne javne službe kao i za daljnja istraživanja.

2 TEORIJSKI I DOKTRINARNI OKVIR DOKTORSKOG RADA

U poglavlju koje slijedi, prikazat će se pregled i specifičnosti problematike koja predstavlja kontekst u okviru kojeg će se analizirati odabrani koncepti tržišnih instrumenta suvremenog javnog menadžmenta, a to je prije svega lokalna samouprava sa svim izazovima s kojim se susreće u odabiru koncepta učinkovitog pružanja javnih usluga odnosno realizacije strateških ciljeva trgovačkih društava kojima je je osnivač. Slijedom navedenog, u ovome dijelu obrazložiti će se sljedeće tematske jedinice: 1) Institucionalna teorija, 2) Javne službe, 3) Suvremene upravne reforme i 4) Naglasci suvremenog javnog menadžmenta.

2.1 Institucionalna teorija

Institucionalizam predstavlja specifičan pristup proučavanju društvenih, ekonomskih i političkih pojava, a prema Powell i DiMaggiou, prije i lakše je postići suglasnost o tome što on nije, nego o onome što jest (Powell i DiMaggio, 2012, str.1). Unatoč širokoj raširenosti institucionalnog pristupa u izučavanju specifičnih pojava u području društvenih znanosti, percepcija institucionalizma razlikuje se zbog niza faktora ovisno pak o pojedinom društveno političkom okruženju ali i zbog toga što je većina autora koji su pisali o institucijama pristupala „neobavezno u njihovom definiranju“ (2012, str. 1). Marčetić i Rančić navode da se „institucionalisti razlikuju u odnosu na naglašavanje mikro i makro pojava, vrednovanje kognitivnih i normativnih aspekata institucija te značenje koje dovode u vezu s interesima i mrežom odnosa u stvaranju i širenju institucija“ (Marčetić i Rančić, 2018, str. 112).

Spomenuti autori ukazuju na to da je bogata literatura o institucijama prilično zbrkana te navode razloge koji pridonose toj konfuziji: nepostojanje jasne razlika između pojma institucije i procesa institucionalizacije odnosno nepostojanje jasnog razlikovanja između organizacija i institucija. Nadalje, smatraju da sociološka znanost više pozornosti pridaje objašnjavanju procesa stvaranja institucija nego opisivanju karakteristika institucija koje su rezultat tog procesa, dok s druge strane politička znanost, bolje objašnjava efekte institucija nego što opisuje njihov nastanak ili propadanje. Konačno, u pogledu razlikovanja između organizacija i institucija, autori ističu da je unatoč opsežnoj literaturi o organizacijama i organizacijskoj teoriji, mali broj teoretičara pristupio eksplicitnom naglašavanju razlika između te dvije pojave (Marčetić i Rančić, 2018, str. 124).

Teorijski pristup institucionalizma u izučavanju društvenih znanosti, proteže se kroz razdoblje 19. i prve polovine 20. stoljeća.¹³ U svojoj suštini, institucionalizam je usmjeren na sveobuhvatnu analizu formalnih institucija, načela, pravila i njihov utjecaj na društvo, politiku i pojedinca (Lalić Novak, 2012, str. 1296), pri čemu je institucije u najširem smislu moguće odrediti kao „društvenu strukturu čiji je ključni element skup međusobno povezanih očekivanja u odnosu na ponašanje ljudi, stabiliziranih u okviru neke povijesne zajednice ljudi (socijalna dimenzija), razmjerno trajnih (vremenska dimenzija) i koji se odnose na unaprijed utvrđeni krug predmeta (sadržajna dimenzija)“ (Lalić Novak, 2015, str. 25).

U tom smislu, razlikuje se niz različitih definicija institucija kao oblika društvenih struktura kojima se određuje i formira ljudsko ponašanje. Prema Kopriću et al. institucije uređuju međusobne odnose ljudi i njihovo ponašanje u društvenoj zajednici a njihov normativni karakter implicira da „kršenje očekivanja ne dovodi do promjene očekivanja, nego do pritiska da se ponašanje ljudi uskladi s institucionalnim očekivanjima“ (Koprić et al. 2014, str. 15). North, definira institucije kao pravila igre u društvu, ljudski osmišljenih ograničenja koja oblikuju ljudsku interakciju, pri čemu institucionalne promjene oblikuju način na koji se društva razvijaju kroz vrijeme pa stoga predstavljaju temeljnu komponentu u analizi i razumijevanju povijesnih promjena (North, 1990, str. 3). Peters navodi tri posebne kvalitete institucija: njihova strukturna obilježja, potom stabilnost institucija u određenom razdoblju te njihov utjecaj na ponašanje pojedinca. S aspekta strukture, institucija mogu biti formalne prirode (zakonodavno tijelo, agencija u javnoj birokraciji ili pravni okvir), ili neformalne (mreža organizacija koje međusobno djeluju ili skup zajedničkih normi) a u svakom slučaju se „razlikuju u količini predvidljivosti koju zahtijevaju“ (2019, str. 23). Kada je pak riječ o postojanju njihove uravnoteženosti tijekom vremena, autor navodi zanimljiv primjer iz svakodnevnog života: određeni pojedinci mogu se odlučiti naći na kavi jednog poslijepodneva što još uvijek ne predstavlja instituciju, no kada bi se odlučili sastajati u određeni dan, u isto vrijeme ina istom mjestu tada bi ta aktivnost poprimila obilježja institucije.

Konačno, utjecaj institucije na individualno ponašanje pojedinca opisuje se kroz imperativno djelovanje u pravcu ograničenog ponašanja pojedinaca koja ograničenja pak mogu biti formalna neformalni, ali „moraju biti ograničenja ako se želi uspostaviti institucija“, jer bez ograničenja bi

¹³ Dominacija institucionalne teorije, pristupa usmjerenog na formalna pravila, procedure i organizacije u proučavanju države, vlade, javne uprave i političkih znanosti, ostaje sve do 1940-tih godina, prošlog stoljeća kada je nizom pokušaja univerzalnih teorija bihevorista i teoretičara racionalnog izbora, dovedena u pitanje (Bevir, 2007, str. 373).

pojedinci slobodno djelovali bez obzira na interese ili ciljeve institucije (Peters, 2019, str. 23). Isti autor temeljnim obilježjima starog institucionalizma ističe: a) legalizam (pravna norma je ključni element upravljanja); b) strukturalizam (struktura institucije određuje političko ponašanje pojedinca koji u pravilu nema značajan utjecaj na aktivnosti unutar sustava); c) holistički pristup (potreba za sveobuhvatnom i izravnom analizom sustava, konkretno, komparativnom analizom ispituju se cijeli sustavi a ne samo njeni fragmenti); d) historicizam (povijesni razvoj je ključni faktor u analizama sustava); e) normativizam (naglašava izraženi fokus na koncept „dobre vladavine“, odnosno predstavlja analizu normi i vrijednosti određenog društva) (Peters, 2019, str. 8-13).

Formalne institucije, drugim riječima, pravni autoritet i politički legitimitet, predstavljaju temeljnu okosnicu i fokus upravljanja, pri čemu se putem pravnog autoriteta omogućuje upravljačkim strukturama nesmetano donošenje odluka, dok im se političkim legitimitetom osigurava podrška javnosti (Thoenig, 2007, str. 3). Spomenuti autor u pogledu značenja institucija obrazlaže da institucije *sui generis* ne generiraju promjene na endogeni način već je njihova transformacija posljedica egzogenih faktora, poput gospodarskog rasta odnosno političkih previranja kao na primjer revolucije ili državnog udara (2007, str. 4).

2.1.1 Od institucionalizma do neoinstitucionalizma u društvenim znanostima

Krajem 1970-ih i 1980-ih godina prošlog stoljeća, u izučavanju uprave, aktualnim postaje pak neoinstitucionalni pristup, kao reakcija na dominaciju, s jedne strane, bihevioralne teorije kojom se nastoji društveno djelovanje objasniti naturalistički, s posljedicom da se predmet društvenog istraživanja koncentrira na opazivo ponašanje pojedinca te s druge strane, teorije javnog izbora, kojom se nastoje objasniti sva ljudska djelovanja na temelju jednostavnog idealtipa ekonomskog čovjeka kao razumnog bića, koje teži stjecanju dobara uz što povoljniji odnos koristi i troškova (Lalić Novak, 2012, str. 1297).¹⁴

¹⁴Prema Petersu, biheviorizam i pristup racionalnog izbora, unatoč različitim stajalištima u nekim pogledima pokazuju bitna zajednička obilježja, poput zainteresiranosti za teoriju i metodologiju (pojačan zahtjev za ulaganjem velikih sredstva u metodologiju i sustavnijem pristupu u prikupljanju dokaza); antinormativnom usmjerenju (težnja za uklanjanjem normativnih elemenata proizlazi iz naglaska na razvoj politoloških znanosti); metodološki individualizam (individualizam je relevantan ne samo iz metodoloških razloga već i zato jer je fokus istraživanja uglavnom pojedinac neovisno u kojoj se političkoj ulozi pojavljuje) i *inputism* (Peters, 2019, str. 14-19). Powell i DiMaggio opisuju na koji način bihevioralisti promatraju institucije. Institucije su prema bihevioristima “epifomenalne, samo zbroj svojstava individualne razine” (Powell i DiMaggio, 2012, str. 1).

U središtu interesa neoinstitucionalnog pristupa nalaze se institucije koje je u najširem smislu moguće formulirati kao „društvenu strukturu čiji je ključni element skup međusobno povezanih očekivanja u odnosu na ponašanje ljudi, stabiliziranih u okviru neke povijesne zajednice ljudi (socijalna dimenzija) razmjerno trajnih (vremenska dimenzija) i koji se odnose na unaprijed utvrđeni krug predmeta (sadržajna dimenzija)“ (Lalić Novak, 2015, str. 25-26). Prema Koprić et al. neoinstitucionalni pristup usmjeren je na analiziranje stvarnog života institucija, vrijednosnih, kulturnih i drugih pretpostavki u kojima one djeluju i njihovih stvarnih učinaka (Koprić et al, 2014, str. 15).

Neoinstitucionalizam, načelno predstavlja modifikaciju starog institucionalizma. Pojednostavljeno, stari institucionalizam temelji se na analiziranju organizacija pomoću formalnih institucija, odnosno predstavlja „sistemska analizu formalnih pravila, prvenstveno pravnih normi, i organizacija te njihovog utjecaja na društvo, politiku i pojedinca, uz korištenje deskriptivno-induktivne metode“, dok neoinstitucionalizam prilikom analize uključuje i neformalne institucije pri čemu se institucije promatraju dinamički te ih se apstrahira kao dio konteksta (Lalić Novak, 2012, str. 1296-1297). Pobornici neoinstitucionalizma i dalje zadržavaju fokus na formalnim pravilima, procedurama i organizacijama no usvajaju bitno širi koncept institucije pa povrh svega navedenog uključuje norme, navike i kulturne običaje. Institucije se sastoje od dvoje ili više ljudi, služe određenoj društvenoj svrsi i postoje tijekom određenog razdoblja, na način koji nadilazi namjere i postupke individue (Bevir, 2007, str. 373). Dakle, one nisu statične već se tijekom vremena mijenjaju prema potrebama društva.

Ključna uloga u afirmiranju neoinstitucionalnog pristupa odnosno kritici suvremene političke znanosti pripala je Jamesu Marchu i Johanu Olsenu. Navedeni autori, smatraju se prvim zagovornicima novog institucionalizma, koji objašnjavaju da se individualističkim pretpostavkama i metodologijom analize političkih znanosti, kao i drugih društvenih znanosti, njihov teorijski i konceptualni fokus, previše usmjerio u pravcu kojim se umanjio središnji značaj političkih vrijednosti-kolektivni izbor i organizacije.

Konkretno, spomenute individualističke pretpostavke suštinski nisu mogle odgovoriti na pitanja povezana s političkim strukturama naspram organizacija koje su „konceptualizirane kao nositelji vrijednosti i stoga su centar oblikovanja političkog ponašanja“ (Peters, 2019, str. 30). Isti autor spominje navode March i Olsena (1989.) prema kojima sve organizacije razvijaju prakse koje

koriste kao sredstvo za praćenje i reagiranje na promjene unutar svojih aktivnosti (Peters, 2019, str. 40).

March i Olsen nisu u potpunosti podupirali ideju vraćanja načelima starog insitucionalizma već su naglasili potrebu za oživotvorenjem nekih njegovih temeljnih obilježja, naglašavajući neoistitucionizam kao pristup kojim bi se reafirmirale uvriježene karakteristike političke znanosti (Marčetić i Rančić, 2018, str. 115). Tako, March i Olsen ključnim karakteristikama političkih znanosti iz 1950-tih navode: a) kontekstualizam (političke strukture su sastavni dio i u pretežitoj su funkciji društva, pri čemu klasa, zemljopisna obilježja, klima, etnička pripadnost, jezik, kultura, ekonomski uvjeti, demografija, tehnologija, ideologija i religija utječu na kreiranje političkih aktivnosti dok se istodobno negira utjecaj političkih procesa na spomenute čimbenike), b) redukcionizam (preferencije aktera koji djeluju u okviru političkog sistema ovise isključivo o poziciji pojedinca u društvenom ili ekonomskom sistemu to jest nastoji se kolektivno ponašanje svesti na minimum jer su obilježja kolektiva odluka pojedinca a ne obrnuto), c) utilitarizam (pojedinaac je na temelju racionalnog izbora motiviran djelovati jedino u cilju maksimiziranja svog vlastitog interesa što implicira da su događaji u političkom sistemu posljedica su njegovih racionalnih odluka), d) funkcionalizam (kritičko razmišljanje o povijesti kao presudnom faktoru za postizanje društvene ravnoteže i e) instrumentalizam (djelovajne aktera se objašnjava vrlo površno kao manipulativno nastojanje za kontrolom ishoda političkih procesa) (March i Olsen, 1984, str. 735-739).

Poseban je značaj March i Olsena u promicanju normativnog institucionalizma, koncepta u kojem norme predstavljaju središnju komponentu u razumijevanju djelovanja institucija (Peters, 2019, str. 39). Normativni pristup, prema navedenim autorima, odražava uzajamni utjecaj pojedinaca i institucija, te je usmjeren na nekoliko značajnih teorijskih komponenti važnih u politološkoj analizi. Jedna od tih komponenti je povratak „institucionalnim korijenima i osjećaju za kolektiv“ pri čemu autori, ne osporavaju značaj pojedinca u donošenju odluka ali u tom procesu uvjetuju nužnost njegove participacije u određenim političkim institucijama (Peters, 2019, str. 51).

Za March i Olsena, kako navodi Peters, institucija nije nužno formalna struktura, već za njeno bolje razumijevanje upućuju na shvaćanje institucije kao skupa normi, pravila, shvaćanja te možda najvažnije, rutine. Spomenuti autori, kvalitete institucije povezuju s njenim *sui generis* karakteristikama te karakteristikama koje pokazuju njeni članovi. Također, posebno se naglašavaju posebne kvalitete institucija poput „izdržljivosti i sposobnosti utjecanja na ponašanje pojedinaca“

te „gotovo inherentna legitimnost koja obvezuje njihove članove da se ponašaju na načine koji čak mogu narušiti njihov vlastiti interes“ (Peters, 2019, str. 35).¹⁵

Zaključno, jedan od najznačajnijih doprinosa March i Olsena svakako je konceptualizacija pojma institucije kroz prizmu logike prikladnosti (*logic of appropriateness*). Naime, autori smatraju da ukoliko je institucija učinkovita u utjecaju na donositelje odluka u političkom procesu to će rezultirati da će spomenuti akteri, pojedinci, više razmišljati o tome je li neka aktivnost u skladu s normama organizacije nego o tome kakve će posljedice biti za njih same (Peters, 2019, str. 35). Slijedom navedenog, March i Olsen, definiraju logiku prikladnosti kao način kako tumačiti ljudsko djelovanje uzimajući u obzir kognitivne i normativne komponente te zaključuju da donositelji odluka nastoje ispuniti obveze sadržane u ulozi, identitetu, članstvu u političkoj zajednici kao i očekivanjima njezinih institucija (March i Olsen, 2004, str.1). Dakle, logika prikladnosti predstavlja instrument putem kojeg se pokušava shvatiti na koji način društvene strukture utječu i formiraju odnosno utjelovljuju okvire ponašanje pojedinaca.

2.1.2 Neoinstitucionalne perspektive

Neoinstitucionalizam, načelno predstavlja teorijski pristup utemeljen na nizu različitih perspektiva koje se razlikuju u mnoštvu ključnih obilježja, poput načina tretiranja društvenih struktura ili oblikovanja institucija, što sve posljedično utječe na ponašanje pojedinaca u političko-društvenom okruženju. Stoga, koncept neoinstitucionalizma nikako ne predstavlja jedinstven i jednoobrazni teorijski pravac.

Neke od važnijih neoinstitucionalnih perspektiva u proučavanju društvenih znanosti zajedno s njihovim pripadajućim varijantama, sistematizirali su Marčetić i Rančić pri čemu diferenciraju politološku, sociološku i ekonomsku perspektivu (Marčetić i Rančić, 2018, str. 117-133).

¹⁵ March i Olsen naglašavaju važnost normi i vrijednosti u definiranju na koje načine bi organizacije trebale to jest kako će funkcionirati te tvrde da je najvažnija komponenta koja definira institucije skup vrijednosti prema kojima se oblikuju odluke i ponašanja članova, a ne bilo kakve formalne strukture, pravila ili procedure. Autori također pružaju drugačiji pogled na unutarnju dinamiku institucija pri čemu razlikuju agregativne i integrativne institucije: prve karakteriziraju unutarnje pregovaranje i razmjene pri čemu odluke proizlaze iz tog političkog procesa dok potonje „pretpostavljaju poredak utemeljen na povijesti, obvezi i razumu“ (Peters, 1996, str. 208).

Tablica 1. Neoinstitucionalne perspektive

Politološka perspektiva	Normativni institucionalizam
	Institucionalizam racionalnog izbora
	Historijski institucionalizam
	Empirijski institucionalizam
	Internacionalni institutucionalizam
Sociološka perspektiva	Institucije interesnog zastupanja
	Institucionalni izomorfizam
Ekonomska perspektiva	Teorija transakcijskih troškova

Izvor: autor prema Marčetić i Rančić, 2018, str. 117-133

Različiti pristupi niza autora o tome što su u svojoj suštini institucije, kako nastaju, kako se mijenjaju, koji je njihov utjecaj na političke procese, nesumnjivo je utjecao na razvoj više različitih neoinstitucionalnih smjerova. Peters ističe da upravo takva „bogata lepeza literature“ dovodi do problema u jedinstvenom pristupu razumijevanja političke znanosti te postavlja pitanje jesu li pretpostavke različitih neoinstitucionalnih pristupa preširoko odvojene da bi ih se moglo staviti „pod isti intelektualni kišobran“ (Peters, 2019, str. 22). Pri tom, isti autor razlikuje najmanje šest izvedbi novog institucionalizma: normativni institucionalizam, institucionalizam racionalnog izbora, historijski institucionalizam, empirijski institucionalizam, međunarodni i sociološki institucionalizam (2019, str. 30 i dalje).

Tablica 2. Prikaz izvedbi neoinstitucionalizma

Normativni institucionalisti	Proučavaju na koji način norme i vrijednosti utjelovljene u političkim institucijama oblikuju ponašanje pojedinaca
Institucionalisti racionalnog izbora	Smatraju da političke institucije predstavljaju sustav pravila unutar kojih pojedinci pokušavaju maksimizirati svoje koristi
Povijesni institucionalisti	Objašnjavaju na koji način prije donesene političke odluke utječu na buduće odlučivanje pojedinaca
Empirijski institucionalisti	Strukturiraju različite tipove institucija i analiziraju njihov praktični utjecaj na učinkovitost nositelja vlasti

Međunarodni institucionalisti	Pokazuju da je ponašanje država ovisi o strukturnim ograničenjima (formalnim i neformalnim) međunarodnog političkog života
Sociološki institucionalisti	Naglašavaju ideju institucionalnih kultura te proučavaju način na koji institucije utječu na pojedince, osiguravajući važan teorijski okvir za normativni institucionalizam unutar političkih znanosti
Mrežni institucionalisti	Pokazuju koliko određeni regulirani, ali često neformalni obrasci interakcije između pojedinaca i skupina, oblikuju političko ponašanje
Konstruktivistički diskurzivni institucionalizam	ili Promatraju institucije kroz oblikovanje ponašanja obuhvaćajući okvire – ideja i narativa, koji se koriste za objašnjenje ili legitimiranje političkog djelovanja
Feministički institucionalizam	Proučava na koji način djeluju rodne norme i kako institucionalni procesi izgrađuju i održavaju rodno uvjetovanu dinamiku moći

Izvor: autor prema Lowndes i Roberts, 2013, str. 31

Powell i DiMaggio, autori knjige *The new institutionalism in organizational analysis*, upućuju na različite pravce novog insitucionalizama, pri čemu izdvajaju tri najznačajnija: neoinstitucionalizam u ekonomiji (*the new institutional economics*), političkim znanostima u obliku pozitivne institucionalne teorije (*the positive theory of institutions*) i institucionalizmu međunarodnih odnosa (*international regimes*). Osnovna misao nove institucionalne ekonomije polazi od ideje da su preferencije pojedinaca stabilne a njihovo je ponašanje određeno nastojanjem maksimiziranja vlastite koristi, pri čemu su kognitivno i informacijski ograničeni u provođenju postignutih dogovora. Kako je osnovna jedinica analize transakcija, dionici procesa razmjene, nastoje ekonomizirati troškove transakcija u okruženju ograničene racionalnosti u kojem se pojedinci ponašaju oportunistički pri čemu je temeljni cilj ustanoviti na koji način određena obilježja transakcije, poput specifičnost imovine ili učestalosti, oblikuju određene ekonomske institucije. S druge strane pozitivna institucionala teorija pokušava odgovoriti na pitanje koji način političke strukture (institucije) oblikuju političke ishode te njihova povezanost s interesima pojedinca (Powell i DiMaggio, 2012, str. 3-5).

Konačno, treći pravac, institucionalizam međunarodnih odnosa (*international regimes*), analizira uvjete pod kojima se ostvaruje međunarodna suradnja institucije koje takvu suradnju promiču. U tom smislu, institucije su međunarodni ugovori putem kojih države reguliraju međusobne odnose u određenom području pri čemu se razlikuju formalne organizacije poput Ujedinjenih naroda i Svjetske banke, dok se druge strane pojavljuje složen set normi i standarda postupanja i agencije koje ih implementiraju, kao što je na primjer nekadašnji Opći sporazum o carinama i trgovini - *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT. Na taj način osigurava se „homogeniziranje i reproduciranje standardnih očekivanja“ što pak doprinosi stabilnijem međunarodnom poretku (Powell i DiMaggio, 2012, str. 6-7).

O ulozi međunarodnog institucionalizma, piše i Peters koji objašnjava da se međunarodni odnosi nerijetko doživljavaju kao područje anarhije, a ne kao okruženje u kojem djeluju stabilne institucije, no unatoč tome, „nije u potpunosti nerazumno o režimima razmišljati kao o podudarnim institucijama na međunarodnoj razini“. No, oni ipak pokazuju određen stupanj stabilnosti i predvidljivosti koji se koriste za definiranje institucija te indiciraju slične efekte ponašanja pojedinih članova, u ovom slučaju nacionalnih država. Institucionalizam međunarodnih odnosa, otvara i niz pitanja, posebno onih o opsegu u kojem internacionalni režimi imaju kapacitet stvarati promjene u ponašanju članova, kako bi se moglo reći da su oni stvarno usporedivi s drugim tipovima institucija, poput javne uprave ili političkih stranaka.

Nadalje, mala je mogućnost odvajanja režima od nerežima, što pak otežava procjenu njihove efektivnosti. Peters navodi da „režimi postoje ako se nacionalni akteri ponašaju na određene načine“ i zaključuje da institucionalizam nikako ne predstavlja jedini održivi pristup međunarodnim odnosima kao niti da je njegova primjena univerzalna za sve aspekte svjetske politike ali je također uvjeren da nesumnjivo postoje određena područja politike u kojima režimi funkcioniraju i za koja je institucionalno razmišljanje prikladno pa čak i presudno (Peters, 2019, str. 200-201).¹⁶

¹⁶ Različite su definicije međunarodnih režima, od onih temeljenih na pravilima i ponašanju nacija, do onih koje su na niz načina slične onima koje se nalaze u izvedbi institucionalnog racionalnog izbora. U tom smislu Peters citira Robert Keohane (1989, str.4) koji definira režime kao “institucije s posebnim pravilima, dogovorenim od strane vlada, a koja se odnose na određene skupove pitanja u međunarodnoj politici” (Peters, 2019, str. 189).

Također je važno dati uvid i u empirijski institucionalizam, prema kojem struktura vlasti dovodi do razlika u načinima na koji se vode pojedine politike i čine određeni odabiri vlasti. U tom procesu empirijski institucionalisti razlikuju različite pristupe: s jedne strane, neki od njih koriste konvencionalne kategorije, poput razlikovanja između predsjedničkih i parlamentarnih institucija i njihov utjecaj na izvršenje vlasti dok se druge strane, manji broj teoretičara, više koristi analitičkim kategorijama kao što su određene "točke odlučivanja" u političkom procesu ili "točke veta" (Peters, 2019, str. 24-25).

Isti autor smatra da postoji nekoliko različitih empirijskih pristupa institucijama i institucionalizmu kao što ih je imao i institucionalizam racionalnog izbora, no empirijski institucionalisti umjesto da nude alternativne teorijske perspektive, postavljaju pitanje-jesu li institucije važne?- pri čemu su odgovori donekle unaprijed određeni, no s obzirom na institucionalističku perspektivu istraživača, raznolikost različitih pitanja (i sličnih odgovora) ukazuje na bogato nasljeđe literature u ovom području (Peters, 2019, str. 106). Također, naglašava da je u biti opisivanja institucionalnih uređenja argument da formalna struktura međuodnosa određuje ili barem utječe na ponašanje pa dok razni teoretičari nude različite odgovore na pitanje kako ta struktura djeluje (normama, pravilima, manipulacijom motiva i slično), empirijski institucionalisti smatraju da nije bitno što su ti elementi, nego uređenje tih praktičnih elemenata (Peters, 2019, str.126).

Iako teorijski okvir empirijskog institucionalizma nije toliko razrađen kao u nekim drugim pristupima, on u velikoj mjeri ostvaruje vizije i ciljeve koje su March i Olsen imali pokretanjem "novog" institucionalizma te naglašava važnost struktura i institucija i nudi alternativu individualističkim perspektivama, što je u skladu s osnovnim principima "novog" institucionalizma. Njihova metodološka i teorijska osnova bitno se razlikuje od individualističkih perspektiva protiv kojih su se autori borili u svom pozivu na novi institucionalizam u političkoj znanosti (Peters, 2019, str. 126).

U daljnjem tekstu daje se detaljniji pregled posebnih pravaca novog institucionalizam, onako kako ih klasificira suvremena znanstvena literatura, prema kojoj se razlikuju historijski i sociološki neoinstitucionalizam te institucionalizam racionalnog izbora (Hall i Taylor, 1996, str. 936; Steinmo, 2008, str. 125) i pregled značajnih predstavnika svakog pojedinačnog koncepta.

Tablica 3. Pregled pravaca novog institucionalizma

Historijski institucionalizam	Steinmo, Skocpol, Katzenstein, Thelen
Institucionalizam racionalnog izbora	Shepsle, Weingast, Ostrom
Sociološki institucionalizam	Pfeffer, Meyer i Rowan, Zucker, Scott, Powell, DiMaggio, March i Olsen

Izvor: autor

2.1.2.1 Institucionalizam racionalnog izbora

Teorijski pristup racionalnog izbora nastao 80-ih godina prošlog stoljeća, razvijao se proučavajući ponašanje pojedinaca u određenom institucionalnom kontekstu s ciljem otkrivanja pravila političkog ponašanja i djelovanja pri čemu primarni cilj nije shvaćanje posljedica već kreiranje političke teorije (Marčetić i Rančić, 2018, str. 117). Predmet istraživanja usmjeren je na društvene strukture kojima se uvjetuje ili onemogućava donošenje racionalnih odluka. Dakle, promicatelji racionalnog izbora ispituju na koji način institucije oblikuju strateško ponašanje pojedinaca te odgovor pronalaze u deduktivnim modelima zaključivanja pri čemu se „ishodi objašnjavaju pozivanjem na racionalne akcije“ (Bevir, 2007, str. 373).

Primarni cilj institucionalnog racionalnog izbora temelji se na utvrđivanju pravila političkog ponašanja i djelovanja, što je pak važno za razumijevanje i predviđanje političkog ponašanja. Prema Lalić Novak, „primarnom motivacijom maksimiziranja vlastite koristi pojedinci racionalno prihvaćaju ograničavanje njihova djelovanja kroz sudjelovanje u institucijama budući da shvaćaju kako svoje ciljeve mogu najbolje ostvariti upravo institucionalnim djelovanjem“ (Lalić Novak, 2015, str. 21).

Ključni je pristup škole racionalnog izbora usmjeren na značaj institucija kao instrumenta u strukturiranju i ograničavanju ponašanja donositelja političkih odluka budući da percipiraju kako svoje ciljeve mogu najbolje ostvariti upravo institucionalnim djelovanjem (Lalić Novak, 2015, str. 25-27). Marčetić i Rančić pojašnjavaju da institucije predstavljaju skup pravila i motiva za ponašanje u kojima pojedinci nastoje maksimizirati vlastitu korist, a u funkcionalnom smislu smatraju ih „koordinativnim mehanizmima jer stvaraju ili održavaju ravnotežu“ (Marčetić i Rančić, 2018, str. 117).

Steinmo, pak, objašnjava kako teoretičari racionalnog izbora smatraju da su institucije važne jer formiraju strateško ponašanje pojedinca pri čemu pojedinci (akteri) slijede pravila kako bi

maksimizirali svoju osobnu ili pojedinačnu korist. Pojednostavljeno, pravila se poštuju i slijede jer se na taj način postiže bolja efikasnost u rješavanju određenog zahtjeva, odnosno predstavljaju skup pravila i propisa koji ograničavaju izbore pojedinaca (Steinmo, 2008, str. 126).

Neoliberalni koncept upravljanja u nekoj se mjeri preklapa s teorijom racionalnog izbora s obzirom da su oba pristupa usmjerena na mikroekonomsku analizu kojoj je cilj sve društvene pojave objasniti upućivanjem na „mikrorazinu racionalne individualne aktivnosti“ te pokušajem da se pojedinačne aktivnosti objasne u racionalnom smislu. Teoretičari škole racionalnog izbora postavljaju niz zahtjeva, pa tako posebno ističu da preferencije pojedinaca imaju biti racionalne, dakle, potpune, unaprijed definirane, pri čemu se misli da akteri u donošenju odluka imaju cjelovite informacije o tome što će se dogoditi nakon odabira bilo kojeg smjera djelovanja. Također, pokušava se oblikovati ponašanje pojedinaca u okolnostima u kojima mu nedostaju relevantne informacije. Konačno, teoretičari racionalnog izbora percipiraju institucije kao faktor koji utječe na oblikovanje međusobne strateške interakcije aktera pri donošenju odluka. Drugim riječima, smatraju da stabilne institucije utječu na postupke pojedinaca omogućujući im razumna očekivanja ishoda, kao rezultata različitih pravaca djelovanja, dok skromnije institucionalizirano okruženje, lišeno čvrstog autoriteta, utječe na pojavu nesigurnog društvenog sistema, poput na primjer međunarodnog sustava ili pojedine nacionalne države, lišene čvrstih načela vladavine prava (Bevir, 2007, str. 372-373).

Prema konceptu škole racionalnog izbora, preferencije pojedinaca smatraju se egzogenima za instituciju; oni ulaze u institucionalizirano okruženje, s unaprijed utvrđenim preferencijama, nastojeći maksimizirati i ostvariti koristi iz suradnje pri čemu se ta temeljna vrijednost, ne mijenja članstvom u instituciji. Vođene individualističkom logikom, institucije postaju osmišljene matrice s ciljem generiranja određenih rezultata korištenjem upravo motivacijom pojedinaca, točnije koriste se za kao alat kontrole ponašanja pojedinaca na onaj način koji je u skladu s ciljevima institucije (Peters, 2016, str. 60).

Jedno od ključnih obilježja racionalnog izbora, uz sve gore navedeno, je da se institucije relativno lako mijenjaju za razliku od normativnog pristupa gdje promjena institucije pretpostavlja promjenu vrijednosti njezinih članova (Peters, 2016, str. 60) pri čemu autor ističe da individualne preferencije u velikoj mjeri ne utječu na njihovu uključenost u instituciju, ali pojedinci mogu utjecati da institucije djeluju na određene načine, drugim riječima one ne mogu funkcionirati bez motivacije pojedinca (Peters, 2016, str. 67).

Postavlja se pitanje što je dobra institucija prema konceptu racionalnog izbora? Peters konstatira da dobra institucija može imati različita značenja za različite koncepte racionalnog izbora. Institucije su, u perspektivi racionalnog izbora, strukturirane kao sredstvo za prevladavanjem nedostataka na tržištu ili političkom sustavu, štoviše, predstavljaju mehanizam za postizanjem zajedničkih rezultata, pa se zaključuje da je dobra institucija ona koja pruža efikasno rješenje u realizaciji dodijeljenog zadatka (Peters, 2019, str.77).

Institucionalizam racionalnog izbora nije jedinstvena teorija te postoji niz različitih perspektiva spomenutog pravca, unatoč tendenciji nekih kritičara ka integraciji svih modela u jedan. Naime, iako spomenutim pravcem dominiraju značajne unutarnje razlike među pristupima, koncepti o kojima će u nastavku biti riječi, također sadrže neke temeljne i važne sličnosti poput: a) zajedničkog skupa pretpostavki, zahvaljujući kojem sve varijante koncepta racionalnog izbora pretpostavljaju da su pojedinci središnji akteri političkog procesa koji djeluju racionalno u svrhu maksimiziranja osobne koristi; b) zajedničkog skupa problema, prema kojem su svi pristupi racionalnog izbora usmjereni na ograničavanja neujednačenog ponašanja pojedinaca te rješavanja zajedničkih problema koji se javljaju u političkom odlučivanju; c) *tabula rasa*, pri čemu se institucije formiraju u odnosu na narav poticaja i ograničenja integriranih u njih same (Peters, 2019, str. 57-59).

Nekoliko je zanimljivih pravaca proizašlih iz okvira koncepta institucionalnog racionalnog izbora, koji objašnjavaju kako institucije oblikuju ponašanje pojedinca i kako institucionalni aranžmani utječu na ekonomske i političke rezultate: a) teorija principala i agenta (*principal-agent theory*) (Peters, 2019, str. 65-65), b) teorija igara (Peters, 2019, str. 65-67) i c) teorija transakcijskih troškova (Peters, 2019, str. 54-55).

Teorija principala i agenta dominantan je pristup u različitim područjima političkih znanosti, usmjeren na pitanje delegacije ovlasti, kao jednom od oblika organiziranja državnih aktivnosti, razvijen u okviru „nove institucionalne ekonomije“ iz kojeg crpi „pretpostavku da racionalni akteri nastoje maksimizirati svoje preferencije koje su strukturirane prema njihovim prioritetima“ (Braun i Guston, 2003, str. 303). Peters, ističe široku primjenu modela principala i agenta, za određene skupine javnih institucija i organizacija, kao sredstva za razumijevanje međusobnih odnosa među skupinama unutar javnog sektora. Navedeni koncept, razvijen je kao standardni instrument analize regulatornih politika, posebno u kontekstu istraživanja američkih neovisnih regulatornih komisija,

pa mu je, u tom smislu, temeljna zadaća koncipirati takve strukture koje će osigurati adekvatno ponašanje agenta (Peters, 2019, str. 64-65).

Teorija igara, pristup kojemu je cilj podvrgavanje pravilima, kao jedno od temeljnih obilježja racionalnog izbora, konceptualizirana je kao igra između aktera, u kojoj jedan akter u pravilu zakonodavac, nastoji osigurati privrženost drugog aktera, javne uprave, koji pak u isto vrijeme sebi nastoji osigurati što veći prostor djelovanja (Peters, 2019, str. 65). Peters, obrazlaže kako većina analiza teorije igara pretpostavlja natjecanje među akterima gdje svaki pokušava maksimizirati vlastitu korist pa se u tom kontekstu igre nerijetko interpretiraju kao kooperativne, odnosno, strukture u kojima akteri nastoje doći do rješenja problema koje će maksimizirati kolektivnu korist, a ne samo pojedinačnu dobit određenih aktera na račun ostalog dijela kolektiva. Upravo je ova verzija, utemeljena na kooperativnim igrama, izrazito korisna u reguliranju međunarodnih odnosa (Peters, 2019, str. 66).

Konačno, kada je riječ o ulozi teorije transakcijskih troškova u kontekstu neoinstitucionalizma, bogata literatura (Milgrom i Roberts 1990; Miller 1992; Horn 1995; Goodin 1996.; Epstein i O'Halloran 1999) svjedoči o nizu provedenih empirijskih istraživanja u vezi uloge transakcijskih troškova prilikom donošenja odluke o vanjskom ugovaranju (Nelson 1997; Ashton 1998; Clingermayer i Feiock 2001; Clingermayer i sur. 2003; Feiock i sur. 2003.), načinu pružanja javnih usluga (Brown i Potoski, 2003) ili odabira funkcionalnih područja podobnih za prijenos općinskim korporacijama (Tavares i Camões, 2007) (Tavares i Camões, 2010, str. 591).

2.1.2.2 Historijski institucionalizam

Historijski institucionalizam jedan je od dominantnijih pristupa u objašnjavanju niza društveno-političkih pojava. Kao jedan od niza pravaca pojavljuje se osamdesetih godina 20. stoljeća i, između ostalog, određuje javnu upravu dijelom političkog života (Thoenig, 2003, str. 128). U svom najširem značenju, historijski institucionalizam nastoji pojasniti kako su borbe u političkoj areni „uvjetovane institucionalnim okruženjem u kojem se (one) odvijaju“ (Longstreth, Steinmo i Thelen, 1992, str. 2) te pružiti okvir za izravno suočavanje s ključnim pitanjem izbora i ograničenja u razumijevanju oblikovanja i tijeka političkog života (1992, str.28).

Historijski institucionalizam smatra se u području političkih znanosti *de facto* prvom varijantom novog institucionalizma. Jednu od značajnih analiza razvoja historijskog institucionalizma dao je Peter Hall 1986. u knjizi *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain*

and France, u kojoj proučava razvoj ekonomsko-političkih odnosa u Velikoj Britaniji i Francuskoj pri čemu ukazuje na posebnu važnost institucija u formuliranju politika tijekom vremena. U navedeno studiji Hall iznosi ključni argument: razumijevanje odluka o ekonomsko-političkim prilikama u te dvije zemlje uvjetovano je razumijevanjem njihove političke povijesti (Peters, 2019, str. 82).

Međuovisnost i komplementarnost, temeljna su obilježja dvije društvene pojave – dinamike povijesnog konteksta i institucija. Najkraće rečeno, gore spomenuto predstavlja osnovni temelj, razumijevanja historijskog institucionalizma, pri čemu, najjednostavnije rečeno: prijašnji institucionalni izbori određuju kasnije političke odluke i tko nedvojbeno stvaraju okvir u kojem se donose političke odluke, procedure i norme koje akteri imaju slijediti.

Peters smatra da osnovna ideja historijskog institucionalizma jest da *policy* izbor kreiran u trenutku formiranja institucije kontinuirano utječe i određuje buduće politike (Peters, 2019, str. 80), pa prema tome institucija oblikuje politike tijekom vremena, a upravo te početne politike vremenski utječu, odnosno ograničavaju mogućnost izbora budućih političkih izbora.

Ključno je pitanje kako historijski institucionalisti formuliraju institucije? Neki od značajnijih autora koji su se bavili historijskim institucionalizmom, poput Thelen i Steinmo, naglašavaju definiciju institucija pri čemu one „uključuje formalne organizacije i neformalna pravila i procedure koji strukturiraju ponašanje“ (Thelen i Steinmo, 1992, str. 2). Prema Hall i Taylor, institucije se pretežno definiraju kao „formalni ili neformalni postupci, rutine, norme i konvencije, integrirane u organizacijsku strukturu političkog procesa“ pri čemu spomenuti autori iznose četiri temeljna obilježja historijskog institucionalizma: a) tendencija prema širokoj konceptualizaciji odnosa između institucija i pojedinaca; b) naglašavanje asimetrije moći povezane s razvojem institucija; c) fokus na institucionalni razvoj koji ističe ovisnost o zacrtanom putu i nepoželjnim posljedicama; d) utjecaj ideja u formuliranju političkog procesa (Hall i Taylor, 1996, str. 938).

Predmet istraživanja teoretičara koji se bave historijskim institucionalizmom, u pravilu je utemeljen na analizi početnih, ranije donesenih političkih odluka koje određuju smjer donošenja odluka u budućnosti. Autori historijskog institucionalizma naročito ističu važnost prethodnih odabira i odluka donesenih u ranijim fazama povijesti neke politike ili vladajućeg sustava, odnosno oni odabiri i obveze koje su iz njih proizašli, određuju sve sljedeće odluke. Upravo se takav obrazac

ponašanja opisuje kao „ovisnost o prijašnjem putu“ (*path dependency*)¹⁷ institucionalnog razvoja koji pristup Ikenberry određuje kao „kritično vrijeme i razvojni puteljak“ (Marčetić i Rančić, 2018, str. 117-118).

U svojoj suštini, historijski institucionalisti zaokupljeni povijesnom uvjetovanošću tijeka i rezultata političkog procesa (Hall i Taylor, 1996, str. 937), skloni su koristiti metafore kao što je „ovisnost o prijašnjem putu“ (*path dependency*) i smatraju da prijašnji institucionalni aranžmani oblikuju odgovore na određene političke pritiske te da upravo ti prijašnji rezultati postaju integralni dio nacionalnih institucija koje potiču društvene skupine da se „organiziraju po određenim linijama i time zaključavaju države na putevima razvoja“ (Bevir, 2007, str. 373). Drugim riječima, upravo je prijašnji put (*path dependency*) ključni faktor za shvaćanje nastanka, otpornosti i promjene institucija, pri čemu se utjecaj institucija promatra u njihovoj interakciji s drugim faktorima, poput društvenih interesa, kulture, ideologije i novih *policy* ideja (Hall i Taylor, 1996, str. 937). Tako i Peters ističe kako predstavnici historijskog institucionalizma posebno naglašavaju značaj institucionalnih izbora donesenih u ranoj fazi razvoja političkih procesa, kao ključnog čimbenika koji utječe na razvoj i tijek kasnijih rezultata političkih izbora. Dakle, čak i ako se kasnije ostvare eventualne strukturne promjene, upravo ti početni, jednom učinjeni izbori, imaju trajan utjecaj na oblikovanje ishoda političkih procesa i uvjetuju postojeće institucije (Peters, 1996, str. 210).

Temeljna misao historijskog institucionalizma, zasnovana je shvaćanju posljedica nakon jednom učinjenih izbora. Naime, Peters smatra, ukoliko se ne razumiju početne odluke nekog političkog procesa, tada je teško shvatiti samu logiku razvoja tih izabranih politika pa je i održivost jednom izabranih odluka moguća sve dok ih neka značajnija sila ne odvraća od uspostavljenog smjera razvoja, a u tome se manifestira teza da su politike „ovisne o prijašnjem putu“ (Peters, 2019, str. 24).

¹⁷ Thelen upućuje na dva načina različita načina tumačenja „ovisnosti o zacrtanom putu“ – jedan koji se temelji na dostupnoj literaturi iz područja ekonomije i tehnologije te drugi koji pak izvire iz radova sociologa koji se bave područjem analize novog institucionalizma, pri čemu oba pristupa „sadrže uvid u mehanizme koji održavaju određene političke obrasce, ali neke od najistaknutijih formulacija nastoje prikriti distribucijske posljedice političkih institucija i spojiti važne izvore dinamike u političkom životu“ (Thelen, 1999, str. 384). Konkretno, autor smatra da obje perspektive pružaju uvjerljive alate potrebne za shvaćanje „kontinuiteta“, međutim ističe da se propisivanjem određenih reproduktivskih mehanizama poput „koordinacijskih učinaka“ za prvi slučaj te „izomorfizma“ za drugi, otežava integriranje pojmova „sukoba i moći“ (1999, str. 387).

Koncept „ovisnosti o prijednom putu“ slikovito je objasnio Altman na primjeru ekonomskih odnosa, kada tvrdi da „neučinkovitost stvarnih tržišta u usporedbi s hipotetskim tržištem teorija, proizvodi ishod ovisnosti o putu“. Pojednostavljeno, u kontekstu djelovanja vladinih programa, određeni program koji se bavi posebnim političkim problemom, iako možda u datom trenutku ne predstavlja najbolje rješenje problema, no ukoliko je formulirao određene pozitivne rezultate, u budućnosti će dominirati nad svim ostalim rješenjima koja bi načelno mogla biti učinkovitija od tog postojećeg naizgled funkcionalog rješenja (Peters, 2019, str. 81).

Dok je stari institucionalizam usmjeren na to kako institucije oblikuju i utječu na političke procese historijski institucionalizam proučava kako prijašnji institucionalni izbori u određenom području javnih politika oblikuju i određuju kasnije odluke o politikama (Thoenig, 2003, str. 129). Lowndes i Roberts u sagledavanju temeljnog koncepta za shvaćanje nastanka, otpornosti i promjene institucija „ovisnosti o prijednom putu“, iznose da se osnovna ideja autora historijskog institucionalizma, zasniva na tezi, da nakon što kreatori javnih politika odaberu određeni politički smjer (koliko god početni izbor bio proizvoljan) promjena spomenutog smjera može prouzročiti nesagledivo visoke troškove (Lowndes i Roberts, 2013, str. 39).

Prema Thelen i Steinmo, „institucije ne djeluju u vakuumu“ i nastoje ostati postojane i u uvjetima drastičnih političko-ekonomsko-društvenih turbulencija. Same institucije mogu biti otporne na promjene međutim, njihov se utjecaj na političke ishode, može diskretno mijenjati kao argument na oscilatorna društveno-politička zbivanja (Thelen i Steinmo, 1992, str. 18).

Pristup historijskog institucionalizma u objašnjavanju javnih politika i političkog procesa, popraćen je i kritikama. Jedna od evidentnijih kritika, navodi Peters, odnosi se na nejasnoće u pogledu detaljnog objašnjenja promjena, pa se sam koncept smatra više deskriptivnim nego „objašnjavajućim i prediktivnim“ (Peters, 2019, str. 102).

2.1.2.3 Sociološki institucionalizam

Sociološki institucionalizam razvija se u prvom redu kao dio organizacijske teorije, prema kojem shvaćanju, institucionalni oblici i prakse predstavljanju rezultat kulturnih specifičnosti karakterističnih za određena društva te nisu oblikovana samo radi efikasne realizacije određenih zadataka u sustavu (Lalić Novak, 2012, str. 1298-1299). Sociološka perspektiva daje širu sliku u sagledavanju institucionalizma jer osim formalnih pravila i procesa uključuje „simbole, moralne

modele i kognitivne sheme“. Thoenig navodi da formalne strukture sastavljene od „mitova i ceremonija“ oblikuju ponašanje aktera, ne samo utječući na izvršavanje onih aktivnosti i tehničkih zadataka koje su oni dužni obavljati, nego potičući ih na razvijanje i formuliranje alternativnih rješenja (Thoenig, 2011, str. 5).

Selznickova klasična studija iz 1949. *Tennessee Valley Authority* predstavlja pionirski iskorak u objašnjavanju sociološkog institucionalizma u kojoj je prikazan proces kako se organizacije koje su definirane „kao strojevi koji provode ciljeve i vrijednosti definirane od strane principala“, pretvaraju u institucionalne aktere te način na koji utjelovljuju i promiču vrijednosti i interese (Thoenig, 2011, str. 3). U kontekstu navedene studije, Peters navodi, da je Selznick usmjeren na važnost razumijevanja organizacijskih promjena, drugi riječima, na proces institucionalizacije i institucionalnih promjena jednako kao i na institucije koje proizlaze iz tog procesa (Peters, 2019, str. 147). Prema Selznicku niti jedna organizacija nije u potpunosti lišena određenih vrijednosti, pa tako, pojam „institucionalizirati“ znači „integrirati određene vrijednosti, izvan tehničkih zahtjeva organizacije“ (Selznick, 1957, str. 17 u Thoenig, 2012, str. 171). U tom smislu, utjelovljenjem određenih vrijednosti, organizacija dobiva jedinstven, specifičan i upečatljiv identitet, pri čemu održavanje organizacije više ne predstavlja samo pitanje osiguranja tehničkih zahtjeva, nego se nameće imperativ očuvanja „skupa jedinstvenih vrijednosti“ (Scott, 2013, str. 24). Selznick, institucionalizaciju percipira kao proces, ali je etiketira i kao varijablu pa navodi: „organizacije s točnije definiranim ciljevima ili s bolje razvijenim tehnologijama manje podliježu institucionalizaciji od onih s difuznim ciljevima i slabijim tehnologijama“ (Selznick 1957 u Scott, 2013, str. 25).

Thoenig primjećuje i neka odstupanja od Selznickovog pristupa. Naime, dok su u fokusu Selznickove analize procesi unutar određenih organizacija, suvremena generacija sociologa umanjuje njihovu važnost, pri čemu posebno ističu značaj ograničenja odnosno stavljanje imperativa na usklađenost i legitimnost postupanja. Također, dok Selznick preferira perspektivu „mezorazine i proučava jednu javnu agenciju“, predstavnici stanfordske škole više gravitiraju „makro razini i hiperdeterminističkom pristupu“ u proučavanju vrijednosti u društvu (Thoenig, 2012, str. 171).

2.1.2.4 Izomorfizam u institucionalnoj teoriji

Zanimljiv je koncept homogenizacije različitih organizacijskih oblika koji sociološki institucionalizam naziva „institucionalni izomorfizam“. Riječ je o pojavi koja daje odgovor na pitanje zašto se pojavljuju slični oblici organizacija u različitim društvenim i političkim sredinama, to jest, prema Marčetić i Rančić, „zašto iz vrlo različita socijalnog i političkog okvira proizlaze slični oblici institucija“ (Marčetić i Rančić, 2018, str. 126). U najširem smislu, Hawley definira izomorfizam kao proces kojim se jedna jedinica neke populacije motivira (obvezuje) nalikovati ostalima koje se suočavaju sa sličnim okolišnim uvjetima (Hawley, 1968; u Di Maggio i Powell, 1983, str. 149), dok DiMaggio i Powell smatraju izomorfizam kao „koristan alat za razumijevanje politike i ceremonije koje prožimaju većinu modernog organizacijskog života“ (Di Maggio i Powell, 1983, str. 150). Peters pak navodi da korijeni izomorfizma sežu još iz razdoblja Webera budući da je potonji smatrao da će razvoj društva tendirati konvergenciji racionalnog birokratskog pravnog modela (Peters, 2019, str. 152), a slično potvrđuje i Lalić Novak kada kaže da „organizacije tendiraju imitiranju okolišnih elemenata u svojim strukturama“ (Lalić Novak, 2012, str. 1299).¹⁸ Pojam izomorfizma najjednostavnije tumače McAuley et al. kada kažu da je riječ o sklonosti organizacija da s protekom vremenom postaju sličnije (McAuley et al., 2007, str. 451).

DiMaggio i Powell razlikuju tri mehanizma koji impliciraju izomorfne promjene: a) prisilni izomorfizam, b) mimetički izomorfizam i c) normativni izomorfizam. Prisilni izomorfizam predstavlja najstroži oblik organizacijske promjene, kognitivne naravi, budući da se temelji na imperativnom zahtjevu poštivanja normi. Ključni agregat prisilnog izomorfizma je država, jer je ona ta koja ima autoritet postavljati tehničko-pravne zahtjeve pred određene organizacije, pa u tom smislu navedeni autori objašnjavaju kako „postojanje zajedničkog pravnog okruženja utječe na mnoge aspekte organizacije“. Primjer prisilnog izomorfizma, evidentan je u slučaju kada država zahtijeva od obrazovnih ustanova da svoje nastavne planove i programe usklađuju s propisanim državnim standardima (DiMaggio i Powell, 1983, str. 150).

¹⁸ DiMaggio i Powell smatraju da postoje dvije vrste izomorfizma: kompetitivni i institucionalni. Kompetitivni izomorfizam opisuje homogenizaciju organizacije uz pretpostavku naglašenog tržišnog natjecanja odnosno u onim područjima gdje postoji slobodna i otvorena konkurencija pri čemu je zanimljiva je tvrdnja Aldricha (1979, str. 265) kada kaže da „glavni čimbenici koje organizacije moraju uzeti u obzir su druge organizacije“. S druge strane, institucionalni izomorfizam predstavlja koristan instrument za razumijevanje politike i ceremonija koje se isprepleću kroz suvremeno organizacijsko okruženje. Zaključno, organizacije se ne natječu samo za resurse i potrošače nego i za političku moć, institucionalni legitimitet te društvenu i ekonomsku podobnost (DiMaggio i Powell, 1983, str. 149-150).

Mimetički izomorfizam manifestira se u situacijama kada se zbog određene nesigurnosti povezane s nerazumijevanjem organizacijske tehnologije, neodređenih ciljeva organizacije, nejasnih rješenja, itd., potiče usvajanje oponašanja uspješnih oblika organizacija iz svoje okoline. Pojednostavljeno rečeno, racionalno je i oportuno, tijekom izvjesne nesigurnosti, oponašati (nalikovati) one organizacije koje se čine uspješnim. Ovdje je važno istaknuti da organizacija koju se oponaša ne mora nužno imati spoznaju da služi kao model oponašanja, dapače ne mora čak niti biti voljna da ju se oponaša – ona samo služi kao prikladan izvor prakse koja se može iskoristiti oponašanjem (DiMaggio i Powell, 1983, str. 151).

Konačno, normativni izomorfizam, obilježen je utjecajem i stavovima pojedinaca – pripadnika iste profesionalne skupine – integriranih u organizaciju kroz proces zapošljavanja. Drugim riječima, treći oblik izomorfne organizacijske promjene svoj uzrok pronalazi u profesionalizaciji, koja se pak opisuje kao kolektivno djelovanje pripadnika određene profesije u cilju definiranja uvjeta i metoda svojeg rada, kontroliranja „proizvodnje profesionalaca“ te uspostavljanja kognitivnih polazišta i legitimacije vlastite profesionalne autonomije. Profesije su pri tom izložene prisilnom i mimetičkom izomorfizmu: različiti stručnjaci unutar iste organizacije mogu se razlikovati jedni od drugih, no oni pokazuju niz sličnosti sa svojim profesionalnim kolegama u drugim organizacijama. Također niz je slučajeva gdje „profesionalnu moć dodjeljuje država“ onoliko koliko na to utječe djelovanje određene profesije. Profesionalizacija, kao ključni izvor normativnog izomorfizma, pojavljuje se u dva oblika: formalnog obrazovanja i profesionalnih mreža. Prvi aspekt obuhvaća sveučilišta i druge obrazovne institucije kao važne centre jačanja organizacijskih normi među profesionalcima dok se drugi aspekt manifestira u formi profesionalnih udruženja kao mjesto definiranja i proklamiranja normativnih pravila o organizacijskom i profesionalnom ponašanju (DiMaggio i Powell, 1983, str. 152).

Marčetić i Rančić u pogledu teorije institucionalnog izomorfizma, zaključuju da ona pridonosi argumentima koji naglašavaju sve veću homogenost organizacije pri čemu elite u pravilu ostvaruju postavljene ciljeve te istovremeno osigurava percipiranje „iracionalnosti, frustracije moći i nedostatka promjena u životu organizacija“. Preciznije rečeno, izomorfni procesi omogućavaju „bifokalni pogled“ na nositelje vlasti i njezinu primjenu u modernoj politici, a posebno važne implikacije može imati u odnosu na razvoj socijalne politike osobito u onim područjima u kojima država djeluje kroz privatne organizacije (Marčetić i Rančić, 2018, str. 127).

Tablica 4. Prikaz ključnih obilježja sociološkog institucionalizma, institucionalizma racionalnog izbora i historijskog institucionalizma

	Sociološki institucionalizam	Institucionalizam racionalnog izbora	Historijski institucionalizam
Definicija institucije	Kulturološke konvencije, norme, kognitivni okviri, prakse (Scott, 2008).	Pravila društvenih igara „ <i>The rules of the game in a society</i> “ (North, 1990).	Formalne i neformalne procedure, rutine, norme i konvencije (Hall, 1986).
Ključne točke studije	Organizacijska polja, društveni pokreti, institucionalna difuzija	Pojedinac, izbori i ishodi, problemi kolektivnog djelovanja, scenariji igara	Nacionalna politika, elite moći, divergentni putevi, “raznolikost kapitalizma”
Teorijsko središte	Institucionalni i kulturni kontekst djelovanja	Institucije osiguravaju stabilnost društvenog djelovanja	Institucionalni i povijesni kontekst djelovanja
Teorijske pretpostavke	Akteri slijede norme, pravila i “logiku primjerenosti” (March i Olsen, 1989.)	Akteri unutar institucionalnog okvira, taktiziraju s ciljem ostvarivanje svojih interesa (Ostrom, 1986.)	Kombinacija kulturološke i smislene logike (Hall i Taylor, 1998.)
Metode	Studije slučaja, interpretativna metoda	Ispitni modeli, kvantitativni podaci, laboratorijski i terenski pokusi	Povijesni slučajevi, nacionalna i komparativna analiza.
Vremensko trajanje	Nedavna prošlost i budućnost	Sadašnjost i neposredna budućnost	Prošlost
Potencijalne promjene	Imitacija, adaptacija i reafirmiranje institucije	Promjena voljnog naglaska, racionalna prilagodba	Usmjerenost na „prijeđeni put“ (<i>path dependence</i>)

Značaj	Relativno slabe grupe mobiliziraju se unutar institucionalnog okvira, oblikujući se kao organizacije javnog i privatnog sektora	Manje poslovne zajednice kreiraju svoje institucije bez pomoći aktera središnje vlade	Veće grupe snažnijih aktera sprečavaju promoviraju ili sprječavaju institucionalne reforma koje su u njihovom interesu

Izvor: autor prema Lowndes i Roberts, 2013, str. 32-33

2.1.3 Pregled oblika novog institucionalizma

U kontekstu sociološke perspektive zanimljivo je spomenuti neke od različitih varijanti novog institucionalizma koji se bave proučavanjem javnog sektora. Riječ je konceptu institucija interesnog zastupanja, pristupa populacijske ekologije i pristupa zasnovanog na organizacijskim strukturama i institucionaliziranim mitovima.

Prvi oblik novog institucionalizma, institucije interesnog zastupanja, bavi se proučavanjem političkih stranaka i interesnih skupina kao institucija. Naime, različite interesne skupine, naročito političke stranke, pokazuju „logiku prikladnosti” koja povezuje institucije s ponašanjem njezinih članova, naročito ako se uzme u obzir da su političke stranke dominantni akteri u političkoj areni pa samim time pokazuju brojne institucionalne karakteristike, poput na primjer, vrlo dugog vijeka trajanja kao jednog od obilježja institucija. Nesporno je da političke stranke, interesne skupine i organizacije imaju relevantnu ulogu u objašnjavanju njihova djelovanja unutar političkog sustava te je legitimno raspravljati o njima u institucionalnim terminima. Međutim ključno je pitanje postoje li neka posebna obilježja u smislu koncepata koji se primjenjuju pri analizi njihove strukture, ili se oni mogu bolje shvatiti općenitijim pristupima, poput normativnog institucionalizma koji se upotrebljava za ostale organizacije. Ovo stoga jer su s jedne strane, određeni pristupi specifični i razlikuju se od drugih koji se bave proučavanjem ostalih organizacija dok se s druge strane, te organizacije ne razlikuju mnogo od ostalih koje su uključene u vlast i politiku (Marčetić i Rančić, 2018, str. 122-123).

Drugi pak oblik sociološke perspektive u proučavanju javnog sektora predstavlja pristup organizacijske ekologije prema kojem se organizacije (ili institucije) i njihovo ponašanje mogu djelomično razumjeti kroz analogiju s populacijama bioloških organizama. Preciznije objašnjeno, kao što biološko-ekološki model pruža egzistencijalne mogućnosti samo određenim organizmima tako i okolina organizacije, uslijed uvjetovanih ili ograničenih javnih sredstava te političke potpore organizacijama u javnom sektoru, također omogućava održavanje i egzistenciju samo posebno određenih društvenih struktura (Peters, 2019, str. 149). Navedena teorija pretpostavlja odlučujući utjecaj političkih, ekonomskih, društvenih, tehnoloških i pravnih aspekata na opstanak organizacija, dok one same nemaju mogućnost promijeniti odnosno učinkovito se nositi s spomenutim vanjskim ograničenjima i okolišnim čimbenicima. Tako, na primjer, političke odluke o dodjeli sredstava određenim ciljnim populacijama, poput djece s posebnim potrebama, imaju neposredan utjecaj na stabilnost organizacija koje pružaju usluge djeci (Schmid, 2004, str. 101). Relativna dominacija vanjskog okruženja određuje stabilnost i opstanak organizacija a pojavom novih „ekoloških niša“ javljaju se nove potrebe kao i nove mogućnosti za razvijanjem i dizajniranjem novih i aktualnih usluge koje će odgovoriti na te potrebe (Schmid, 2004, str. 110).

Konačno, poseban pravac neoisnoistucionlizma, uspostavili su Meyer i Rowan čime se osigurali značajan znanstveni doprinos u shvaćanju sintagme „okoline organizacije“, utemeljene u radu iz 1977. pod nazivom *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. U spomenutom radu ističe se snažna povezanost organizacijske strukture i mitova o institucionalnom okruženju. Preciznije rečeno, pozornost je usmjerena na načine na koje se organizacijska struktura oblikuje onim što nazivaju institucionalnim pravilima, koja su pak dio institucionalnog okruženja koje se razlikuje s obzirom na različite kulture, različite sektore i različita područja (McAuley, Duberley, i Johnson, 2007, str. 450) te predstavljaju „norme ili očekivanja koja dijele članovi društva ili određene industrije“ (McKinley, et al., 1995, str. 34).

Temeljni koncept na kojem počiva ideja Meyer i Rowana je naglašavanje utjecaja racionaliziranih institucionalnih pravila na organizacijsku strukturu, pri čemu se tvrdi da oblik određene organizacije oblikuju institucionalni mitovi.¹⁹ Također, objašnjavaju da u postindustrijskom

¹⁹ Meyer i Rowan tumače kako se neki od institucionaliziranih mitova pronalaze u različitim profesijama, programima i tehnologijama te da je riječ o zanimanju koja se kontroliraju, ne samo izravnom inspekcijom rezultata rada, već i društvenim pravilima licenciranja, certificiranja i educiranja. Spomenuta zanimanja su racionalizirana i visoko institucionalizirana pri čemu je delegiranje aktivnosti na odgovarajuća zanimanja društveno očekivano i nerijetko zakonski obvezujuće, iznad bilo kakvih predikcija o njihovoj učinkovitosti. U tom su smislu mnogi formalizirani

društvu formalni model mnogih organizacija projicira mitove svog institucionalnog okruženja umjesto zahtjeva njihove tehničke proizvodnje i razmjene. Uz navedeno autori konstatiraju da iako organizacije uključuju institucionalne komponente, očekuje se povećana legitimnost, resursi, stabilnost i izgledi za daljnji opstanak. Isti autori također obrazlažu kako se formalne organizacije općenito shvaćaju kao sustavi koordinacije i kontrolirane aktivnosti koje nastaju kada je određeni angažman ugrađen u kompleks mreže tehničkih odnosa i razmjene iz eksternog okruženja (*boundary-spanning exchange*), a u suvremenom društvu nastaju u visoko institucionaliziranim kontekstima. Organizacije su prisiljene uključiti prakse i postupke definirane, prevladavajućim racionaliziranim konceptima organizacijskog rada kako bi povećale izgleda za opstanak te njihovo usvajanje spomenutih praksi nije izravno povezano s bilo kakvim povećanjem učinkovitosti (Meyer i Rowan, 1977, str. 340).

Institucionalizacija, prema Meyer i Rowanu, uključuje procese kojima društvene aktivnosti, obveze, ili aktualnosti poprimaju status nalik pravilima društvenih razmišljanja i aktivnosti. Tako na primjer, društveni status liječnika predstavlja, s jedne strane, visoko institucionalizirano pravilo (i normativno i kognitivno) usmjereno na liječenje, ali s druge strane, i važnu socijalnu uloga koju čine određena ponašanja, odnosi i očekivanja. Ili na primjer, najkraće rečeno, znak zabranjenog pušenja je institucija s pravnim statusom i implikacijama, kao i pokušaj regulacije pušačkog ponašanja. U tom pravcu, autori predlažu povlačenje oštih granica između organizacijske strukture i stvarne, svakodnevne aktivnosti organizacije (Meyer i Rowan, 1977, str. 341).

Spomenuti autori smatraju da u suvremenom društvu, organizacije čije je postupanje usklađeno s organizacijskom strukturom predstavljaju endemsku vrstu. Navedeno povezuju s činjenicom da je stvarno djelovanje određenog broja organizacija nerijetko neusklađeno s propisima, drugim riječima pravila se često ne poštuju, odluke se ne provode, neizvjestan je rezultat njihove implementacije i slično, pa takav odnos autori nazivaju “labavo spojenim” (*loosey coupled*) s

organizacijski programi, također su institucionalizirani u društvu, pri čemu navedeni autori navode primjere: poslove poput prodaje, proizvodnje, oglašavanja ili računovodstva; u obrazovnim ustanovama, nastava i istraživanja u povijesti, inženjerstvu i književnosti; te u zdravstvenim ustanovama – aktivnosti kao kirurgija, interna medicina i porodništvo. Dakle, tako klasificirane organizacijske funkcije i specifikacije za provođenje svih aktivnosti, predstavljaju iskonstruirane sheme dostupne za korištenje u bilo kojoj organizaciji. Na sličan način se institucionaliziraju i tehnologije koje na taj način postaju obvezujući mitovi organizacijama, pri čemu tako institucionalizirane tehnike uspostavljaju organizaciju kao prikladnu, racionalnu i moderno a njihovo korištenje upućuje na odgovornost i izbjegavanje nemara (Meyer i Rowan, 1977, str. 344).

obzirom na veliki raskorak između organizacijskih struktura i načina na koji se aktivnosti stvarno obavljaju (Meyer i Rowan, 1977, str. 343).

Uspjeh i realizacija ciljeva organizacije ne ovisi isključivo samo koordinaciji i kontroli zadanih aktivnosti, nego je za njen opstanak neovisno o produktivnoj učinkovitosti, potrebno osigurati legitimitet vlastitog postojanja (Meyer i Rowan, 1977, str. 352) ugrađivanjem institucionaliziranih mitova u svoju strukturu (1977, str. 345). Dakle, usklađenost s institucionalnim pravilima nagrađuje se povećanom legitimnošću, štoviše, organizacije koje slijede ta pravila smatraju se pouzdanim i odgovornima (McAuley, et. al., 2007, str. 451).

Meyer i Rowan objašnjavaju da se struktura organizacije s usvojenim institucionaliziranim mitovima, razlikuje se od struktura onih organizacija koje to nisu prihvatile, pri čemu navode pojam “ceremonijalnih aktivnosti”, značajnih u odnosu na kategorička pravila²⁰, nerijetko oprečna s učinkovitošću organizacije. Kao primjere opisanog, autori navode niz slučajeva poput toga da se bolesna osoba mora liječiti koristeći se općeprihvaćenim medicinskim procedurama, no manje je bitno hoće li ishod liječenja biti učinkovit; lokalni prijevoz mora servisirati zadane rute, neovisno o tome ima li ili ne putnika; sveučilište mora imati ustrojene propisane odjele neovisno o broju studenata, čime obrazlažu kako navedene aktivnosti imaju primarno ritualno značenje, čime se potvrđuje adekvatnost i valjanost organizacije (Meyer i Rowan, 1977, str. 355). Preciznije rečeno, usvojeni institucionalizirani mitovi, mogu smanjiti učinkovitost organizacije i na taj način utjecati na njenu konkurentsku poziciju u određenom okruženju.

O tome govore McKinley, et al. u radu iz 1995. naziva *Organizational Downsizing: Constraining, Cloning, Learning*, u kojem pojašnjavaju da „institucionalna pravila često nemaju mnogo veze s tehničkim ili ekonomskim učinkovitosti“ te navode slučaj organizacijskog smanjenja (*organization downsizing*), popularnog 1990-tih godina prošlog stoljeća. Autori su u radu pokazali kako je smanjivanjem broja zaposlenih, nastao institucionalizirani odgovor upravljačkih struktura

²⁰ „Kategorička pravila su u sukobu s logikom učinkovitosti“ tvrde Meyer i Rowan. Naime, organizacije su nerijetko suočene s dvojmom oko toga što aktivnosti koje uključuju institucionalizirana pravila, generiraju veće troškovi s aspekta učinkovitosti pri čemu navode više primjera poput angažiranja, visoko profesionalnih konzultanata u određenom području, koji nedvojbeno pridonose vanjskom imidžu i položaju organizacije, no često je teško opravdati njihov doprinos u pogledu poboljšane produktivnosti, unatoč tome što njihov angažman može biti relevantan u održavanju unutarnje i vanjske legitimnosti organizacije. Također, autori prepoznaju nastanak sukoba između kategoričkih pravila i učinkovitosti: institucionalna pravila oblikovana na “visokim razinama generalizacije” dok se tehničke aktivnosti razlikuju ovisno o specifičnim, nestandardiziranim i autentičnim uvjetima, pa u tom smislu institucionalno okruženje često nije adekvatno specifičnim situacijama (Meyer i Rowan, 1977, str. 355).

na određene organizacijske poteškoće, unatoč nedostatku dokaza da smanjenje broja povećava učinkovitost organizacije; drugim riječima smanjenje broja zaposlenih u konačnici može proizvesti veće troškove i ne mora nužno dovesti do povećanja produktivnost odnosno boljeg financijskog učinka (McKinley, et al., 1995, str. 34).²¹

Ključni zaključci Meyer i Rowana, u svezi organizacijske strukture, temelje se na sljedećim konstatacijama: a) okruženje i okolišne domene koje su institucionalizirale veći broj racionalnih mitova generiraju formalnije organizacije; b) organizacije koje uključuju institucionalizirane mitove su legitimnije, uspješnije i vjerojatno će osigurati daljnju egzistenciju; c) organizacijski kontrolni naponi, prije svega u visoko institucionaliziranim okruženju usmjereni su na interno i eksterno usklađivanje (Meyer i Rowan, 1977, str. 360-361) te ih potvrđuju sa šest znanstveno dokazanih smjernica:

Tablica 5. Smjernice prema Meyer i Rowan

Kako racionalizirana institucionalna pravila nastaju u datim domenama radne aktivnosti, formalne organizacije se formiraju i šire inkorporirajući ta pravila kao strukturne elemente	(Meyer i Rowan, 1977, str. 345)
Što je društvo modernije, to je proširenija racionalizirana institucionalna struktura u datim domenama i veći je broj domena koje sadrže racionalizirane institucije	(Meyer i Rowan, 1977, str. 345)
Organizacije koje uključuju društveno legitimne racionalizirane elemente u svoje formalne strukture maksimiziraju svoju legitimnost i povećavaju svoje resurse i sposobnosti preživljavanja	(Meyer i Rowan, 1977, str. 352-353)
Budući da pokušaji kontrole i koordinacije aktivnosti u institucionaliziranim organizacijama dovode do sukoba i gubitka legitimiteta, elementi strukture su odvojeni od aktivnosti i jedni od drugih	(Meyer i Rowan, 1977, str. 357-358)

²¹ Slično tvrde i Cascio, et al. u provedenom istraživanju koje je pokazalo da su smanjenja broja zaposlenih u odnosu na broj otpuštanja imala zanemariv utjecaj na profitabilnost organizacije te da nema dokaza da se tim činom općenito i značajno mogla poboljšati dobit organizacije (Cascio et al., 1997, str. 1187); no unatoč takvom istraživačkom rezultatu, organizacije diljem svijeta oponašaju jedna drugu, a smanjenje broja zaposlenih smatra se racionalnim odgovorom na otežane situacije u poslovanju organizacija (McAuley et al., 2007, str. 451).

Što je struktura organizacije više izvedena iz institucionaliziranih mitova, (Meyer i Rowan, to više održava razrađene prikaze povjerenja, zadovoljstva i dobre vjere, 1977, str. 358) iznutra i izvana

Institucionalizirane organizacije nastoje svesti na najmanju moguću (Meyer i Rowan, mjeru inspekciju i ocjenjivanje od strane unutarnjih menadžera i vanjskih 1977, str. 359) sastavnica

Izvor autor prema Meyer i Rowan, 1977, str. 345-359

2.1.4 Zaključna razmatranja

Neoinstitucionalni koncept u proučavanju javne uprave povezuje niz heterogenih i nerijetko kontradiktornih pristupa, poput socioloških, povijesnih i političkih narativa, kojima se oblikuju društveni procesi, postavljaju javne politike te definira ponašanje i preferencije (interese) pojedinca u društvu. Neoinstitucionalni pristup nije jedinstvena teorija, no svim je neoinstitucionalnim varijantama zajednička afirmacija institucije, ključne komponente društvenih struktura, unutar koje ti pojedinci djeluju. Stavljanje naglaska na legitimnost i utjecaj institucionalnog okruženja na opstanak organizacija, ključni je *credo* neoinstitucionalnog koncepta: uključivanjem referentnih procesa i institucionalnih pravila u organizacije odnosno integriranjem normi u donošenje odluka, osigurava se njihov opstanak.

Marčetić i Rančić sagledavajući zajedničke karakteristike neoinstitucionalnog pristupa pojašnjavaju kako istraživačke analize uvijek započinju institucionalnim faktorima te da svi spomenuti pristupi naglašavaju važnost strukture u određivanju ponašanja i u određivanju rezultata političkog procesa (Marčetić i Rančić, 2018, str. 134). Autori nadalje objašnjavanju iako su pojedinci u mnogim konceptima bitni akteri, oni uvijek djeluju unutar institucionalnog okvira koji čini višu razinu. Također, važno je spomenuti da nijedan od pristupa nije potpuno različit od drugoga, a poneki pokazuju i znatne sličnosti poput na primjer normativnog s povijesnim institucionalizmom ili institucionalizirani racionalni izbor s empirijskim pristupom posebno u kontekstu naglašavanja mogućnost izbora institucija (Marčetić i Rančić, 2018, str. 135).

Lalić Novak naglašava kako je neoinstitucionalizam široko prihvaćen teorijski okvir za analizu i razjašnjavanje upravnih reformi i transformacija upravnih sustava, kao i za njihovo očuvanje i neprihvatanje promjene pri čemu se posebno ističu historijski neoinstitucionalisti koji se služe

komparacijom da bi pokazali kako društveni, ekonomski i politički faktori mogu u različitim zemljama prouzročiti različite ishode kao posljedicu njihova institucionalnog ustroja. autor također ističe da se u okviru neoinstitucionalne teorije, istražuju, uspoređuju i objašnjavaju upravo različiti institucionalni okviri i aranžmani (Lalić Novak, 2015, str. 25-27) ali i upućuje na niz kritika neoinstitucionalizma, usmjerenih prije svega na velik broj različitih pristupa, nedostatke u odnosu na metodologiju (mjerenje i verifikacija, slabost u operacionalizaciji varijabli) te nedovoljno jasnu konceptualizaciju ključnih pojmova (institucije, institucionalne stabilnosti i promjene te utjecaj institucija na pojedinca) (Lalić Novak, 2012, str. 1298-1299).

Odabirom institucionalnog pristupa, kao teorijskog okvira u proučavanju određenih područja javne uprave, osigurava se adekvatan instrument za analizu političkih i društvenih pojava i identificiranje njihovih temeljnih aspekata.²² Kako je riječ je teorijskom pristupu koji je primarno povezan s formuliranjem javnih politika tako je isti nezaobilazan u formuliranju i izboru modela te razvijanju pružanja lokalnih javnih usluga na području gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Institucionalni pristup omogućava bolje sagledavanje različitih procesa dinamičnog razvoja (veličina lokalnih jedinica, upravnog kapaciteta lokalne jedinice) i integriranja tržišnih mehanizama u javnu upravu (primjena vanjskog ugovaranja, autonomija rukovoditelja). Također, navedena teorija unaprijeđuje razumijevanje razloga i načina na koji se uspostavljaju određeni organizacijski oblici pružanja lokalnih javnih usluga.

U kontekstu svega elaboriranog, nameće se pitanje koji smjer i inačica institucionalizma bi bio najprikladniji za formuliranje hipoteza, provođenja istraživanja i tumačenje rezultata u pogledu dvije glavne osi disertacije: vanjskog ugovaranja i autonomije rukovoditelja u javnim službama. S tim u vezi, dalje u tekstu daje se pregled adekvatnih smjerova i inačica u konkretnoj stvari.

²² Wollmann postavlja pitanje jesu li, kada i zašto konvergentni ili divergentni trendovi obilježili pružanje javnih i društvenih usluga tijekom vremena i u europskim zemljama, pa se u objašnjavanju navedenog oslanja na varijante (neo)institucionalističkih rasprava od koncepta usmjerenog na pojedinca, preko diskurzivne varijante (poseban naglasak na značaju političkih, ideoloških diskursa i diskursnih koalicija), do historijskog koncepta (naglasak na institucionalnih, političkih i kulturnih tradicija). Autor zaključuje da različite političke, društveno-ekonomske i financijske okolnosti, s jedne strane, kao i drugi dramatični globalni događaji (primjer nuklearne katastrofe u Fukushima u ožujku 2011.), s druge strane, predstavljaju ključne faktore u formuliranju politika obavljanja javnih i društvenih usluga (Wollmann, 2018, str. 414-415). Razlikovanje četiriju razvojnih etapa (predsocijalna država s kraja 19. stoljeća, država blagostanja koja je dosegla vrhunac 1970-ih, faza neoliberalne politike od ranih 1980-ih i nedavna dekada od sredine 2000-ih) kako ih prikazuje Wollmann, pokazuje se analitički smislenim i svrhovitim, budući da svaku od navedenih faza karakterizira poseban prevladavajući institucionalni obrazac i profil u pružanju usluga (Wollmann, 2018, str. 425).

Prije svega, ističe se novi institucionalizam koji je prema svojem narativu usmjeren na institucije koje potencijalno utječu na *outsourcing* i stupanj autonomije rukovoditelja. U tom smislu novi institucionalizam omogućuje analizu utjecaja različitih institucionalnih faktora, poput promjena u pravnom okruženju, dakle zakona, podzakonskih akata, odluka, smjernica, ali i običaja ili drugih vrijednosti koji determiniraju donošenje odluke o korištenju *outsourcinga*. Također, u pogledu donošenja zamršenih i zahtjevnih odluka nositelja lokalnih vlasti, institucionalizam kao teorijski pristup, prije svega utječe na lakše razumijevanje prioriteta njihovih politika i ispunjavanje postavljenih ciljeva, ograničavajući ih pri tom u samovoljnom i proizvoljnom provođenju reformi.

Nadalje, kako je teorija transakcijskih troškova usmjerena na analizu troškova, to omogućava procjenu koristi i troškovne učinkovitosti *outsourcinga* odnosno, detektiranje onih faktora koji na to utječu. Spomenuta teorija se fokusira na troškove povezane s uspostavom i održavanjem institucionalnih aranžmana, pa se u kontekstu *outsourcinga*, ista može se koristiti za proučavanje na koji način različiti institucionalni aranžmani (npr. pružanje usluga putem vanjskog pružatelja (tržišno ugovaranje) vs. *in house* pružanje usluga) utječu na transakcijske troškove.²³

Uz spomenuto treba istaknuti i historijski institucionalizam koji je fokusiran na utjecaj povijesnog konteksta na institucije. U kontekstu *outsourcinga*, ova se teorija može se koristiti za proučavanje na koji način povijesne promjene u institucionalnom kontekstu utječu na praksu i običaje u primjeni *outsourcinga*, odnosno kada je riječ o autonomiji rukovoditelja, pomaže boljem razumijevanju kako su određene povijesne promjene utjecale i/ili oblikovale uloge i ovlasti rukovoditelja u javnim službama, što doprinosi boljoj procijeni suvremenih izazova, ali i mogućnosti s kojima se oni suočavaju u svim današnjem trendovima, rizicima itd.

Sociološki institucionalizam je smjer koji je orijentiran na utjecaj određenih društvenih pojava konkretno normi i vrijednosti, institucije. Riječ je pojavama koje se mijenjaju tijekom određenog razdoblja i oblikovane su specifičnim društvenim kontekstima, pa se kontekstu *outsourcinga*, ova teorija može koristiti za proučavanje, koje to društvene norme i vrijednosti, i na koji način, utječu na npr. odluke pojedinih organizacija o primjeni *outsourcinga*. U odnosu na upravljačku

²³ Na primjer, nedvojbeno je da će *outsourcing* dovesti do smanjenja troškova ako su transakcijski troškovi niži od internih troškova proizvodnje određene usluge, odnosno primjenom *outsourcinga* moguće je osigurati poboljšanja kvalitete usluga, ali pod uvjetom da je kvaliteta usluga vanjskih pružatelja usluga viša od interne.

autonomije u javnim službama, može pomoći u razumijevanju kulture upravljačke autonomije u javnom sektoru te odgovoriti na pitanje održavaju li se ipak više u javnom sektoru elementi tradicionalne kulture, poput formalnih procedura i hijerarhije, nego u privatnom sektoru.

Ovdje je važno spomenuti i teoriju institucionalnog izomorfizma koja je determinirana tendencijom pojedinih organizacija, da tijekom određenog vremena postaju sve sličnije jedna drugoj, usvajajući slične strukture, procese i prakse upravljanja. Konkretno, javne službe pod utjecajem tržišnih mehanizama usklađuju prakse poslovanja s praksama imanentnim privatnim organizacijama te opisanim oponašanjem zapravo usvajaju slične strukture, procese i prakse upravljanja (npr. usvajanjem trenda *outsourcinga* u javnim službama). Također, kada je pak riječ o autonomiji rukovoditelja, ova teorija može biti korisna za lakše razumijevanje kako pojedini institucionalni kontekst, npr. regulatorni okvir, određene društvene norme, tržišni principi ili metode upravljanja, utječu na stupanj autonomije rukovoditelja u javnim službama. Sve gore detaljno obrazložene teorijske perspektive, novi institucionalizam, a posebno historijski i sociološki institucionalizam, nedvojbeno mogu olakšati razumijevanje na koji način povijesni razvoj i dominantne društvene norme oblikuju institucionalni kontekst, a time i upravljačku autonomiju u javnim službama, odnosno primjenu određenih tržišnih instrumenata, poput *outsourcinga*.

2.2 Javne službe i njihov razvoj

Javne službe predstavljaju složeno višedimenzionalno pravno područje koje je daleko od toga da bi ih se moglo jednoznačno i jednoobrazno svesti pod jednu opću definiciju. Rasprava o službama od općeg interesa vodi već gotovo dva desetljeća, te se odvija oko dvije temeljne osi: ideološke, pri čemu se polazi od postavljanja javnih službi u žarište ideološke debate o sadržaju tzv. „europskog modela društva“ i rasprave o praktičnoj razini primjene određenog dijela europske pravne stečevine na razne djelatnosti javnih službi (Đulabić, 2009, str. 95).

Riječ je o dvosmislenom pojmu koji može obuhvaćati s jedne strane, stvarni subjekt koji pruža uslugu ili s druge strane, funkciju od općeg interesa koja je tom subjektu dodijeljena.²⁴ Prema uobičajenom shvaćanju, javne službe odnosno službe od općeg interesa (*services of general interest*) predstavljaju pravni koncept kojim su obuhvaćene različite aktivnosti, putem kojih se

²⁴ Pojam javne službe, prema izvornoj koncepciji francuskog državnog savjeta, označava se kao „aktivnost uprave po načelima javnog prava“ (Borković, 2002, str. 12).

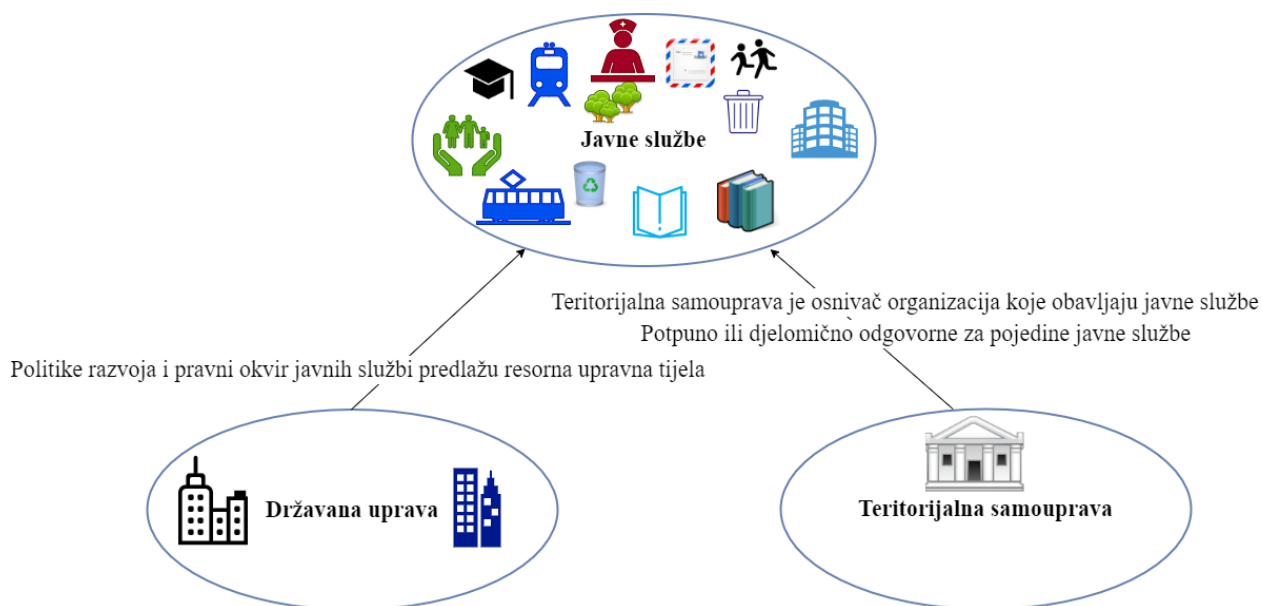
pružaju usluge od šireg značaja nužnih za svakodnevni život građana, odnosno usluge od javnog interesa.²⁵ Također, nerijetko se pojavljuje dvojba u tumačenju pojma javnih službi. S jedne strane je shvaćanje javnih službi kao zahtjeva radi za pružanjem javnih usluga s naglaskom na uslugu koja se pruža, naspram drugog shvaćanja prema kojem se javne službe apstrahiraju u kontekstu vlasničko-pravnog statusa onih subjekata koji te usluge pružaju (Priopćenje EK, 2001).

Pored državne uprave i teritorijalne samouprave, javne službe čine nezaobilazan dio javne uprave, koju se pak može definirati kao skup organizacija koje obavljaju javne poslove od interesa lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice (Koprić i dr. 2014, str. 1-3).²⁶ Slojevitost povezanosti i komplementarnosti javnih službi s državnom upravom i teritorijalnom samoupravom, razvidna je iz Skice 1. koja slijedi.

²⁵ Rosenbloom et al. u svom radu objašnjavaju koncept javnog interesa, koji je usko povezan s javnim službama. Javne službe su one službe koje su tu da služe građanima i zadovolje njihove potrebe, ali ono što je ključno je da one također moraju djelovati u javnom interesu. Javni interes je koncept koji se proteže kroz različita društvena područja, kao što su povijest, sociologija i politologija, što ga čini teško definirati. Međutim, Rosenbloom et al. definiraju javni interes kao interese svih građana. U moralnom smislu, javni interes bi trebao služiti višoj svrsi, odnosno dobrobiti društva u cjelini. Kako bi se osiguralo da javni interes nije zloupotrijebljen za privatne ili stranačke interese, potrebni su regulatorni mehanizmi koji će osigurati da se javni interes štiti i ne nanosi štetu društvu. Ukratko, Rosenbloom et al. žele naglasiti da javne službe trebaju služiti interesima svih građana, a ne samo interesima nekih posebnih grupa, i da se to mora osigurati kroz odgovarajuće regulatorne mehanizme kako bi se spriječila šteta društvu. (Rosenbloom et al., 2009. str. 7-8). Đulabić pak ističe da bi „javni bi interes trebao predstavljati racionalnu percepciju onoga što je objektivno korisno za neko društvo kao cjelinu, a ne samo za manju skupinu unutar tog društva“ (Đulabić, 2006, str. 142). U kontekstu javnog interesa, Peko Šeparović, navodi da se zakon ne provodi u vakuumu nego okruženju gdje su određene interesne skupine zainteresirane za njegovu provedbu dok neki drugi društveni akteri nisu. Autorica navodi primjer gdje je javni službenik okružen mrežom interesa, u kojoj dominira nepredvidljiv pauk a konačni odlučitelj može biti sud, zakonodavac, viša upravna instanca ili snažni ekonomski interes što jasno pokazuje da je javni službenik tek jedna nit u složenoj mreži političkih, društvenih i ekonomskih snaga (Perko Šeparović, 2006, str. 15).

²⁶Perko Šeparović bavi se definicijom koncepta javne uprave pri čemu naglašava više ili manju organizacijsku ili funkcionalnu dimenziju javne uprave odnosno umijeće i pravila kojih se treba držati u ostvarivanju određenih politika. Autorica naglašava kako naziv „javna“ upućuje na razlikovanje između „privatne“ i „javne“ sfere, „privatnog“ i „javnog“ prava pa u tom smislu javnu upravu definira kao „tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i čija je krajnja svrha opći interes ili, bolje rečeno, promicanje općeg dobra“ (Perko Šeparović, 2006, str. 11). Također, prihvaća i definiciju javne uprave (u smislu konvencije) „kao ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro“ pri čemu se na taj način definicija povezuje pojmom dobrog upravljanja (*good governance*) ili javnog upravljanja (*public governance*)(Perko Šeparović, 2006, str. 14).

Skica 1: Komplementarnost javnih službi s državnom upravom i teritorijalnom samoupravom



Izvor: obrada autora prema Koprić et al., 2014, str. 215

Općenito, javne službe, kao najdinamičniji dio javne uprave, predstavljaju neizostavan i nezamjenjiv aspekt u funkcioniranju suvremenog društva bez kojih bi odvijanje svakodnevnih društveno životnih aktivnosti uistinu bilo otežano. Definiranju javnih službi, kao jednom od najsloženijih područja moderne javne uprave, prisutnog gotovo na svim razinama javnog upravljanja, moguće je, upravo zbog iznimne kompleksnosti pristupiti na različite načine.²⁷

2.2.1 Pojam i klasifikacija javnih službi

Koncept javnih službi zasnovan je na ideji pružanja različitih javnih usluga koje za cilj imaju ispunjenje potreba od javnog interesa, gdje nositelji javne vlasti preuzimaju odgovornost za način obavljanja, dinamiku izvršenja usluga, sveobuhvatne dostupnosti usluga kao i njihove cijene. Zadovoljenjem navedenih potreba ostvaruju se i druge univerzalne društvene vrijednosti koje predstavljaju temelje suvremenih demokratskih društava, poput solidarnosti, jednakosti i pravednosti (Koprić et al, 2014 str. 216). Prema Ivaniševiću, javne službe predstavljaju pojam

²⁷ Koncept javnih službi smatra se između ostalog kompleksnim, budući da je riječ s jedne strane o aktivnostima usmjerenih na djelovanje u javnom interesu, dakle s nastojanjem bez stjecanja dobiti pa su te aktivnosti regulirane javnim pravom. S druge strane upravo zbog obavljanja značajnih poslova za širu društvenu zajednicu te su aktivnosti u velikoj mjeri podložne režimu privatnog prava, osobito ako je riječ o pružanju javnih usluga putem onih organizacijskih oblika koje osniva država ili teritorijalna samouprava, gdje pak posebno dolaze do izražaja, djelatnosti komunalne naravi.

kojim se želi naglasiti određena društvena kvaliteta neke djelatnosti (Ivanišević, citirano u Sarvan, 2008, str. 1064).

Zbog niza različitosti u pogledu tradicije, institucija, nacionalne kulture, društvenog, povijesnog i ekonomskog razvoja te utjecaja različitih političkih koncepata, većina država različito definira javne službe i usluge koje te službe pružaju. Također, uslijed heterogenosti nacionalnih jezika određenih država, javne službe nemaju jednoznačno značenje u svim državama EU što predstavlja jedan od uzroka njihovog otežanog uspoređivanja, a što pak utječe da se spomenuti pojam može odnositi na niz različitih pojava.

Horton pojašnjava kako francuska sintagma "*la fonction publique*" obuhvaća gotovo sve javne zaposlenike u središnjoj i lokalnoj vlasti budući da i jedni i drugi podliježu pravilima upravnog prava, no u Velikoj Britaniji, gdje ne postoji takva tradicija upravnog prava, postoji razlika između imenovanja državnih službenika koje regulira kruna (*Crown-regulated appointments*) i ugovornih zapošljavanja (lokalna samouprava) (Horton, 2011, str. 32). Također, kako se svaki nacionalni jezik razvija kroz evoluciju društvenih promjena pojedinih država to se i sintagma javne usluge pojavljuje u različitim oblicima u državama EU poput: "*public services*", "*public service*" "*public utilities*", "*service public*", "*öffentliche Dienstleistungen*", "*öffentlicher Dienst*", "*Daseinsvorsorge*" (Bauby, 2011, str. 20).

Javne službe, prvenstveno kao dio francuske upravne teorije, prisutne su u upravno-pravnom i političkom diskursu više od stotinjak godina, a za njihovu afirmaciju značajan je razvoj sudske prakse Državnog savjeta (*Concile d' État*) kao najvišeg upravnog suda u Francuskoj. Prema Đulabiću, zaslužnu ulogu za doktrinarnu razradu pojma, ima francuski teoretičar Duguit koji je pojam javne službe utemeljio na društvenom razvoju koji je korjenito promijenio ulogu države, kritizirajući pri tom narodni suverenitet koji je, naglašavajući ulogu države kao nositelja vlasti, u drugi plan stavio obvezu održavanja društveno korisnih službi te na ideji da je upravo obavljanje društveno korisnih službi, a ne vršenje vlasti, stvarna djelatnost suvremene države i njezinog upravnog aparata (Đulabić, 2007, str. 140). Izniman značaj u razradi pojma javne službe pored spomenutog Duguita pripada i njegovim sljedbenicima (Jéze, Bonnard, Roland, Walline). Tako, Walline tvrdi da su javne službe „svaka djelatnost administracije koja se obavlja pod vladavinom javnog prava“, a prema Jézeu, one predstavljaju „tehnički postupak preko kojeg se zadovoljavaju potrebe od općeg interesa (Borković, 2002: 13).

Različiti su kriteriji klasificiranja osnovnih kategorija javnih službi, što proizlazi iz njihove izuzetne kompleksnosti koja je pak povezana s vrstom djelatnosti i subjekata koji te djelatnosti obavljaju i modalitetom pružanja javnih usluga.

Tablica 6. Kriteriji klasificiranja osnovnih kategorija javnih službi

Vrsta djelatnosti	Telekomunikacija, poštanska služba, televizija, radio, različite vrste prometa (željeznički, zračni), zbrinjavanje otpada, zbrinjavanje otpadnih voda, upravljanje otpadom, socijalna skrb, javne knjižnice, obrazovanje, zdravstvo, znanost, kultura, opskrba električnom energijom, opskrba plinom itd.
Subjekti koji obavljaju djelatnosti	Trgovačka društva u javnom, privatnom ili mješovitom vlasništvu, upravna tijela lokalnih jedinica, fizičke osobe i njihove dobrovoljne udruge, javne i privatne ustanove
Modaliteti obavljanja	Vlastiti pogon, javno-javno i javno-privatno partnerstvo, koncesija, vanjsko ugovaranje

Izvor: autor prema Koprić et al. 2014, str. 215, 216, 236

Jedna od suvremenijih klasifikacija javnih službi je ona koju prikazuje Scott, koji ih klasificira na gospodarske, društvene i strateške. U kategoriju gospodarskih službi spadaju aktivnosti koje se obavljaju putem nekog oblika tržišta te se prilikom njihovog konzumiranja plaća naknada, karakteristično na primjeru komunalnih djelatnosti. Druga kategorija javnih službi, društvenih službi, obuhvaća djelatnosti koje bi se inače mogle obavljati putem tržišnih mehanizama, no u pravilu ih obavlja država, iz razloga što mehanizam tržišta ne bi mogao osigurati obavljanje takvih djelatnosti s obzirom na potrebnu količinu, kakvoću i cijenu koja bi bila prikladna i održiva široj populaciji, u što primjerice spadaju djelatnosti poput obrazovanja i zdravstva. U posljednju kategoriju strateških službi ulaze djelatnosti koje, zbog svojeg posebnog značaja, obavlja isključivo državna uprava; bilo to iz razloga jer je riječ o netržišnim aktivnostima poput isplate socijalnog osiguranja ili zbog bojazni države da te aktivnosti povjeri drugim subjektima s obzirom na delikatnost pojedinih djelatnosti poput registracije činjenice rođenja, smrti, zaključenja braka, izdavanje osobnih identifikacijskih isprava, poslovi vezani uz poreze građana, kažnjavanje građana, itd. (Scott, 2000, str. 313).

Suvremeni pristup koji tržište stavlja kao temeljni kriterij klasifikacije, a značajno ju je popularizirala Europska komisija kroz svoje dokumente, diferencira javne na službe na gospodarske i negospodarske, pri čemu je u prvom slučaju riječ o službama koje se, u pravilu, mogu orijentirati na tržišne mehanizme ali se njima istodobno zadovoljava širi društveni interes, odnosno ne govori se isključivo o pružanju usluga putem tržišta, onima koji su sposobni takve usluge kupiti, već o onim uslugama za čije je funkcioniranje odgovorna država.

Temeljna karakteristika druge kategorije javnih službi, negospodarskih službi, je obavljanje javnih poslova kojima se osigurava zadovoljavanje određenog javnog interesa bez izravne aspiracije radi stjecanja dobiti. Drugim riječima, izvjesno je da se takve se službe ne bi mogle obavljati kad subjekti javne vlasti ne bi bili odgovorni za njihovo obavljanje pa se iz tog razloga u tu kategoriju mogu ubrojiti različite službe poput zdravstvenog i socijalnog osiguranja, obrazovanja te društvene, tehničke, i druge službe negospodarske naravi. Isti autor, navodi kako su najčešći organizacijski oblici obavljanja gospodarskih javnih službi razni modeli javnih trgovačkih društava dok ustanove predstavljaju temeljni pravni oblik u obavljanju negospodarskih javnih službi (Đulabić, 2006, str. 32-33).²⁸

Razvoj društva, industrijalizacija, urbanizacija, demokratske reforme i drugi faktori, utjecali su na širenje kruga javnih poslova koji ne zahtijevaju političku vlast kao svoju ključnu pretpostavku. Kao odraz potreba suvremenog društva za kontinuiranim obavljanjem niza djelatnosti, nezaobilazna je klasifikacija javnih službi prema Pusiću, koji razlikuje privredne poslove države (državna regulacija gospodarstva ali i obavljanje gospodarske aktivnosti subjekata u državnom vlasništvu), društvene službe (kultura, javno zdravstvo, obrazovanje, socijalu zaštitu i socijalno osiguranje), tehničke službe (svi modeli komunikacije, veza i prometa, opskrba energijom), informacijske službe (svi oblici javnih registra), komunalne službe (vodovod i kanalizacija, odvodnja, čistoća, izgradnja, održavanje zelenila, urbanističko planiranje) (Pusić et al. citirano u Koprić et al. 2014, str. 219).

Pored ovih podjela, važan pristup po pitanju javnih službi, je onaj sa formalnog i materijalnog gledišta. Prema formalnom stajalištu, javne službe su one djelatnosti koje obavljaju javnopravne

²⁸ Sličnu podjelu daju Klarić i Nikolić, koji razlikuju gospodarske javne službe, djelatnosti koje su po svojoj prirodi komercijalne, obično monopolske naravi (korisnici usluga se nerijetko stavljaju u nepovoljniji položaj) te je moguće ostvarivanje dobiti i negospodarske javne službe, koje nemaju komercijalni karakter (Klarić i Nikolić, 2011, str. 90-91)

osobe, pri čemu je ključna komponenta za određivanje javnih službi upravo njihov pravni status-odnosno sam nositelj službe. Pojednostavljeno, presudno je da se određena djelatnost od javnog interesa obavlja od strane javnopravnog pružatelja. S druge strane, prema materijalnom shvaćanju ključna komponenta određivanja javnih službi je priroda službe, dakle naglasak je onom što se obavlja, odnosno ima li ta djelatnost poseban značaj za društvenu zajednicu ili ne (Koprić et al. 2014, str. 218; Klarić i Nikolić, 2011, str. 91). Koprić et al. navode pet različitih kriterija u klasifikaciji javnih službi prikazanih u Tablici 7.

Tablica 7. Kriteriji klasifikacije javnih službi

Kriterij	Obilježje
Svrha	služi li određena djelatnost vršenju vlasti ili obavljanju društveno korisnog posla koji nije primarno ovisan o mehanizmu vlasti, već o odnosima s korisnicima
Djelovanje tržišta	obavlja li se djelatnost putem tržišnih mehanizama ili je ono djelomično ili potpuno ograničeno
Razina obavljanja službe	cjelokupni državni teritorij/regionalna ili lokalna djelatnost
Zadovoljavanja potreba	neposredno ili posredno zadovoljavanje potreba pojedinca/zadovoljavanje šireg društvenog interesa
Pravni status nositelja	organizacije javnog ili privatnog sektora/mješoviti organizacijski oblici

Izvor: autor prema Koprić et al., 2014, str. 218

2.2.2 Komparativni prikaz razvoja javnih službi

Kao rezultat različitih povijesnih, geografskih, društvenih, kulturoloških, upravno-pravnih tradicija kao i heterogenog razvojnog puta javnih službi u pojedinim zemljama, na europskom kontinentu načelno prevladavaju dva temeljna pristupa javnim službama.

Prvi je pristup, usmjeren na anglo-saksonske zemlje, prema kojem za postojanje javne službe nije odlučno da ju neposredno obavlja javnopravni subjekt, već se javna služba manifestira i ondje gdje postoji privatna djelatnost koja je prijeko potrebna za ostvarivanje određene opće koristi i zadovoljenje širih društvenih interesa (Borković, 2002, str. 14). Drugo je shvaćanje ono prema kojem je javna služba aktivnost koju obavlja javnopravno tijelo radi zadovoljenja potreba

društvene zajednice, karakteristična za kontinentalno-europske države, gdje se naročito ističe praksa i tradicija Francuske, države iz koje je sam pojam nastao.

Uže sagledavanje pojma javnih službi u Velikoj Britaniji polazi od ideje da je područje javnih službi primarno dio javne politike a ne javnog prava, što implicira političku odgovornost ministara, odnosno izuzetnu podložnost utjecaju politike i reformi na javne služe, koje se pak manifestiraju naglašenim tržišnim vrijednostima i nastojanjima što većeg približavanju načelima, organizaciji i funkcioniranju privatnog sektora. S druge strane, pojam javnih službi u zemljama kontinentalno-europskog kruga, shvaća se u znatno širem kontekstu. Suština obavljanja javnih službi, zasniva se društveno korisnim djelatnostima, a ne samo običnom osiguranju odvijanja svakodnevnog života u određenoj sredini. Poseban je naglaskom stavljen na vrijednosti poput jednakosti, odgovornosti, pravednosti svih građana te zaštite prava građana adekvatnim regulatornim mehanizmima (Đulabić, 2007, str. 139).

Prema prikazanim pristupima, javne službe određuju dvije komponente: formalna, prema kojoj je, da bi sama služba dobila status javne službe, presudno, da je obavlja neki javnopravni subjekt te materijalna, za koju je pak ključan materijalni sadržaj službe. Drugim riječima, da bi služba dobila status javne službe i poseban pravni režim, važno je da ona ima posebnu važnost u realizaciji određenih interesa od društvenog značaja (Borković, 2002, str. 15).

Shema 3. Prikaz razvoja javnih službi



Izvor: autor

S obzirom na tradicionalnu, povijesnu, ekonomsku i kulturološku heterogenosti država članica EU, primjetan je različit pristup u pružanju usluga od javnog interesa. Ovdje valja istaknuti Francusku, s tradicionalno snažnim konceptom javnih službi, kao žestokog protivnika modela obavljanja javnih usluga utemeljenog na tržišnom natjecanju, s obzirom na tradicionalno postavljanim imperativima društvene pravednosti, jednake dostupnosti službi te načelu jednakosti svih građana.

S druge strane, države poput Njemačke, Španjolske i Italije, regulirale su djelovanje službi od općeg gospodarskog interesa, institucionalnim okvirima u području javnog prava. Za razliku od Francuske, u Velikoj Britaniji je izvođenje javnih usluga, uslijed tradicionalno snažnog utjecaja politike na javne službe kao i ukorijenjenog shvaćanja o važnosti ekonomskih vrijednosti, uz slaba institucionalna ograničenja zakonitosti tržišta, prepušteno procesima liberalizacije, privatizacije i deregulacije mnogih javnih službi, dok se u novije vrijeme može primijetiti i stvaranje hibridnih oblika u financiranju pružanja tih usluga (Szyszczak, 2007:215).

Države sjeverne Europe, poput Švedske, Finske, Danske i Nizozemske karakterizira zanimljivo obilježje. One nemaju usvojenu pravnu definiciju javnih službi odnosno ne postoji istovjetan koncept pojma javnih usluga, iako se neke od njih smatraju tipičnim primjerima socijalnih država i to zahvaljujući prije svega vrlo angažiranim socijalnim politikama koje provode te visoko razvijenom stupnju autonomije javnog prava (Bauby, 2011, str. 21).

2.2.3 Službe od općeg interesa u pravu EU

Sintezom nekoliko ključnih dokumenata²⁹ i politika EU, unutar koncepta službi od općeg interesa, razvijeno je dominantno razlikovanje između dva oblika službi od općeg interesa: a) službe od općeg gospodarskog interesa, podvrgnute principima tržišne utakmice (*services of general economic interest*, u nastavku: SGEI) i b) negospodarske službe od općeg interesa (*services of general non-economic interest*), koje su donekle oslobođene posebne i sektorske regulacije.

Prva kategorija javnih službi obuhvaća sve one gospodarske djelatnosti od posebnog značaja za građane, koje bez javne intervencije ne bi bilo moguće isporučiti, odnosno isporučivale bi se pod različitim uvjetima (Đulabić i Franić, 2021, str. 163).³⁰

Unutar kategorije službi od općeg gospodarskog interesa, naročito se izdvaja podskupina onih aktivnosti koje se pružaju putem velikih sustava, mrežnih infrastruktura (*network industries*)³¹,

²⁹ Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU): Članak 14. govori o važnosti službi od općeg interesa (SGI) i utvrđuje ulogu EU-a i država članica u pružanju tih usluga. Protokol br. 26 o službama od općeg interesa daje dodatne smjernice o važnosti ovih službi za društvenu i teritorijalnu koheziju te o potrebi poštivanja različitosti tih usluga u državama članicama. Članak 106. stavak 2. odnosi se na službe od općeg gospodarskog interesa (SGEI) i omogućuje određene iznimke od pravila tržišnog natjecanja, kako bi se omogućilo da te službe ispunjavaju svoje misije. Bijela knjiga o uslugama od općeg interesa (2004): Ovaj dokument iz 2004. godine detaljno objašnjava koncept službi od općeg interesa u Europskoj uniji, uključujući i razliku između ekonomskih i negospodarskih službi.

³⁰ Sintagma „pod različitim uvjetima“ u ovom kontekstu implicira situacije kojim se može dovesti u pitanje realizacija temeljnih obaveza javnih službi poput kvalitete pružene usluge, sigurnosti isporuke ili cijene usluge.

³¹ Popović i Radionov (2013) pišu o procesima liberalizacije mrežnih djelatnosti te obrazlažu nekoliko ključnih razloga za to. Jedan od razloga je, veća ekonomska učinkovitost. Naime, kako su se tradicionalni državni sustavi upravljanja

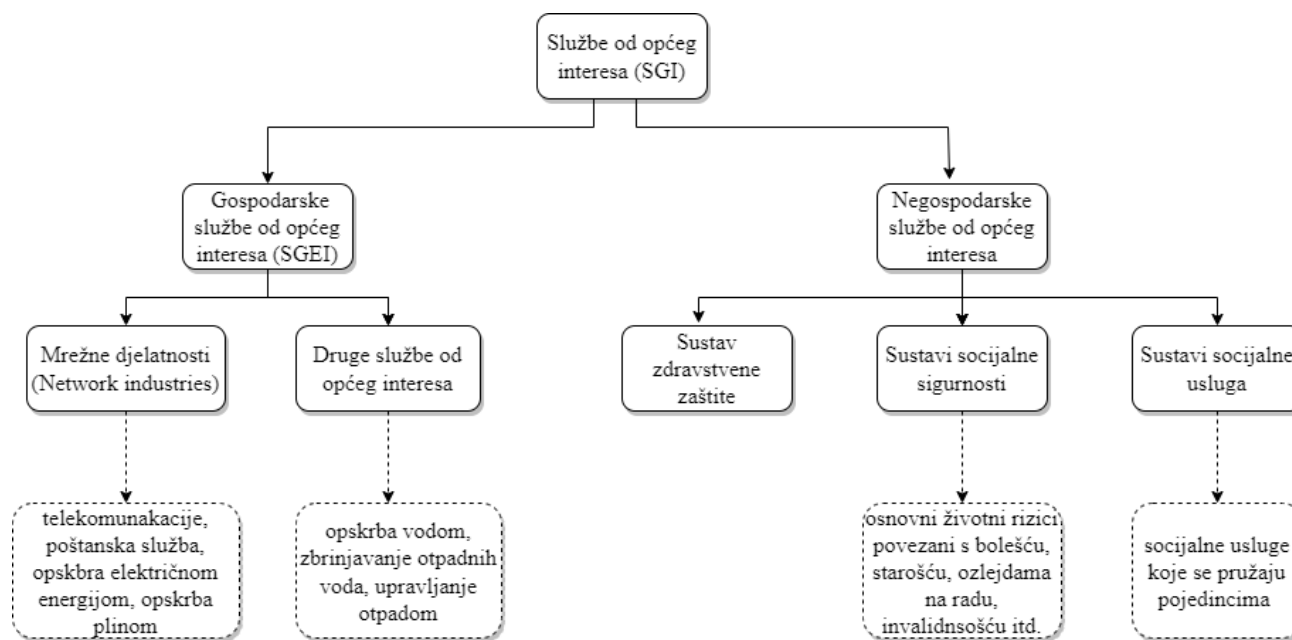
poput telekomunikacije, opskrbe električnom energijom, opskrbe plinom, različitim vrste prometa i drugih mrežnih industrije koje su zbog svoje specifičnosti podvrgnute posebnoj sektorskoj regulaciji EU te podredno općim pravilima o unutarnjem tržištu. Preostale djelatnosti iz kategorije službi od općeg ekonomskog interesa za koje ne postoji posebna sektorska regulacija nego se primjenjuju opća pravila pravne stečevine EU o regulaciji unutarnjeg tržišta, dodjeli državnih potpora, zaštiti okoliša i zaštiti korisnika i potrošača, predstavljaju druge službe od općeg gospodarskog interesa. U ovu se kategoriju ubrajaju djelatnosti opskrbe vodom, zbrinjavanje otpadnih voda, upravljanje otpadom i dr. (Koprić et al., 2012, str. 177-178; 2014, str. 235-236; 2008, str. 654-655; Đulabić, 2007, str. 149).

Drugu kategoriju, negospodarske službe od općeg interesa, one s posebnim naglaskom na socijalne i zdravstvene službe od općeg interesa, Europska unija smatra okosnicom europskog socijalnog modela koji se nastoji sačuvati kao ostatak europske socijalne države te su kao djelatnosti, podvrgnute temeljnim načelima europske pravne stečevine osobito načelu nediskriminacije, transparentnosti, odgovornosti, objektivnosti, ali se izuzimaju od pravila EU o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju (Koprić et al., 2012, str. 17; 2014, str. 236; Sarvan, 2008, str. 1067). Prema Đulabiću, riječ je najvećim dijelom o neprofitnim djelatnostima kojima se ostvaruju isključivo socijalne funkcije (Đulabić, 2006, str. 156). Ključna poveznica za oba koncepta navedenih javnih službi je prvenstveno funkcija tih službi, odnosno njihova svrha - kvalitetno ispunjavanje uobičajenih potreba građana, presudnih za njihovu kvalitetu života u suvremenom društvu, odnosno zadovoljenje javnog interesa poštujući nedvosmislene kriterije, pravila i zajedničke vrijednosti EU.³²

u pravilu pokazali neučinkovitima, tako liberalizacija može potaknuti konkurenciju, inovacije i efikasnije poslovanje (2013, str. 831). Sljedeći razlog, odnosi se na jačanje tržišne konkurencije. Nesporno je da liberalizacija mrežnih djelatnosti može potaknuti tržišnu konkurenciju, što u pravilu rezultira većim izborom, boljom kvalitetom usluga i povoljnijim cijenama za potrošače (2013, str. 824). Također, jedan od razloga, manifestira se i u potrebi za strukturnim reformama. Drugim riječima, kako liberalizacija može zahtijevati određene strukturne reforme u državama članicama s ciljem osiguranja usklađenosti s pravilima tržišnog natjecanja EU-a, to se može potaknuti države na provođenje potrebnih reformi radi poboljšanja poslovnog okruženja i poticanja konkurentnosti (2013, str. 828).

³² Protokolom 26. o službama od općeg interesa, propisane su zajedničke vrijednosti Unije u pogledu usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koje posebno uključuju: "bitnu ulogu i široku diskreciju nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa što je moguće bliže potrebama korisnika; raznolikost između različitih usluga od općeg gospodarskog interesa i razlike u potrebama i preferencijama korisnika koje mogu proizaći iz različitih geografskih, društvenih ili kulturnih situacija; visoku razinu kvalitete, sigurnosti i pristupačnosti, jednak tretman i promicanje univerzalnog pristupa i prava korisnika" (Protokol broj 26. o službama od općeg interesa, 2008.). Također, člankom 106. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, propisano je da: "Poduzeća kojima je povjereno obavljanje

Shema 4. Prikaz službi od općeg interesa



Izvor: autor prema Koprić et al., 2012, str. 177-178; 2014, str. 235-236; 2008, str. 654-655;
Đulabić, 2007, str. 149

Kako je osnovna svrha službi od općeg interesa obavljanje onih aktivnosti kojima se osiguravaju kvalitetne i prije svega svim građanima, pod istim uvjetima, dostupne usluge, a koje aktivnosti samo tržište ne može u potpunosti učinkovito pružiti to je za izvršavanje navedenih funkcija nužna intervencija javnih vlasti.³³

usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, *de iure* ili *de facto*, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije“. (C-202/91) Više o tome dostupno na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF

³³ Osnovna načela obavljanja službi od općeg interesa su: a) načelo supsidijarnosti koje treba omogućiti organizaciju i djelovanje služba od općeg interesa na razini koja je najbliža građanima, b) postizanje ciljeva služba od općeg interesa u okviru jedinstvenog tržišta, c) službe od općeg interesa trebaju pridonijeti postizanju kohezije kroz koncept univerzalne službe, d) osiguravanje visoke kvalitete i sigurnosti u obavljanju služba, e) zaštita prava korisnika i potrošača, f) praćenje i vrednovanje obavljanja služba radi osiguranja kvalitete, g) poštovanje različitosti služba od općeg interesa, h) transparentnost u pogledu oblikovanja i provedbe javnih politika koje se tiču služba od općeg interesa te i) jačanje pravne sigurnosti u pogledu služba od općeg interesa (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - White Paper on services of general interest COM/2004/0374 final).

Upravo zbog gore opisanih uvjeta pod kojima se odvija obavljanje aktivnosti službi od općeg interesa, zakonitosti tržišnih mehanizama, na njih se ne mogu u potpunosti primijeniti. U tom smislu Sarvan navodi da službe od općeg gospodarskog interesa nisu podložne primjeni pravila „Ugovora u mjeri u kojoj je to nužno da bi ispunile svoju misiju od općeg interesa“ (Sarvan, 2008, str. 1067). Drugim riječima, u slučaju prijepora, učinkovito obavljanje poslova od općeg interesa ima prednost nad primjenom pravila koja se odnose na slobodu tržišnog natjecanja te se smatra da je za obavljanje tih službi potrebno osigurati ujednačenu kombinaciju tržišnih mehanizama i ostvarivanja svrha službi od općeg interesa.

2.2.3.1 Izvori prava EU o službama od općeg interesa

Koncept službi od općeg interesa u pravu EU prošao je slojevit i kontinuiran razvoj od sredine prošlog stoljeća do danas. U labirintu i vrtlogu izvora prava EU, koji predstavljaju temelje politika i institucionalnog okvira EU, na izgradnju ovog koncepta, osobito je utjecao razvoj primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU, *soft law* te praksa Suda EU.

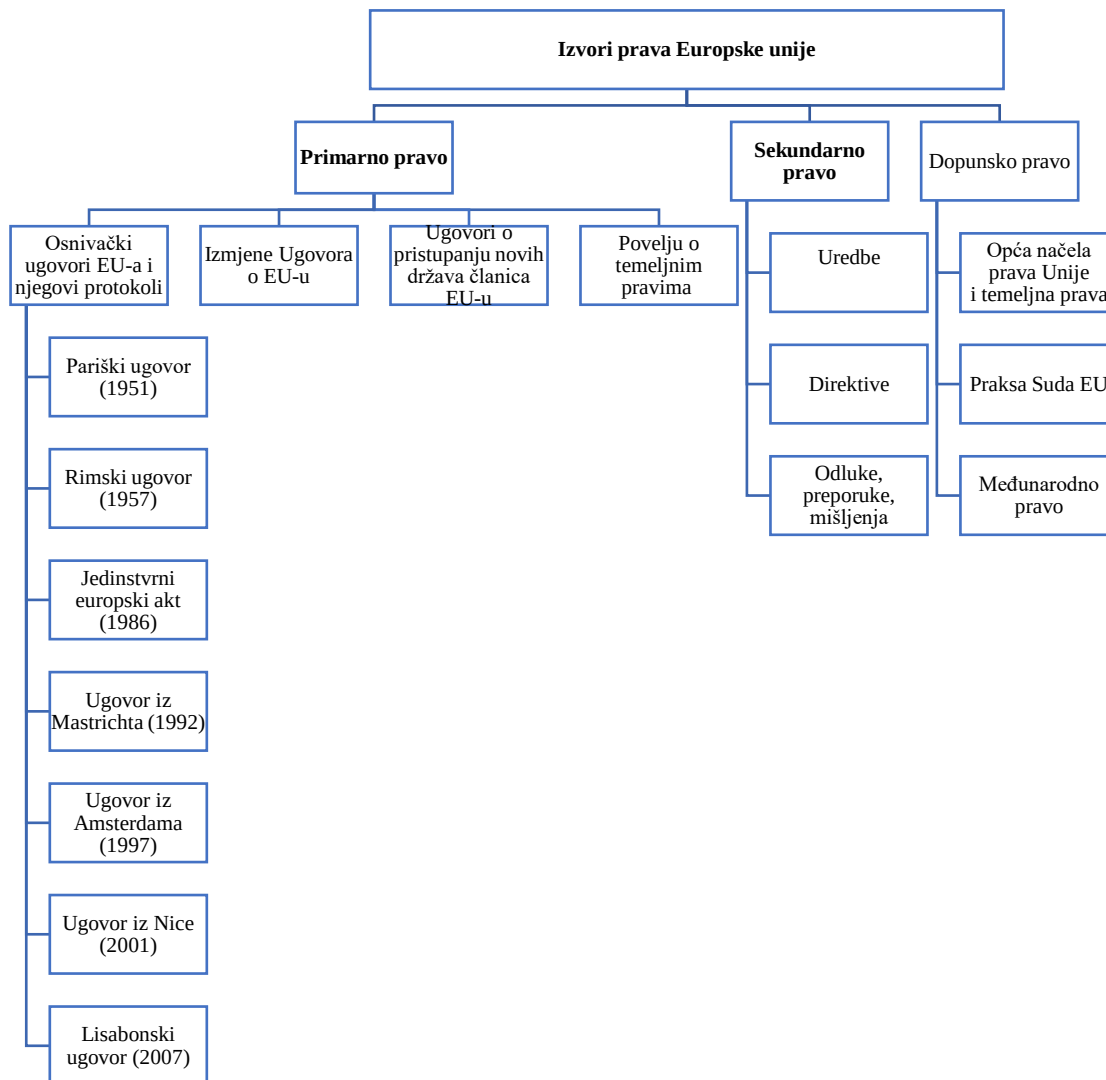
Pravo Europske unije ne koristi, ali poznaje pojam „javne službe“ (*public services*) već umjesto toga primjenjuje izraz „službe od općeg interesa“ (*services of general interest*).³⁴ Prema Priopćenju EK, „usluge od općeg interesa ključni su element u europskom modelu društva“ koje doprinose ukupnoj konkurentnosti europskog gospodarstva te se pružaju u kontekstu tržišta i tehnologija koje se neprestano razvijaju (Priopćenje EK, 2001).

Pojam „službi od općeg interesa“, Scott definira kao pravni koncept kojemu je svrha razlikovati one aktivnosti koje zaslužuju poseban tretman unutar institucionalnog okvira Europske unije naspram onih djelatnosti koje se imaju podvrgnuti pravilima unutarnjeg tržišta. Autor, navodi da se bit razlikovanja navedenih aktivnosti temelji pravnoj naravi usluge koja se pruža a ne na onome koja je organizacija nositelj pružanja usluge, tj. njen javnopravni ili privatnopravni status.

³⁴Clifton navodi da postoji niz razloga za to, uključujući pri tom društveno ekonomske odnose, tehnološke karakteristike određenog sektora, povijesni utjecaj na lokalnoj i regionalnoj razini itd. Isti autor smatra da se navedena promjena može objasniti, nastojanjem EU u odmicanju od naglaska na pojam „javnost“ (nerijetko povezuju samo s vlasničkim statusom), te usmjeravanjem na bitnost pravilnog pružanja usluge od općeg interesa, neovisno o statusu njenog titulara (Clifton et al., 2003, str. 4). Slično smatra i Sarvan, koja navodi da se pojmom javne ponekad naglašava da je nekoj službi dodijeljena posebna uloga od javnog interesa, a katkad da se odnosi na vlasništvo odnosno status tijela koje službu pruža pa se iz tog razloga u pravilu ne koristi taj izraz, već izraz „službe od općeg interesa“ (Sarvan, 2008, str. 1067).

Spomenuti autor, sam pojam smatra rezultatom vremena i konteksta u kojem je on oblikovan kao ishod politika EU uslijed širenja prostora djelovanja tržišnih zakonitosti (Scott, 2000, str. 312).

Shema 5. Izvori prava EU



Izvor: autor

Proces europeizacije i provedba modernizacijskih suvremenih upravnih reformi u velikoj mjeri odrazilo se i na shvaćanje koncepta javnih službi. Javne službe, posebno one gospodarske naravi, koje se pružaju putem velikih infrastrukturnih sustava, zahtijevaju od nositelja javne vlasti, radi investiranja u nova tehnološka rješenja kao i druga financijska i operativna restrukturiranja, financijska sredstva koja su u pravilu uvijek nedostatna. U tom smislu poželjno je tražiti alternative izvore financiranja, nerijetko u privatnom sektoru pri čemu „prijeti opasnost da se zaboravi kako

bi javna vlast i dalje trebala osigurati obavljanje javnih službi u skladu s javnim interesom“ (Đulabić, 2009, str. 94).

Stupanjem na snagu Jedinstvenog europskog akta (*Single European Act*)³⁵ omogućeno je da se radi stvaranje jedinstvenog europskog tržišta, kao ključnog cilja europske integracije, pristupi procesu liberalizacije određenih javnih službi odnosno njihovom otvaranju prema slobodnom tržištu.

Tijekom 1990- tih mnoštvom dokumenata Europske Komisije, započeo je proces kreiranja kao i harmoniziranja politika službi od općeg interesa koji se smatraju mekim pravom (*soft law*) (Koprić et al. 2014, str. 234). Predmetni dokumenti Europske unije o službama od općeg interesa, kao stručne i pravne podloge doprinijele su u razlikovanju te oblikovanja shvaćanja uloge službi od općeg interesa. Đulabić ističe da je najveći doprinos različitih dokumenata Europske komisije s početka 1990-ih u tome što su putem njih javne službe došle s jedne strane u samo središte javne rasprave o budućnosti ujedinjene Europe dok je s druge strane na taj način osiguran znatno veći stupanj važnosti tih službi za uspjeh projekta izgradnje Europske unije (Đulabić, 2006, str. 150). Isti autor navodi da je Europska je unija putem svojih dokumenata različite pravne snage, razvila vlastiti pristup materiji službi od općeg interesa i na taj način ostvarila izniman utjecaj na pravne sustave i javne politike zemalja članica (2021, str. 22). Najvažniji dokumenti kojim su oblikovane politike EU, koncept službi od općeg interesa te izgrađeni kriteriji razlikovanja gospodarskih i negospodarskih službi razvidni su iz Tablice 8.

Tablica 8. Prikaz relevantnih dokumenta EU o službama od općeg interesa

Godina	Dokument	Značaj
1986.	Jedinstveni europski akt	spominje službe od općeg gospodarskog interesa u kontekstu primjene općih pravila o tržišnom natjecanju

³⁵Single European Act SL L 169, 29.6.1987., str. 1–28 dostupno na (EUR-Lex - L:1987:169:TOC - EN - EUR-Lex (europa.eu)), pristup 12.12.2023.

1996.	Priopćenje Komisije o službama od općeg interesa ³⁶	Europske službe od općeg gospodarskog interesa obavljaju se prema pravilima o unutarnjem tržištu i konkurenciji
2003.	Zelena knjiga o službama od općeg interesa (<i>Green paper on services of general interest</i>) ³⁷	potiče koncept kontrolirane liberalizacije te ističe da su SGEI djelatnosti ekonomskog karaktera koje obuhvaćaju posebno određene usluge koje pružaju velike mrežne industrije poput prometa, poštanskih usluga, energetike i komunikacija, a pojam se odnosi i na bilo koju drugu gospodarsku aktivnost koja podliježe obvezama javnih usluga
2004.	Bijela knjiga o službama od općeg interesa (<i>White Paper on Services of General Interest</i>) ³⁸	definira osnovna načela pristupa EU prije svega da su koncepti „unutarnjeg tržišta“ i „službi od općeg interesa“ međusobno uskladiivi
2006.	Priopćenje o socijalnim službama od općeg interesa ³⁹	Razlikuje dvije skupine socijalnih službi od općeg interesa
2007.	Priopćenje o službama od općeg interesa i socijalnim službama od općeg interesa ⁴⁰	Kao jednu od socijalnih službi od općeg interesa prepoznaje zdravstvene službe
2008.	Protokol broj 26. Ugovora Europske unije o službama od općeg interesa ⁴¹	Naglašava ulogu nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa te zahtjeva visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak

³⁶ EC (1996) Communication on services of general interest in Europe, Official Journal of European Communities, C 281 od 26. rujna 1996

³⁷ Green Paper (2003) Green paper on services of general interest, Commission of the European Communities, Brussels, 21. svibnja 2003., COM (2003) 270 final

³⁸ Bijela knjiga (2004). European Commission, White Paper on Services of General Interest, 2004, COM (2004) 374 final

³⁹ EC (2006) Implementing the Community Lisbon Programme: Social services of general interest in the European Union, Communication from the Commission, COM 177 final

⁴⁰ EC (2007) Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 20. studenoga 2007., COM (2007) 725 final

⁴¹ Protokol broj 26. Ugovora Europske unije o službama od općeg interesa (Protocol (No26) on services of general interest), OJ/C/115/9.5.2008.

		tretman i promicanje univerzalnog pristupa i prava korisnika
2009.	Ugovor o Europskoj uniji (članak 14. i 106. stavak 2.) ⁴²	Uloga službi od općeg gospodarskog interesa u jačanju društvene kohezije u EU; na subjekte koji ih obavljaju primjenjuju pravila Ugovora, posebno pravila o konkurenciji
2012.	Priopćenje Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknade dodijeljene za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa ⁴³	Definirani uvjeti pod kojim su državne potpore subjektima koji obavljaju službe od općeg gospodarskog interesa spojive s pravilima EU o državnim potporama
2016	Povelja o temeljnim pravima Europske unije (članak 36.) ⁴⁴	Priznaje i poštuje pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa u svrhu promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije.

Izvor: autor prema Koprić et al. 2014, str. 234-235; 2012, str. 181-182

2.2.3.2 Utjecaj prakse Suda EU na razvoj javnih službi

Utjecaj sudske prakse suda EU naročito se manifestira u kreiranju shvaćanja uloge službi od općeg interesa i određivanju kriterija razlikovanja službi od općeg gospodarskog interesa od ostalih negospodarskih službi od općeg interesa te povoljan učinak na kreiranje pojmova „gospodarske djelatnosti“⁴⁵ i „gospodarskog subjekta“. Širina shvaćanja i tumačenja navedena dva pojma, bitno

⁴² Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) Protokoli Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007. Tablice ekvivalenata OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>, pristup 13.12.2023.

⁴³ Priopćenje Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknade dodijeljene za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa Tekst od značaja za EGP SL C 8, 11.1.2012., str. 4–14

⁴⁴ Povelja o temeljnim pravima Europske unije (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26. 10.2012), 2012/C326/02.

⁴⁵ Pitanjem razgraničenja gospodarske i negospodarskih aktivnosti bavi se i Europski sud pravde koji isto nije jasno i nedvojbeno utvrdio pa postoji izvjesna mogućnost utvrđivanja pojama gospodarske djelatnosti od slučaja do slučaja, tim više što se praksa suda još formira. Đulabić smatra potrebnim ponuditi elemente o kojim bi trebalo voditi računa pri određivanju gospodarske djelatnosti: postojanje funkcionirajućeg tržišta s obzirom na određenu djelatnost te potpune ili djelomične financijske protučinidbe kao ekvivalenta za uslugu koju određeni subjekt pruža; financiranje djelatnosti iz javnih ili privatnih izvora; ostvarivanje socijalnih ciljeva kao isključiva motivacija obavljanja djelatnosti,

utječe na primjenu odredbi *acquis* na pojedine kategorije službi od općeg interesa što se prvenstveno odnosi na odredbe o jedinstvenom tržištu, državnim potporama, tržišnoj utakmici itd. (Đulabić, 2007, str. 150-158).⁴⁶ Koprić et al. gospodarskom službom smatraju svaku aktivnost od pružanja usluga na tržištu dok je gospodarski subjekt svaki subjekt koji pruža određenu gospodarsku aktivnost neovisno o načinu financiranja i statusnom položaju (Koprić et al., 2014, str. 236).⁴⁷

Dugogodišnja i iscrpna jurisprudencija EU u području službi od općeg interesa, vrlo je bogata, složena ali i nekonzistentna.⁴⁸ Prema Sauteru, sudska praksa o javnim uslugama inicijalno je proizišla iz rasprava koje su prvenstveno odnosile na pitanja zakonskih monopola i posebnih prava proistekli iz tumačenja članaka 37. i 160. UFEU, u slučajevima *Costa* (1964)⁴⁹ i *Sacchi* (1974)⁵⁰ (Sauter, 2014, str. 22). Zahvaljujući nizu sudskih odluka, oblikovane su neke od temeljnih komponenti, važnih za razlikovanje različitih oblika službi od općeg interesa te između ostalog izgrađeni kriteriji temeljem kojih se opravdava ograničenje tržišne konkurencije u pružanju usluga od općeg gospodarskog interesa. Na taj je način stvoren institucionalni okvir u kojem se obavljanje

odnosno postojanje isključivo socijalne funkcije određene djelatnosti; realizacija načela društvene solidarnosti Đulabić (2007, str. 155-156).

⁴⁶ Službe od općeg gospodarskog interesa kao pojam nisu opisane i formulirane primarnim pravom EU-a, već države članice autonomno određuju što predmetni pojam obuhvaća. Pri tom, njihova autonomija nije potpuna već je ograničena institucionalnim okvirima prava EU u čemu je presudan kriterij gospodarske, odnosno negospodarske naravi službi.

⁴⁷ Đulabić navodi da pravna narav subjekata koji obavlja poslove javne službe nije od presudne važnosti budući da je iz prakse ESP razvidno da se svaka djelatnost može proglasiti gospodarskom djelatnosti i podvrći tržišnim mehanizmima (Đulabić, 2007, str. 156).

⁴⁸ Judikatura ESP nedvojbeno upućuje da se neke od djelatnosti tretiraju kao gospodarske dok se druge ne podvrgavaju tom modelu, što naročito dolazi do izražaja u presudama o osnovnim i dopunskim mirovinskim fondovima, djelatnostima iz područja socijalne i zdravstvene skrbi i obrazovanja (Đulabić, 2007, str. 152). Iz presude ESP u predmetu *Poucet i Pistre* razvidno je da je sud jasno zauzeo stav da obvezni sustav javnog socijalnog osiguranja ne ulazi u područje primjene tržišnih pravila EU jer kao takav oblik službi ispunjava isključivo socijalnu funkciju (C-159/91 i C-160/91 *Christian Poucet v Assurances Générales de France and Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon* [1993] ECR I-637 točka 18.). S druge strane u predmetu *Albany* sud je zaključio da mirovinski fondovi unatoč ostvarivanju socijalnih ciljeva, sami određuju iznose doprinosa te se nalaze u konkurentnom odnosu s drugim osiguravajućim društvima, zbog čega se imaju smatrati gospodarskim subjektom, unatoč tome što nisu usmjereni na ostvarenje profita, već prije svega na postizanje socijalnih ciljeva i realizaciju načela solidarnosti (C-67/96 *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ECR I-5751 točke 81 – 87.).

⁴⁹ Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. (Case 6/64). Dostupno na [EUR-Lex - 61964CJ0006 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), pristup 22.12.2023.

⁵⁰ Giuseppe Sacchi. Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Biella - Italy. (Case 155-73). Dostupno na [EUR-Lex - 61973CJ0155 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), pristup 22.12.2023.

usluga od općeg interesa, izuzima od primjene pravila tržišnog natjecanja, za što se navode primjeri predmeta *Corbeau*⁵¹, *Almelo*⁵² i *Altmark*⁵³.

Prakse korištenja vanjskih subjekata u obavljanju lokalnih javnih službi posebno se aktualiziralo po pitanju javnog financiranja subjekata koji obavljaju takve djelatnosti. Naime nastankom i jačanjem EU to je pitanje postalo izrazito značajno zbog nastojanja realizacije projekta jedinstvenog tržišta kojemu je, pak, tržišno natjecanje postalo jedan od vitalnih ciljeva (Đulabić i Franić, 2021, str. 169).

Navedeno je izuzetno važno ako se uzme u obzir da se tržišta razlikuju od države do države pa je stoga gotovo nemoguće dati jednoznačan odgovor na pitanje što predstavlja gospodarsku djelatnost a što ne. Naime, u pogledu navedenog ključni problem pojavio se prilikom definiranja imaju li se financijska sredstva kojima javna vlast financira gospodarske javne službe smatrati naknadama ili potporama. Stoga je nadasve značajna presuda Europskog suda pravde u predmetu *Altmark* kojom su utvrđeni kriteriji prema kojima se financijska sredstva kojima javna vlast financira gospodarske javne službe smatraju naknadama.

Zahvaljujući spomenutoj presudi jasno su postavljeni kumulativni uvjeti prema kojima naknada za obavljanje javne službe ne predstavlja državne potpore. Ti su kriteriji taksativno navedeni kako slijedi: a) da primatelje nakade mora imati obvezu obavljanja javne službe i da je ta obveza jasno određena; b) parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed, na nepristran i transparentan način; c) naknada ne smije premašiti iznos nužan za pokrivanje svih ili dijela troškova pretrpljenih tijekom obveze pružanja javnih usluga, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit; d) ako gospodarski subjekt nije izabran u postupku javne nabave, razina naknade određuje se u usporedbi s analizom troškova koje ima neko dobro vođeno prijevozničko poduzeće (Koprić et. al., 2014, str. 232).

⁵¹ Criminal proceedings against Paul Corbeau. Reference for a preliminary ruling: Tribunal correctionnel de Liège - Belgium. Competition - Postal monopoly - Scope. (Case C-320/91). Dostupno na [EUR-Lex - 61991CJ0320 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), pristup 22.12.2023.

⁵² Commune d'Almelo i drugi protiv NV Energiebedrijf Ijsselmij. Zahtjev za prethodnu odluku: Gerechtshof Arnhem - Nizozemska. Tržišno natjecanje. Predmet C-393/92. Dostupno na [EUR-Lex - 61992CJ0393 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), pristup 22.12.2023.

⁵³ Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (Case C-280/00). Dostupno na [EUR-Lex - 62000CJ0280 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), pristup 22.12.2023.

Đulabić navodi sedam temeljnih koncepata proizišlih iz prakse suda EU, kojima je omogućena i potpomognuta izgradnja ključnih pojmova važnih za shvaćanje službi od općeg interesa: a) definicija poduzeća, b) primjena pravila o državnim potporama, c) gospodarska aktivnost, d) koncept univerzalnosti, e) elementi za utvrđivanje obveze javne službe, f) koncept naknade i državne potpore i g) funkcionirajuće tržište (Đulabić, 2021, str. 26-28).

Shema 6. Primjeri relevantnih odluka suda EU i temeljni pojmovi važnih za shvaćanje službi od općeg interesa⁵⁴

Gospodarska djelatnost
•C-118/85 <i>Komisija protiv Italije</i>, •C-35/96 <i>Komisija protiv Italije</i>, •C-180/98 i C-184/98 <i>Pavlov i drugi</i>
Definicija poduzeća (<i>undertaking</i>)
•C-41/90 <i>Hofner i Elsner</i>, •C-180/98 i C-184/98 <i>Pavlov i drugi</i>, •C-475/99 <i>Ambulanz Glockner</i>, C-219/97 <i>Drijvende Bokken</i>, •C-205/03 <i>FENIN</i>, •C-67-96 <i>Albany</i>, •C-159-91 i C-160/91 <i>Poucet i Pistre</i>
Naknade za obavljanje javne službe i državne potpore
•C-280/00 <i>Altmark Trans</i>, •C-34/01 <i>Enirisorse</i>, •C-83/01 <i>Chronopost</i>
Utvrđivanje obveze javne službe (<i>public service obligations</i>)
•T-289/03 <i>BUPA</i>

Izvor: autor

⁵⁴ Dostupno na [EUR-Lex - 61985CJ0118 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 61996CJ0035 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 61998CJ0180 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 61990CJ0041 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 61999CJ0475 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 61997CJ0219 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 62003CJ0205 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 61996CJ0067 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 61991CJ0159 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 62001CJ0034 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 62001CJ0083 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); [EUR-Lex - 62003TJ0289 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), datum pristupa 22.12.2023.

2.2.4 Tendencije razvoja službi od općeg interesa

Uz razvoj koncepta službi od općeg interesa jačaju i opće tendencije razvoja javnih službi na što poseban utjecaj imaju globalni faktori upravnog razvoja i reformi javne uprave. U tom smislu naročito se ističu tendencije liberalizacije, deregulacije, privatizacije, komercijalizacije, u novije vrijeme remunicipalizacija javnih službi (Koprić et al. 2014, str. 222-223) te koprodukcija (2021, str. 243-244).

Liberalizacija u suštini predstavlja uklanjanje monopola i otvaranje tržišta pojedinih javnih usluga pri čemu je fokus na povećanju kvalitete i smanjenju cijena tih usluga, koje bi trebale rezultirati otvaranjem tržišta i natjecanjem ponuditelja. Liberalizacija se u pravilu odvija u više faza: u prvom redu se uklanjaju isključiva prava određenih subjekata na obavljanje određenih službi a potom se kreira regulacijski okvir koji će omogućiti funkcioniranje određene djelatnosti odnosno uspostava neovisnih regulatora koji će biti neovisni o političkom utjecaju s jedne strane, da bi se na kraju uspostavilo tržište određene vrste usluge od općeg interesa.

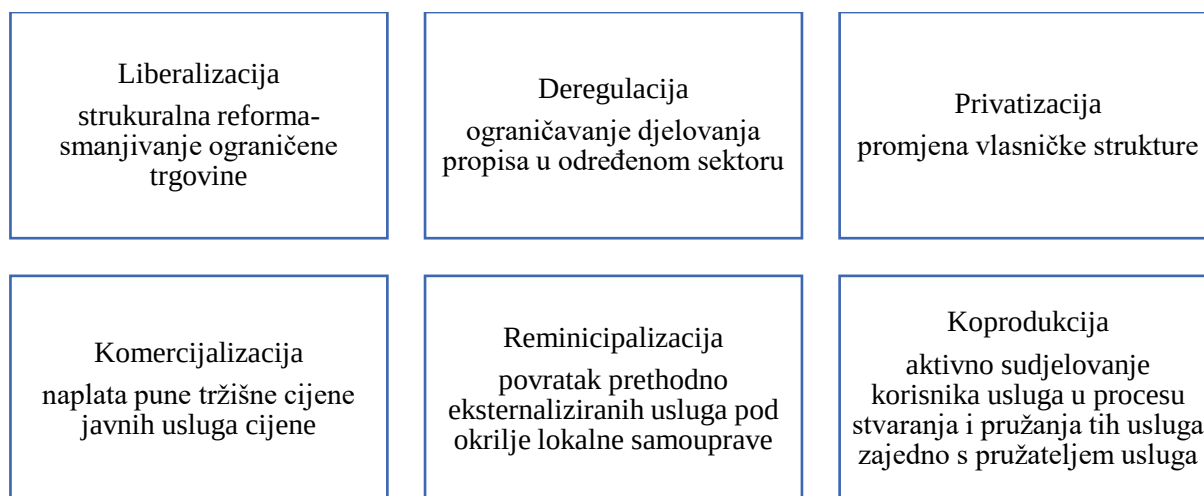
Koncept deregulacije obuhvaća smanjenje ove vrste regulacije određene djelatnosti koju vrše politička tijela na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini da bi se izbjegao politički utjecaj na ekonomsku djelatnost što pak nerijetko implicira deregulacijski paradoks: iako se načelno naglašava zahtjev za smanjenjem regulacije određene djelatnosti, paralelno se pojavljuje nove i dodatne regulacije.

Privatizacija⁵⁵ podrazumijeva jedan od značajnih tržišnih instrumenta novog javnog menadžmenta kojim se mijenja se vlasnička struktura trgovačkog društva koje je ranije bilo uglavnom u isključivom javnom vlasništvu s monopolnim položajem, kao jedini pružatelj usluga određene javne službe. U pravilu privatizacija dovodi do prepuštanja određivanja cijene usluge od općeg interesa, što pak implicira naplatu pune tržišne cijene javnih usluga čime njihovi korisnici postaju konzumenti u kojem slučaju govorimo o komercijalizaciji. Tendencija remunicipalizacije, pojavljuje se početkom 21. stoljeća, te predstavlja nastojanje ponovnog postupnog vraćanja pojedinih javnih službi pod okrilje države poput opskrbe vodom i električnom energijom, javnog prijevoza, zbrinjavanja otpada, čišćenja itd. (Koprić et al. 2014, str. 223-225).

⁵⁵ Pallesen, ukazuje na dva temeljna razloga razvoja privatizacije. Prvi se pripisuje političko-ideološkim faktorima smatrajući privatizaciju strategijom liberalno-konzervativnih struja, dok se drugi razlog povezuje s gospodarskom krizom odnosno fiskalnim stresom (Pallesen, 2004, str. 573).

Konačno, posljednjih desetljeća 20. i početkom 21. stoljeća intenzivirana je praksa uključivanja građana i organizacija civilnog društva u područje djelatnosti javnih službi, trend poznat pod nazivom koprodukcija. Riječ je o pojavi koja podrazumijeva zajedničku „proizvodnju“ usluga javnih službi od strane javnih organa i samih korisnika tih službi, a temelji se na ideji da su proizvodnja usluge javne službe i njezino konzumiranje usko povezani, doslovno pa neodvojivi (Koprić et. al. 2021, str. 243).

Shema 7. Tendencije razvoja službi od općeg interesa



Izvor: autor

2.2.5 Službe od općeg gospodarskog interesa

Rasprave o službama od općeg gospodarskog interesa protežu se još iz razdoblja 1980-tih, a efekti tih rasprava posebno su značajna s obzirom na specifičnost i heterogenost institucionalnih okvira za zemlje članice EU. Spomenute rasprave dobile su još veći značaj naročito ako se uzme u obzir proces europeizacije i narativ integriranja europske pravne stečevine (*acquis communautaire*) u nacionalna zakonodavstva, koji pak za cilj ima uspostavljanje univerzalnog pristupa javnim uslugama, kao temeljnom stupu suvremenog europskog društvenog modela (Đulabić i Franić, 2021, str. 163).

Sintagma „službe od općeg gospodarskog interesa“ pojavljuje se još davne 1957. u Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice, pri čemu valja naglasiti, kako se pojam bitno šireg značenja i značaja - „službe od općeg interesa“, ne koristi u ugovorima EZ. Za navedenu konstataciju postoji razumno obrazloženje, osobito ako se uzme u obzir, pragmatičan i svrsishodan

cilj tj. predmet interesa EU, koji se primarno manifestirao u uvođenju jedinstvenog tržišta (*single market*). Unatoč isticanju primarnog cilja–izgradnje jasnog i konzistentnog pravnog okvira djelovanja javnih službi uz poštovanje posebnosti različitih javnih politika i konkretnih situacija, osnovni motiv EU u kreiranju vlastitog pristupa shvaćanju službi od općeg interesa zapravo je bila jasna demarkacija pojedinih kategorija službi od općeg interesa i njihovo podvrgavanje odredbama pravne stečevine EU (*acquis*) o tržišnom natjecanju, državnim potporama i drugo (Koprić et al., 2008, str. 654-655). U takvim okolnostima, očekivano je da su službe od općeg gospodarskog interesa, kao temeljni stup unutar jedinstvenog tržišta i ključni nositelj aktivnosti, imale daleko veći značaj i ulogu u odvijanju tržišnih djelatnosti između zemalja članica EU naspram drugih oblika javnih službi.⁵⁶

Kako koncept jedinstvenog tržišta nudi građanima pristup javnim uslugama, gdje se većina njih u pravilu isporučuje putem tržišta, EU je postavila tržišna pravila, kako bi se funkcioniranje tih tržišnih aktivnosti odvijalo u interesu korisnika navedenih usluga. Postavljanje tržišnih pravila, nužno se implicira ugrađivanje posebnih mehanizama zaštite interesa građana s obzirom da se navedene usluge odvijaju na temelju određenih načela i uvjeta koji su u najvećoj mjeri povezani prvenstveno s potrebama korisnika. U tom smislu, zaslužuju posebno oblikovan regulatorni okvir u kontekstu djelovanja tržišne utakmice, a sve u cilju osiguranja i promicanja pristupačnosti, visoke kvalitete usluga i jednakog tretmana svih korisnika usluga. Đulabić smatra da stavljanje javnih službi pod poseban režim, nije samo rezultat tržišnog neuspjeha (*market failure*) nego i ishod interesno-političke percepcije o korisnosti određene djelatnosti za zadovoljenje javnih potreba (Đulabić, 2021, str. 21).

Koncept i ideja službe od općeg gospodarskog interesa, u ulozi pružatelja javnih usluga nužnih za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba građana suvremenog društva, karakterizira pravna kompleksnost kao rezultat međudjelovanja javnog i privatnog prava. Naime, SGEI s jedne strane omogućuju realizaciju temeljnih aktivnosti suvremene zajednice utemeljenih primarno na ostvarivanju javnog interesa, dok s druge strane za pružene usluge naplaćuju tržišnu cijenu.

⁵⁶ Szyszczak primjećuje da su javne službe država članica EU sve više podvrgnute procesu europeizacije. Smatra da se kontrola nad obavljanjem javnih službi članica EU pojavila vrlo rano, još 1957. godine utemeljena u članku 90. stavkom 2. EEZ-a. navedenom odredbom propisano je institut izuzeća od postupne primjene pravila Ugovora o EEZ za službe od općeg gospodarskog interesa. Autorica postavlja pitanje je li pružanje javnih usluga gospodarska aktivnost unatoč tome što se ostvaruju društveno korisni ciljevi? (Szyszczak, 2011, str. 2).

Pojednostavljeno rečeno, službe od općeg gospodarskog interesa, dominantno predstavljaju tržišne djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu s jasnim ciljem: dobrobiti građana.⁵⁷

U kontekstu institucionalno normativnog okvira EU, pojam službi od općeg gospodarskog interesa, spominje u nekoliko relevantnih dokumenata: u člancima 14. i 106. stavak 2. UFEU, Protokolu 26. UFEU-a te članku 36. Povelje o temeljnim pravima EU (Sauter, 2014, str. 12) o kojima se u nastavku daje kratki pregled.

Članak 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisuje da Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene ugovora, vode računa o tome da se usluge od općeg gospodarskog interesa odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka te da Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge. Nadalje, člankom 106. stavkom 2. istog Ugovora propisano je da poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, posebno pravilima o tržišnom natjecanju, i to u onoj mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne ograničava obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene.⁵⁸

Protokolom 26. o uslugama od općeg gospodarskog interesa, u samo dva članka, propisane su zajedničke vrijednosti Unije koje u kontekstu službi od općeg gospodarskog interesa uključuju: temeljnu ulogu i široku autonomiju nacionalnih, lokalnih i regionalnih tijela u naručivanju, obavljanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa, koje su u najvećoj mogućoj mjeri povezane s zahtjevima korisnika; raznolikost tih usluga te razlike u potrebama i preferencijama korisnika koje mogu proizlaziti iz različitih kulturnih, geografskih i socijalnih okolnosti; visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak tretman i promicanje

⁵⁷ Pojam „usluge od općeg gospodarskog interesa“, uveden je u pravni sustav Republike Hrvatske, Zakonom o uslugama (NN 80/11) integrirajući pri tom u zakonodavstvo Republike Hrvatske, Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–68; dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32006L0123>) pristup 29.12.2023.. Predmetnim zakonom u članku 4. točki 15. definiran je citirani pojam kao „usluga kojom se izvršava posebna zadaća u društvenom interesu propisana posebnim propisom u kojem je precizno navedena priroda posebne zadaće“.

⁵⁸ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Ugovor o Europskoj uniji [2016], Službeni list br. C202/1, dostupno na (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=BG>), pristup 30.12.2023.

univerzalnog pristupa i prava korisnika.⁵⁹ Na kraju treba spomenuti članak 36. Povelje kojim je propisano da u cilju promicanja teritorijalne i socijalne kohezije, EU priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa kako je predviđeno zakonodavstvima i praksom država članica te u skladu s Ugovorima.⁶⁰

Pod sintagmom službi od općeg gospodarskog interesa, Syszczyk smatra one uobičajene aktivnosti koje država odnosno drugi pružatelji javnih usluga isporučuju građanima ili drugim subjektima utvrđene kriterijima od općeg interesa. Ista autorica ističe širinu pojama koji često obuhvaća različita značenja pa se u praksi nerijetko zamjenjuje sa sljedećim nazivima: „službe od općeg interesa“ (*services of general interest*), „obveze univerzalnih usluga“ (*universal service obligations*), „obveze javnih službi“ (*public service obligations*), te u Velikoj Britaniji „javne službe“ (*public services*) (Syszczyk, 2007, str. 211).

Europska Komisija definira koncept službi od općeg gospodarskog interesa kao pojam koji se razvija i ovisan je, između ostalog, o potrebama građana, tehnološkom i tržišnom razvoju te društvenim i političkim preferencijama u određenoj državi članici. U tom smislu, usluge koje se svrstavaju u okvir službi od općeg gospodarskog interesa, moraju biti upućene građanima ili biti u interesu društva u cjelini. Također, istim priopćenjem, propisano je da službe od općeg gospodarskog interesa, imaju i središnju ulogu u promicanju društvene i teritorijalne kohezije, gdje EU i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti, moraju voditi računa da takve službe djeluju na temelju načela i uvjeta koji im omogućuju ispunjavanje njihovih misija (Priopćenje EK, 2012).⁶¹

Syszczyk smatra da bi sveobuhvatniji naziv pojma službi od općeg gospodarskog interesa trebao biti „ekonomske usluga u općem interesu“ (*economic services which are in the general interest*) kojima bi uključivale tradicionalne usluge iz područja komunalnih djelatnosti, društvenog sektora, obrazovanja i zdravstvene zaštite, kao i izvođenje određenih financijskih i internetskih usluga (Syszczyk, 2007: 211).

⁵⁹ Protoklol (br. 26) o uslugama od općeg interesa SL C 202, 7.6.2016., str. 307–307

⁶⁰ Povelja Europske unije o temeljnim pravima [2016], Službeni list br. C202/389

⁶¹ Priopćenje Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknade dodijeljene za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa Tekst od značaja za EGP SL C 8, 11.1.2012., str. 4–14

2.2.6 Normativni okvir djelovanja javnih službi u Republici Hrvatskoj

Zbog izuzetnog značaja i uloge u društvu, koncept službi od općeg interesa desteljećima je predmet razvoja unutar europskog institucionalnog okvira. U zakonodavnom okviru Republike Hrvatske, razvoj navedenog koncepta prisutan je neko kraće vrijeme s više ili manje integriranim detaljno uređenih instituta europskog prava, na što je sigurno imalo utjecaj, nedostatak adekvatne terminologije te snažna nacionalna upravno-pravna tradicija utemeljena na čvrstom socijalističkom naslijeđu.⁶² O terminološkim i koncepcijskim vrludanjima, u pogledu javnih službi bavi se Đulabić, koji smatra da je terminologija na području javnih službi u Hrvatskoj izuzetno neujednačena, što pripisuje „posljedici podvođenja pod pojam javnih službi uglavnom negospodarskih djelatnosti, ali i prilično fragmentiranog i ponekad stihijskog razvoja pojedinih sektora“. (2009, str. 98).

Gledajući unatrag, prije stupanja Republike Hrvatske u europske integracije, pojam javnih službi u zakonodavstvu Republike Hrvatske, uslijed bogate vlastite upravno-pravne tradicije, značajno je bio zastupljen u nizu propisa, no bez jednoznačno i detaljno utvrđenih kriterija na temelju kojih bi se jednostavno dalo zaključiti u čemu je njihov poseban pravni status (Borković, 2002, str. 17). Takav pristup razvoju koncepta javnih službi rezultat je njihovog turbulentnog razvoja popraćenih društveno političkim previranjima u bivšoj SFRJ, u razdoblju od 1953. kada kao pojam ulaze u zakonodavstvo pa sve do 1990.

Borković daje kronološki pregled razvoja pojma javne službe pri čemu navodi da se najširi pojam javne službe utvrđen Zakonom o javnim službenicima iz 1957. kojim se javnim službama smatrala sveukupna djelatnost ustanova i državnih organa. Nadalje, navodi da je nakon 1963. pojam javne službe ispušten iz ustavnih i zakonskih tekstova a umjesto njega je usvojen novi termin „radna organizacija“ te da je Ustavom iz 1974. ponovno prihvaćen novi terminološki supstitut za pojam javnih službi u obliku „djelatnosti odnosno poslovi od posebnog društvenog interesa“ kojim je obuhvaćen široki niz djelatnosti poput područja odgoja, obrazovanja, znanosti, kulture i drugo. Javne službe ponovno se kao ustavna kategorija integriraju u Ustav Republike Hrvatske 1990., no ni tada s pobliže propisanim njihovim ustrojstvom i funkcioniranjem (Borković, 2002, str. 17).

⁶² Prema Kopriću et al. domaće zakonodavstvo ne karakterizira jedinstvena terminologija već je za različite djelatnosti javnih službi u pravnoj regulativi moguće naći različite nazive (Koprić et al., 2014, str. 237). Mogući uzrok tome je i to što pojmovi egzistiraju po svojevrsnoj inerciji iz prijašnjeg sustava odnosno doslovno i olako se prevode iz engleskog jezika (Đulabić, 2009, str. 100).

Ustav Republike Hrvatske spominje javne službe kao ustavnu kategoriju na tri mjesta. Tako je člankom 44. propisano da svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe; člankom 61. dopušta se ograničenje prava na štrajk u oružanim snagama, policiji, državnoj upravi i javnim službama te je člankom 110. propisano da Vlada Republike Hrvatske usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi.⁶³

Prema Đulabiću, tijekom ustavnih promjena kontinuirano je oblikovano shvaćanje da se pojam javne službe dominantno odnosi na negospodarske djelatnosti naspram gospodarskih djelatnosti koje su se u pravilu sve rjeđe nazivala javnim službama. Podvrgavanjem samo negospodarskih djelatnosti pod pojam javne službe dovelo je do neujednačenosti u shvaćanju i primjeni pojma javne službe, pa su tako danas u regulatornom okviru zastupljeni različiti pojmovi koji se odnose na djelatnosti javnih službi (Đulabić, 2009, str. 98). Isti autor, u okviru institucionalnog okvira, identificira i iscrpno navodi nekoliko različitih izraza koji se koriste za različite javne službe prikazanih u Tablici.9 te pojašnjava da se navedeni termini u suštini ne diferenciraju u nekoj značajnoj koncepcijskoj razlici između različitih kategorija javnih službi već je takva bogata šarolikost pojmova rezultat kaotične situacije (2009, str. 99) odnosno da je „svojevrсна zbrka u terminologiji očito refleksija nejasne teorijsko-doktrinarne koncepcije koja stoji u pozadini brojnih termina koji se koriste u pozitivnom zakonodavstvu u Hrvatskoj“ (Đulabić, 2021, str. 34).

Tablica 9. Normativni okvir djelovanja javnih službi u Republici Hrvatskoj

Javne službe
Čl. 6. Zakona o ustanovama, (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08);
Čl. 2/1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, (NN 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04 – Uredba, 178/04, 38/09);
Čl. 9. Zakona o visokim učilištima, (NN 54/96 – pročišćeni tekst, 14/00, 67/00, 94/00, 129/00, 78/03);
Čl. 3/1. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, (NN 87/08);
Čl. 2/2. Zakona o obrazovanju odraslih, (NN 17/07);

⁶³ Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst, (NN 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.)

Čl. 3. Zakona o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom, (NN 42/05);

Čl. 1/3. Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi, (NN 10/97, 107/07)

Javne usluge

Čl. 3/2. Zakona o tržištu električne energije, (NN 68/01);

Čl. 3/5. Zakona o tržištu električne energije, (NN 177/04, 76/07, 152/08);

Čl. 12. Zakona o tržištu plina, (NN 68/01, 87/05);

Čl. 5/2. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, (NN 177/04, 76/07);

Čl. 1/1. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, (NN 68/01, 109/01)

Djelatnosti od posebnog društvenog interesa

Čl. 1/2. Zakona o osnovnom školstvu, (NN 69/03, 76/05).

Djelatnost od posebnog interesa za RH

Čl. 3/1. Zakona o socijalnoj skrbi, (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07);

Čl. 1/4. Zakona o športu, (NN 71/06, 150/08);

Čl. 2/1. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, (NN 123/03, 105/04, 174/04, 46/07);

Čl. 5. Zakona o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga, (NN 79/07);

Čl. 5/1. Zakona o Agenciji za sigurnost željezničkog prometa, (NN 120/08);

Čl. 13/1. Zakona o otpadu, (NN 178/04, 111/06, 110/07, 60/08)

Usluga i djelatnosti od posebnog interesa za RH

Čl. 2. Zakona o telekomunikacijama, (NN 122/03, 158/03, 60/04, 70/05).

Regulirane djelatnosti koja se obavlja kao javna usluga

Čl. 4/3. Zakona o tržištu plina, (NN 40/07, 152/08)

Usluge od posebnog interesa za RH

Čl. 3/1. Zakona o pošti, (NN 172/03, 172/03, 15/04, 92/05, 63/08).

Izvor: autor prema Đulabić, 2009. str. 99

Odsutnost sistemskog i promišljenog pristupa u pogledu javnih službi vidi se i u tome da Republika Hrvatska za razliku od drugih država slične ako ne i iste upravno pravne tradicije još uvijek nema posebnim zakonom regulirano pitanje o brojnim javnim službama.⁶⁴ Izostanak cjelovito uređenog

⁶⁴ Pitanje javnih službi, Republika Srbija je regulirala posebnim Zakonom o javnim službama (42/1991-1657, 71/1994-2436, 79/2005-12 (dr.zakon), 83/2014-22 (dr. zakon)), još 1991. Člankom 1. citiranog zakona propisano je što se sve ima smatrati javnim službama. Sukladno navedenoj odredbi u smislu tog zakona javnim službama „smatraju

pristupa konceptu javnih službi osobito je razvidan u kontekstu potpunog odsustva prije svega razlikovanja dvije temeljnih kategorija javnih službi, između gospodarskih i negospodarskih službi te posebno uređenog regulatornog okvira gospodarskih javnih službi kojom bi se propisala opća pitanja njihovog funkcioniranja (Đulabić, 2009: 97).

Zbog manjka strategije razvoja javnih službi i zajedničkih politika pri izradi propisa te nedostatka posebnog zakona, kojim bi se uredilo pravno područje javnih službi, odgovore na opća pitanja koja se odnose na koncept javnih službi moguće je pronaći u Zakonu o komunalnom gospodarstvu iz 2018.⁶⁵ te Zakona o ustanovama iz 2019.⁶⁶

Jedinstvenost ZKG-a manifestira se u nekoliko važnih odredbi kojima se daje novi pogled na koncept javnih službi. Tako je člankom 4. ZKG-a propisano da se komunalno gospodarstvo temelji između ostalih i na načelu javne službe dok se člankom 8. definira načelo javne službe, na način da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba, a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti su od općeg interesa. Isti zakon na više mjesta spominje i institut djelatnosti od općeg interesa što bi prema Đulabiću trebalo predstavljati ekvivalent pojmu službe od općeg interesa iz stečenih prava EU, no isti autor ostavlja otvorenim pitanje korespondiraju li doista ta dva pojma na upravo onaj način kako ga promiče pravo EU (Đulabić, 2021, str. 32).

Izostanak strateškog i sveobuhvatnog pristupa javnim službama, nedostatak sustavne regulacije strukture i organizacije javne uprave, konceptualna nedosljednost pravne terminologije, otežava harmonizaciju i koherentnost domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom EU (*acquis*) i dovodi do neusklađenog razvoja samog koncepta javnih službi, protivno jasnim ciljevima i standardima koji proizlaze iz propisanih institucionalno normativnih okvira i politika EU.

se ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnosti odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima“. Dostupno na (<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/1991/42/3/reg>), pristup 30.12.2023. Republika Slovenija je pak problematiku javnih službi normirala Zakonom o gospodarskim javnim službama iz 1993. (Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS4) kojim su javne službe određene u funkcionalnom smislu kao djelatnosti kojima se pružaju materijalna javna dobra kao robe i usluge kojih je trajno i nesmetano obavljanje u javnom interesu, u onoj mjeri u kojoj se one ne mogu osigurati na tržištu.

⁶⁵ Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

⁶⁶ Zakon o ustanovama pročišćeni tekst zakona (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19,151/22)

2.2.7 Lokalne javne službe

Pojam lokalnih javnih službi i pružanje usluga od lokalnog značaja usko je povezan uz institut teritorijalne podjele države pa kao takav predstavlja nezaobilazan dio djelovanja suvremenih teritorijalnih jedinica, neovisno o tome na koji se način osigurava njihova realizacija. Javne se službe pojavljuju na nacionalnoj i lokalnoj razini, no njihovo djelovanje najviše dolazi do izražaja na onoj razini teritorijalne podjele na kojoj se građanima, sukladno načelu supsidijarnosti, neposredno pružaju javne usluge od posebne važnosti nužnih za svakodnevni život.⁶⁷

Jedna od uloga lokalnih jedinica je osiguravanje kontinuiranog obavljanje lokalnih javnih službi na način koji je etički pravedan i organizacijski adekvatan budući da je riječ zadovoljavanju potreba koje su jednako značajne za sve građane neovisno o njihovom ekonomskom potencijalu (Pusić, 2010: 37). Prema Pusiću lokalne javne službe kao „djelatnosti lokalnih jedinica služe zadovoljavanju potreba i interesa njezinih stanovnika, i to bez obzira na to je li lokalna zajednica primarno žarište njihove identifikacije” (Pusić, 2010, str. 35).

Europske tradicije lokalne samouprave poznaju tri različita koncepta određivanja lokalnih poslova: a) francuski model, obilježen tradicionalno krutim centralističkim shvaćanjem uređenja države, koji posebno razlikuje decentralizaciju od dekoncentracije što je neposredno povezano s razlikovanjem lokalne jedinice od upravne jedinice; b) germanski model kojeg karakterizira snažna tradicija političke decentralizacije s izraženim dualizmom državne uprave i samouprave; c) engleski model, specifičan po *ultra vires* doktrini (Koprić, 2005, str. 36-43). Povijesno gledajući, stvaranje velikog broja sadržajno raznovrsnih lokalnih javnih službi rezultat je ukupnog razvoja socijalne države u Europi kroz dvadeseto stoljeće. Koprić navodi da su nakon završetka Drugog svjetskog rata lokalne vlasti preuzimale sve više odgovornosti za pružanje javnih usluga čime se naročito naglasio značaj lokalnih vlasti (Koprić, 2021, str. 40) koje se pak javljaju kao

⁶⁷Prema načelu supsidijarnosti svaki javni posao nastoji se obaviti na onoj najnižoj teritorijalnoj razini koja ga je u stanju kvalitetno realizirati. Člankom 4. u stavku 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi propisano je da se javne ovlasti trebaju obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima da se prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (Europska povelja o lokalnoj samoupravi, (NN – MU, 14/97, 2/07, 4/08, 5/08)). Također, Koprić smatra da načelo supsidijarnosti ne znači nužno samoživost nižih teritorijalnih razina niti oslobađanje viših razina od odgovornosti već „služi kao temelj interpretacije, kriterij prosudbe i oslonac u naporima da se vertikalna razdioba javnih poslova, funkcija i službi provede dosljedno i koherentno u korist onog najnižeg stupnja na kojem su jedinice doista sposobne obavljati te funkcije“ (Koprić, 2005, str. 44).

osnivači, vlasnici i financijeri subjekata koji pružaju lokalne javne usluge (Koprić et al., 2014, str. 215).

U suvremenom europskom kontekstu, Wollman, razlikuje dvije osnovne skupine lokalnih javnih službi. Prvu skupinu (*public services*) tvori niz različitih komunalnih i drugih srodnih službi nužnih za svakodnevni život poput opskrba vodom, kanalizacije i zbrinjavanje otpadnih voda, zbrinjavanje otpada, javnog prijevoza, osiguravanje toplinske i električne energije, opskrba plinom, itd. U europskom okviru, kao odraz različitih kultura i političko-ideoloških koncepcija ovisno o okolnostima pojedine države, navedene djelatnosti nemaju jednoznačno značenje te nose različite nazive. Tako se u britanskom kontekstu nazivaju (*public utilities*), u talijanskom (*pubblici* ili *servizi di pubblica utilità*), francuskom (*services publics industriels et commerciaux*), odnosno njemačkom (*Daseinsvorsorge*). U drugu skupinu službi spadaju (*personal social services*) i (*health services*), osobne socijalne i zdravstvene službe, na koje se primjenjuje institucionalni pravni okvir za socijalne službe od općeg interesa EU (Wollman, 2016, str. 1-2).⁶⁸

Ovlasti kao i odgovornost pružanja komunalnih usluga poput zbrinjavanja otpada, javnog prijevoza, poslova u svezi vodovodom i kanalizacije te energetikom, tijekom devetnaestog stoljeća, u pravilu su pripadale lokalnim vlastima. Razvojem socijalne države sedamdesetih godina prošlog stoljeća, obavljanje komunalnih djelatnosti i dalje osigurava javni sektor putem različitih formalnopravnih oblika, poput direktnog obavljanja (*in house, en régie*), korporatizacije (*hived off*) ili poduzeća u općinsko vlasništvu (*municipally owned enterprises*). Nadalje, osamdesetih godina prošlog stoljeća, nadahnuto neoliberalnim idejama NJM-a te načelima liberalizacije, sve se više naglašava tržišno liberalna reorganizacija javnog sektora, pri čemu do izražaja dolazi i vanjsko

⁶⁸ Tores i Pina sistematizirali su vrste lokalnih javnih službi prisutnih u većim gradovima EU pri čemu se razlikuju: 1) opće usluge: poslovi informatičke, kadrovske i administrativne organizacije, gospodarske i financijske usluge; 2) usluge zaštite i sigurnosti građana: djelatnosti policije, vatrogasaca, ostale hitne službe, kontrola prometa; 3) usluge obrazovanja; 4) usluge koje se odnose na pružanje i zaštitu zdravlja, pri čemu je poseban naglasak na poslovima vezanim za zaštitu okoliša, inspekcije cijepljenja životinja, upravljanja bolnicama, ustanovama za mentalno zdravlje, planiranje obitelji, domove zdravlja, rehabilitacije i zdravstvenog odgoja; 5) usluge javnih radova i urbanizma koji obuhvaćaju pogrebne usluge i održavanje groblja, održavanje ulične rasvjete, poslovi vodoopskrbe i odvodnje, pročišćavanje voda, poslovi čišćenja ulica, sakupljanje i odlaganje otpada, održavanje cesta i parkova drugih javnih površina; 6) socijalne usluge, poslovi koji se bave pitanjima dojenčadi i mladih, zaštite potrošača, sporta, socijalnog rada, skloništima za beskućnike, domovima za umirovljenike, pružanje pomoći starijim osobama, osobama s invaliditetom, zaštiti žena; 7) gospodarske djelatnosti: održavanje tržnica, osiguranje usluga javnog prijevoza, upravljanje javnim bazenima, upravljanje imovinom, naplatom poreznih potraživanja, djelatnosti gospodarskog razvoja, turizma i programa zapošljavanja; kulturne aktivnosti koje se odnose na organiziranje ulična zabava, upravljanje knjižnicama, muzejima, kazalištima; 8) usluge stanovanja (Tores i Pina 2002, str. 42)

ugovaranje kao jedan od ključnih modela pružanja lokalnih javnih usluga (Wollmann, 2016, str. 189-191).

Tablica 10. Prikaz nositelja ovlasti pružanja komunalne djelatnosti u izabranim državama EU

Država	Nositelj ovlasti pružanja komunalne djelatnosti
Velika Britanija	Sektor zdravstvene zaštite, vodoopskrbe i opskrbe energijom povijesno su bili u nadležnosti lokalne samouprave. Za sve ostale komunalne usluge, pod utjecajem korporatizacije, lokalne vlasti osnovala su lokalna javna poduzeća
Njemačka	Za komunalne usluge iz područja vodoopskrbe i kanalizacije, energetike i javnog prijevoza, poznate kao <i>Daseinsvorsorge</i> , tradicionalno je nadležna lokalna samouprava.
Švedska	Lokalne jedinice tradicionalno su nadležne za širok spektar komunalnih usluga poput vodoopskrbe i kanalizacije, javnog prijevoza itd., no sve su više orijentirane vanjskom ugovaranju i korporatizaciji (<i>hived-off</i>) poduzeća.
Italija	Obavljanje javnih komunalnim djelatnosti vodoopskrbe i kanalizacije zbrinjavanje otpada, javni prijevoz itd., tradicionalno je u nadležnosti lokalne samouprave. Također, poput Švedske, lokalne jedinice orijentirane su na prakse vanjskog ugovaranja i osnivanja općinskih korporacija (<i>municipalizzate, aziende speciali</i>).
Francuska	Lokalne jedinice su tradicionalno, vjerojatno zbog svoje male veličine (u prosjeku 1.570 stanovnika) i nedostatka dostatnog operativnog kapaciteta, usmjerene na tzv. “management” (<i>gestion de'le'gue'e</i>), odnosno vanjsko ugovaranje.
Španjolska	Lokalnim javnim uslugama u pravilu upravljaju lokalna javna poduzeća (<i>empresa publica local</i>)

Izvor: autor prema Wollmann, 2012, str. 60-62

2.2.8 Lokalne javne službe u Republici Hrvatskoj

Skoro sve javne službe u razdoblju socijalizma, 1950-tih godina prošlog stoljeća, posebno one od socijalnog značaja, kao temeljne lokalne jedinice, pružale su općine. Lokalne javne službe pružale su se u pravilu putem neprofitnih javnih ustanova i komunalnih poduzeća, koja su nakon 1950. dobile zasebnu pravnu osobnost, dok je utjecaj uloge privatnog sektora bio neznatan i bitno ograničen (Koprić, 2021, str. 47). Uspostavom Republike Hrvatske 1990-tih godina centraliziraju se određene ovlasti općina pri čemu je većina poslova javnih službi, povjerena centralnoj državi dok je skromniji dio poslova od manjeg značaja, dodijeljen lokalnim vlastima. U kontekstu obavljanja komunalnih djelatnosti, njih su u pravilu izvršavale organizacije tipa trgovačkog društva kojeg osniva lokalna jedinica što upućuje da su se financirale naplatom usluga koje pružaju korisnicima i dobivanjem redovitih potpora iz lokalnih proračuna. S obzirom na nedorečenost normativnih okvira, malo je bilo primjera mješovitih društava i obavljanja tih službi od strane privatnog sektora na temelju koncesija ili ugovora (Ivanišević, 1999, str. 594).

Nova ustavna regulacija s kraja 2000., donijela je ključnu promjenu u poboljšanju položaja lokalnih jedinica te radikalni pristup shvaćanju pozicije lokalne samouprave u obavljanju lokalnih poslova. Presudan moment u reafirmaciji lokalnih jedinica, predstavljen je u obliku decentralizacije, odnosno prihvaćanjem koncepta lokalne samouprave kao ekvivalenta centralnoj vlasti, pri čemu su lokalne jedinice ostvarile ustavno jamstvo na samoupravu. Osim što je ustavnim promjenama prihvaćeno načelo supsidijarnosti koje nije bilo preuzeto prilikom ratifikacije dijela Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1997. (Škarica, 2013, str. 78), člankom 134. Ustava Republike Hrvatske, zajamčeno je pravo lokalnih jedinica na obavljanje poslova uređenje naselja i stanovanja, prostornog i urbanističkog planiranje, komunalne djelatnosti, brige o djeci, socijalne skrbi, primarne zdravstvene zaštite, odgoja i osnovnog obrazovanja, kulture, tjelesne kulture i sporta, zaštite potrošača, zaštite i unapređenje prirodnog okoliša te protupožarne i civilne zaštite. Važno je istaknuti i stavak 3. spomenutog članka kojim je propisano da će se poslovi lokalnog djelokruga urediti zakonom prilikom čega će pri dodjeljivanja tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima.⁶⁹

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u nastavku: ZLPRS), temeljni je propis kojim je anticipirana imperativna odredba Ustava Republike Hrvatske prema kojoj se poslovi iz

⁶⁹ Ustav Republike Hrvatske, pročišćen tekst, (NN 41/01).

samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica uređuju zakonom.⁷⁰ Navedenim zakonom u članku 19. taksativno su propisani poslovi lokalnog značaja, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom Republike Hrvatske ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, pa je citirana odredba prije svega važna u kontekstu vertikalnog razgraničavanja javnih poslova.⁷¹

Korelaciju ustavne odredbe članka 134. Ustava Republike Hrvatske i odredbe članka 19. ZLPRS u kontekstu pravne tehnike određenja lokalnih poslova, zanimljivo elaborira Škarica, koji pojašnjava da spomenuta ustavna formulacija upućuje na zaključak da će se pri zakonskoj elaboraciji samoupravnog djelokruga primijeniti metoda enumeracije koja ne odgovara načelu supsidijarnosti, pa samim time dovodi u pitanje njegovo stvarno oživotvorenje, dok opća klauzula iz predmetnog zakona ne funkcionira kao metoda određivanja lokalnog samoupravnog djelokruga budući da upravo spomenuta ustavna odredba potiče održavanje postojećeg stanja prema kojem lokalne jedinice sve svoje ovlasti i nadležnosti crpe iz zakona (Škarica, 2013, str. 78-79). Sličnog je razmišljanja i Koprić tvrdi da je garancija samoupravnog djelokruga iz članka 134. Ustava u određivanju lokalnog djelokruga tek “demokratski ukras” (Koprić, 2010, str. 383).

2.3 Suvremene upravne reforme

Javni sektor izložen je kontinuiranim promjenama (Sims, 2010, str. 1). U okviru upravne znanosti, implementacija upravnih reformi ističe se kao tema od izuzetnog značaja, s obzirom na njihov neposredan utjecaj na modernizaciju, odnosno unaprjeđenje javne uprave. No, unatoč brojnim empirijskim i teorijskim iskustvima (Christensen, i Lægreid, 2012., Kuhlmann, 2019., Ongaro, 2014.) ne postoji univerzalni odgovor na pitanje o tome koji je model reformi optimalan u pojedinom upravnom kontekstu. Više je razloga koji utječu na prirodu i fokus reformnih napora: politički i institucionalni okvir, gospodarski kontekst, upravni kapacitet, utjecaj na građane i drugo.

⁷⁰ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

⁷¹ Sukladno odredbi članka 19. ZLPRS jedinice lokalne samouprave obavljaju osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Citirana odredba, posebno je važna u kontekstu vertikalnog razgraničavanja javnih poslova budući je njome usvojena opća klauzula kao osnovna metoda određivanja poslova iz samoupravnog djelokruga.

Upravne reforme predstavljaju jednu od najčešćih aktivnosti gotovo svih politika u različitim dijelovima svijeta još od vremena antike pa do danas (Farazmand, 1999, str. 805).⁷² Niz autora piše o reformama kao više ili manje kontinuiranim praksama svih nositelja vlasti, svih političkih uvjerenja s ciljem preispitivanja i reorganiziranja upravnih aparata (March i Olsen, 1983, str. 281), odnosno o tome kako je provođenje reformi - „reformiranje“ tipična aktivnosti nositelja vlasti (Czarniawska-Joerges 1989, str. 532). Koprić, reformama obilježava „samo značajnije, planski poduzete i programirane institucionalne inovacije u upravnom sustavu do kojih dolazi periodično“ (Koprić, 2016, str. 9).

Osnovni smisao i zadatak reformi usmjeren je na učinkovitije i progresivno rješavanje problema iz područja javnih politika, pa s obzirom na široku disperziranost niza izazova i pitanja iz područja javne uprave, uzroci reformi mogu biti potaknuti, ekonomskim promjenama, političkim razlozima kao izraz određenih društveno ekonomske neravnoteže ili uslijed upravno tehničkih razloga (Koprić et al., 2014, str. 345). Spomenuti autori navode da su reformama češće podvrgnuti oni dijelovi uprave koji se bave javnim službama s obzirom na činjenicu da su javne službe u snažnijem doticaju s korisnicima i pod većim utjecajem relevantne okoline (2014, str. 345).

2.3.1 Razvoj i vrste upravnih reformi i doktrina

Jedno od bitnih pitanja koje intrigiraju akademsku zajednicu, odnosi se na faktore tj. pokretače koji uvjetuju (ne) uspjeh reformi. Prema Wilenskom iza neuspjeha mnogih reformskih pokušaja stoji prije svega nerazumijevanje političke prirode upravne reforme te za ključne preduvjete provođenja reformi navodi političku volju, dovoljno vremena, dostatne ljudske i materijalne resurse, stalnu institucionalnu podršku i racionalna strategiju reforme (Wilenski, 1986, str. 257). Isti autor ističe da je pored navedenih preduvjeta nužno osigurati donošenje novih propisa kao

⁷²Farazmand upozorava na probleme koji se povezuju se upravnim reformama i reorganizacijom javne uprave te ukazuje na neke od problema u njihovom razumijevanju. Prvi problem povezan je s značenjem pojma upravne reforme budući da sam izraz ima posve drugačija značenja u različitim državama s različitim političkim sustavima. Na primjer, u razvijenim sustavima poput industrijski razvijene Europe i Sjedinjenih Američkih Država, reforma upravnog sustava implicira „proces promjena u upravne strukture ili procedure unutar javnih službi jer su postali neusklađeni s očekivanjima društvenom i političkom okruženju“ za razliku od onih sustava koji su immanentnih zemljama u razvoju, gdje upravne reforme predstavljaju „institucionalizirajući instrument“ koji za cilj ima osigurati promjene i modernizaciju društva. Drugi problem manifestira se u nedostatku konsenzusa o značenju upravnih reformi čak i u slučaju onih zemalja s uspostavljenim tradicijama afirmativno provedenih reformi, dok se treća poteškoća odražava kroz pitanje rastućih očekivanja koje bi reforme trebale donijeti-drugim riječima, autor smatra kako svaki pokušaj upravne reforme ima tendenciju podizanje razine očekivanja koja se u pravilu ne mogu ispuniti (Farazmand, 1999, str. 806).

„glavne poluge promjena“ čime se izravno utječe na ponašanje u formalnim organizacijskim strukturama (1986, str. 257, 264).

Različiti su tipovi upravnih reformi ovisno o tome na kojoj je ideji reforma utemeljena. Tako, Farazmand razlikuje tri modela upravnih reformi ovisno o razlozima njihova pokretanja: svrhovite reforme, koje karakterizira *top to down* pristup, drugim riječima, o kojima odlučuju vladajuće političke elite pri čemu, potrebe za reformama pronalaze u određenim ekonomsko političkim svrhama i ciljevima; okolišne reforme s primarnim ciljem poduzimanje aktivnosti kojima bi se optimalno reagiralo i uskladilo sa svim izazovima koji nameće okoliš; institucionalne reforme usmjerene na organizacije kao ključne pokretače reformi, o čijoj prirodi ovisi uspjeh promjena (Farazmand, 1999, str. 808-809).

Kuhlmann pak razlikuje dvije dimenzije reformi u pružanju lokalnih usluga: vanjsku i unutarnju dimenziju. Autorica objašnjava da se vanjska dimenzija reformi odnosi na aktivnosti povezanih s privatizacijom, ugovaranjem i „korporatizacijom“, te navodi da se u navedenom slučaju radi o reorganizaciji isporuke lokalnih usluga u odnosu prema privatnim i neprofitnim akterima kao i drugim oblicima institucionalnih „autonomizacija“, dok s druge strane, unutarnja dimenzija obuhvaća reforme javnog upravljanja u unutar lokalnih servisa (Kuhlmann, 2008, str. 574).

Nadalje, važna je klasifikacija upravnih reformi, na koju upućuju Koprić et al. koja kao kriterij uzima mjeru odstupanja od tradicionalne koncepcije javne uprave i stupnju radikalnosti reformskih zahvat te navode također tri modela upravnih reformi: tradicionalne, modernizacijske, tržišne i minimizirajuće (Koprić et al., 2014, str. 346-347).⁷³

U kontekstu provođenja suvremenih upravnih reformi, u zemljama srednje i istočne Europe, Randma-Liiv i Drechsler razlikuju četiri ključne etape razvoja javne uprave, sugerirajući pri tom na prisustvo određenih zajedničkih obilježja tih zemalja, poput primjerice komunističkog naslijeđa

⁷³Tradicionalne reforme usmjerene su na usavršavanje javne uprave prema tradicionalnom weberijanskom modelu. Modernizacijske reforme, utječu na promjenu struktura i funkcioniranja uprave uključivanjem različitih mjera poput proračuna orijentiranih na rezultate, kreiranje autonomnih izvršnih agencija i njihovo razdvajanje od *policy* poslova koji ostaju u ministarstvima, osiguravanjem šire menadžerske autonomije u rukovođenju upravnim organizacijama, prijelaz sa statusnih službeničkih na ugovorno regulirane radno-pravne odnose i sl. Tržišne su reforme orijentirane su na primjenu tržišnih načela i metoda u javnoj upravi radikalnom podvrgavanju dijela javne uprave zakonitostima tržišta. Nastojanjima minimizirajuće reforme sužava se javna sfera i širi područje privatne inicijative radikalnim mjerama smanjivanja javne uprave putem nepopularnih metoda poput, ukidanja poslova i organizacija otpuštanja radnika) (Koprić et al., 2012, str. 130).

odnosno trenutka pristupanja Europskoj uniji, pa se u tom smislu, diferencira razdoblje tranzicije, razdoblje pristupanja EU, razdoblje tzv. „*fine-tuning*“-a te razdoblje suvremene e-uprave (*e-Governance*) (Randma-Liiv i Drechsler, 2017, str. 596).

Tablica 11. Etape provođenja upravnih reformi u zemljama srednje i istočne Europe

Razdoblje	Kontekst	Obilježje	Doktrina
1989-1996	Tranzicija	Političke, gospodarske i upravne reforme, izmjena zakonodavstva	NJM
1997-2004/2007	Pristupanje EU	Reformske inicijative potaknute i oblikovane kriterijima za pristup EU	Post-NJM
2004/2007-2014	<i>Fine-tuning</i>	Značajniji utjecaj endogenih faktora pojedine članice EU naspram egzogenim faktorima	Neoveberijska država (<i>NWS</i>) Novo javno upravljanje (<i>NPG</i>) <i>Joined-up government</i> (<i>JUG</i>) <i>Whole-of government</i> (<i>WoG</i>)
2014-danas	<i>e-Governance</i>	Razvoj koncepta pametnog grada i korištenje <i>Big Data</i> u sustavu javne uprave	<i>Public Sector innovation</i> (<i>PSI</i>)

Izvor: autor prema Randma-Liiv i Drechsler, 2017, str. 596

Razvoj upravnih reformi neposredno je povezan s razvojem upravnih doktrina. Prema Kopriću et al. „upravna doktrina je logički usklađeni skup ideja o poželjnim, vrijednim načinima organiziranja i djelovanja javne uprave“ a njezini ključni stupovi su vrijednosti.⁷⁴ Upravne doktrine mogu se razviti induktivnim putem, primjerice sistematizacijom dobre upravne prakse, u pravilu s osloncem na neke određene vrijednosti, ili deduktivnim putem, izvođenjem različitih uputa za upravnu praksu iz ključnih vrijednosti javne uprave (Koprić et al., 2012, str. 126).

⁷⁴ Razlikuje se najmanje pet grupa vrijednosti koje obilježavaju suvremenu javnu upravu: demokratske vrijednosti, socijalne, ekonomske, ekološke i druge vrijednosti (Koprić et al., 2012, str. 123).

Citirani autori obrazlažu da se upravne doktrine razvijaju pod utjecajem društvenih, demografskih, ekoloških, političkih i ostalih okolnosti koje određene vrijednosti nameću kao dominantne, pri čemu na njih posebna imaju i promjene u političkom sustavu (Koprić et al., 2012, str. 127).

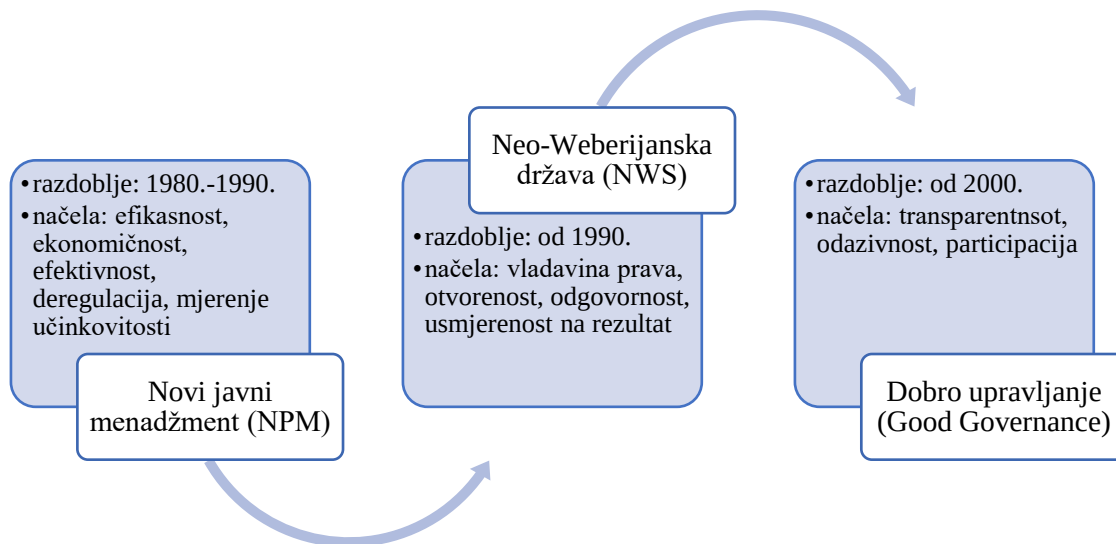
Upravne reforme se mogu diferencirati i prema temeljnim vrijednostima na koje su mjere usmjerene pa u tom smislu suvremeni razvoj uprave karakteriziraju upravne reforme zasnovane na a) novom javnom menadžmentu s temeljnim usmjerenjem na tržišna načela i izgradnji neoliberalnog modela države, b) reformi proizišlih kao odgovor na negativan rezultate i učinke mjera novog javnog menadžmenta-dobro upravljanje (*good governance*)⁷⁵, orijentirano na partnerski odnos s građanima i njihovoj participaciji u formuliranju javnih politika te c) reformi utemeljenih na neoweberijanskoj⁷⁶ državi kao kreativnijoj i sveobuhvatnijoj paradigmi tradicionalnog modela uprave (Koprić et al., 2014, str. 347).

Preispitivanje učinka i mjera, s posebnim naglaskom na paradokse i negativne posljedice menadžerskih reformi novog javnog menadžmenta, dovelo je krajem 1990-tih do razvijanja potonje navedenih upravnih reformi.

⁷⁵ Doktrina poput dobrog upravljanja (*good governance*), ima za cilj naglašavanje uloge građana u javnom upravljanju a pored vrijednosti koje proklamira NJM nudi otvorenje prostora i drugim dimenzijama menadžerskih načela koje jačaju demokratsko-političku ulogu pojedinca (Đulabić et al. 2017, str. 438).

⁷⁶ U kontekstu reformskih pristupa, pojavljuje se pokret, kao odgovor na negativne učinke reformi NJM, s naglaskom na kritiku usmjerenu na povećanu fragmentaciju, uzrokovanu menadžerskim reformama, poznat kao post-NJM. Novi model reformi, u početku su određene kao „združena uprava“ (*joined-up government*), te kasnije definirane kao „cjelovita uprava“ (*whole-of-government*). Koncept „*joined-up government-a*“ prvi je put uspostavljen od strane vlade Tonyja Blaira 1997., a glavni je cilj spomenutog koncepta bio suočiti se s problematičnim (*wicked*) pitanjima povezanih s organizacijom javnog sektora, administrativnih razina i različitih politika (Christensen i Lægreid, 2007, str. 1059-1061; Kettl, 2000, str. 17).

Shema 8. Razvoj upravnih reformi



Izvor: autor

2.3.1.1 Učinci suvremenih menadžerskih reformi javne uprave

Reforme NJM-a primarno su oblikovale i evoluirale u zemljama koje karakterizira bogata tržišna ekonomija a potom su se pod utjecajem globalizacije afirmirale i u ostatku svijeta. Unatoč srodnim vrijednosnim načelima i idejama, objektivne mjere i učinci menadžerskih reformi, razlikuju se u pojedinim zemljama ovisno o specifičnim okolnostima koja ih obilježavaju, poput upravne tradicije, političkog sustava, veličine zemlje, drugim riječima, determinirane su upravnim organiziranjem i promjenama u političkom sustavu određene zemlje.

Prema Kopriću i Marčetić, te se mjere i učinci razvrstavaju u nekoliko ključnih skupina ovisno o naglascima i očekivanjima koja se nastoje postići te izazovima s kojima se reforme susreću. U tom smislu, isti autori navode strukturalne reforme fokusirane na sustav i organizaciju, funkcionalne reforme-orijentirane na metode djelovanja u upravi i personalne reforme s naglaskom na smanjenje upravnog osoblja odnosno razvojem ljudskog kapitala u upravi.

Tablica 12. Mjere i učinci menadžerskih reformi sustava javne uprave

Mjere			
	Strukturalne	Funkcionalne	Personalne
Naglasci	Smanjenje javnog sektora; Privatizacija komercijalnih dijelova javnih službi;	Naplaćivanje realnih cijena javnih usluga; Obavljanje službi putem privatnih subjekta izabраних na natječaju; Uvođenje internog tržište; Deregulacija	Vanjske- mehaničke: smanjenje broja upravnih službenika; Mekše mjere: usmjerene na razvoj ljudskog kapitala u upravi
Očekivanja	Osiguranje veće autonomije; Jačanje upravnih kapaciteta	Naglašavaju se rezultati, učinci i izlazi; Veća interesno-financijska autonomija u stjecanju i trošenju sredstava	Smanjenje upravnog osoblja; Povećana autonomija javnih menadžera; Određivanje plaća prema rezultatima
Izazovi	Zamućivanje linija odgovornosti; Loši kontakti s javnošću; Smanjena transparentnost; Zloupotrebe ovlasti; Korupcija	Pojava novih troškova (troškovi funkcioniranja tržišta); Problemi za menadžere (upravljanje ugovorima, pregovaranje na javnom tržištu); Zanemarivanje procedura i prava građana	Opće smanjenje plaća; Gubitak kvalitetnog osoblja prelaskom iz javne uprave u privatni sektor;

Izvor: autor prema Koprić i Marčetić, 2000, str. 45-54; 2002, str. 522-524

Pored navedene klasifikacije Koprić et al. ističu i druge efekte menadžerskih reformi poput onih s naglaskom na financijske, političke, socijalne, općedruštvene i legitimacijske te učinke na ulogu građana prema upravi (Koprić et al. 2014, str. 354-355).

2.3.2 Novi javni menadžment

Paradigma novog javnog menadžmenta (*New Public Managemet*) temelji se u nastojanju uvođenja poslovnih i tržišnih načela odnosno upravljačkih tehnika iz privatnog sektora, u javni sektor, kako bi isti postao djelotvorniji, učinkovitiji i ekonomičniji (Haynes, 2015, str. 5) te predstavlja “krovni” pojam koji pokriva brojne reformske strategije (Maravić i Reichard, 2003, str. 85).⁷⁷ Jednostavno rečeno, novim javnim menadžmentom pokušava se putem tržišne orijentacije pružanja javnih usluga, vanjskog ugovaranja, privatizacije, debirokratizacijom, decentralizacijom, upravljanje učinkom itd. ponuditi učinkovitiji koncept isporuke usluga od javnog interesa krajnjim korisnicima. Navedena obilježja menadžerskog reformskog pristupa temeljne ideje crpi iz neoliberalne ideologije prema kojoj se smanjivanjem troškova državnog aparata i rasterećenjem gospodarstva odnosno ograničavanjem i reduciranjem socijalne dimenzije države, otvara prostor slobodnog tržišta.

Tijekom dvadesetog stoljeća u više se navrata nastojalo, pružanje javnih usluga, sagledavati kroz prizmu realizacije postavljenih ciljeva i postignutih rezultata a ne samo kroz složenost administrativnog procesa i etike javne službe. Narativ prema kojem se ideje privatnog sektora mogu koristiti za postizanje promjene smjera i pristupa koji je više orijentiran na realizaciju zadatka, egzistira i u novom tisućljeću, posebno nakon financijske krize 2007.-2008., budući da se navedene politike koriste u situacijama kada je potrebno smanjiti visoke državne rashode (Haynes, 2015, str. 3).

Novi javni menadžment nije samo proizvod određenih doktrina, ideja i teorija već je rezultat značajnih političkih, društvenih i tehnoloških sinergija (Christensen i Lægreid, 2016, str. 18). Menadžerske reforme s početka 1980-tih godina prošlog stoljeća načelno su dio narativa razdoblja političke dominacije Ronalda Reagana u SAD-a i Margaret Thatcher u Velikoj Britaniji, iako su su se vremenom proširile i na niz drugih zemalja, pri čemu je značajnu ulogu u artikuliranju zajedničke provedbe liberalizacije tržišta i tržišnih modela učinkovitosti zabilježio OECD koji je

⁷⁷ Prema Perko Šeparović, javni menadžment, izvorno se izjednačava s nastojanjima da funkcioniranje javnog sektora bude što više ekonomičnije. Ista autorica smatra da novi javni menadžment u kontekstu reformi javnog sektora postavlja neusporedivo radikalnije zahtjeve u smislu privatizacije javnog sektora te njegove regulacije, prvenstveno tržišnim mehanizmima, što ozbiljno relativizira razliku između „javnog“ i „privatnog“ sektora odnosno interesa (Perko Šeparović, 2006, str. 12).

pored navedenog pridonio suvremenom pristupu javnoj upravi utemeljenog na uravnoteženim institucionalnim načelima i javnim vrijednostima (Haynes, 2015, str. 5).⁷⁸

Šira znanstvena zajednica dijeli mišljenje da se novi javni menadžment kao pojava najprije pojavio u anglosaksonskim zemljama nakon čega su ga preuzele i globalno promovirale međunarodne organizacije, među kojima je najistaknutiji OECD (Clifton i Díaz-Fuentes 2011. citirano u Alonso et al. 2013, str. 645). U tom smislu, Kuhlmann smatra da su se reforme javne uprave prema načelima novog javnog menadžmenta brže provodile u anglosaksonskim zemljama te ih ističe začetnicima „marketizatora“ i „minimizatora“- ključnih ideja NJM-a (Kuhlmann, 2010, str. 1116). Isto razmišljanje dijele Koprić i Marčetić prema kojima „pragmatični i menadžerski pristup javnoj upravi bio je uvijek prisutniji u zemljama anglosaksonskog kruga“ (Koprić i Marčetić, 2002, str. 521).

Početne ideje NJM svoje uporište nalaze u snažnim kritikama pogledu prirode i temeljnih vrijednosti javnih službi utemeljenim na tradicionalnom Weberovskom modelu javne uprave, kojeg determinira hijerarhijska struktura organizacije, centralizacija, prevladavajuća uloga nositelja javne vlasti u isporuci usluga, i tako dalje. Razočaranje obujmom, kvalitetom i učinkovitošću usluga javnog sektora, pri čemu se posebno ističu visoki troškovi povezanih s državnim monopolima u konačnici je doprinijelo rastrošnom i neučinkovitom pružanju javnih usluga (Kirkpatrick et al. 2005, str. 53).

Prema Perko Šeparović novi javni menadžment predstavlja zajednički je nazivnik za niz reformi javnog sektora koje su se provodile „posljednjih nekoliko desetljeća u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama“ (Perko Šeparović, 2002, str. 31). Ista autorica navodi da je javni menadžment u svojoj biti sadržan i ukorijenjen u pojmu javne uprave i upravljanja u Sjedinjenim Američkim Državama te pojašnjava korelaciju pojma djelotvornosti i učinkovitosti (Perko Šeparović, 2002, str. 31).⁷⁹

⁷⁸ Zanimljivim pitanjem o tome kako je bilo moguće u kratkom roku provesti niz dalekosežnih promjena upravo u Velikoj Britaniji, koja izrazito respektira tradiciju i kontinuitet, bavi se Perko Šeparović. Autorica za spomenuto kao značajan okidač navodi snažnu političku volju za promjenama koju je iskazivala Margaret Thatcher, pri čemu posebno ističe njezino nepovjerenje prema javnom sektoru koje je gotovo graničilo s prijezirom, te uz navedeno i njezino nekritično idealiziranje, privatnog sektora. Također smatra, da Margaret Thatcher nije nailazila na ustavne barijere i administrativne poteškoće, budući da je imala mogućnost koristiti svoju parlamentarnu većinu, putem koje je donosila propise i provodila izvršnu vlast (Perko Šeparović, 2002, str. 36).

⁷⁹ Pojam djelotvornosti tj. efektivnosti nerijetko se zamjenjuje se pojmom učinkovitosti tj. efikasnosti. Djelotvornost (efektivnost) je usmjerena na to da određene aktivnosti dovedu do ostvarenja onih ciljeva zbog kojih se zadani poslovi

Kada je riječ o suvremenim reformama javnog sektora, Alonso et al. objašnjavaju da novi javni menadžment predstavlja „krovni pojam“ kojim su obuhvaćene spomenute reforme provedene od 1980-tih u većini zemalja OECD-a, koji je pak snažno utjecao na razvoj javne uprave na globalnoj razni. Isti autori također navode da se znanstvenici u pravilu slažu s načelom prema kojem NJM uključuje „pokušaj implementacije upravljačkih ideja iz poslovnog i privatnog sektora u javni sektor“ te pojašnjavaju da je riječ o pojavi koja obuhvaća dvije razine, koje se pak sastoje od opće motivacije za poboljšanjem javnog sektora odnosno skupa specifičnih koncepata, politika i praksi koje za cilj imaju reformiranje javnog sektora (Alonso et al. 2015, str. 645). Potrebno je naglasiti, da se u ustavnim demokracijama, pravni okvir javnog upravlja, ne preispituje. Lane osobito ističe da je cilj javnog menadžmenta pružanje javnih usluga, s time da organizacije koje su ih odgovorne pružati, moraju djelovati u skladu s načelima vladavine prava (Lane, 2006, str. 14).

Općenito govoreći, NJM uključuje uvođenje organizacijskih i upravljačkih struktura iz privatnog sektora, paralelno s uspostavljen različitih modela učinkovitosti, što konkretno uključuje smanjenje broja zaposlenih, javnih rashoda i uvođenje kriterija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u provođenju i realizaciji javnih politika. Poseban naglasak stavljen je na procese marketizacije, privatizacije, decentralizacije, eksternalizacije različitih kontrolnih mehanizama koji za cilj imaju podizanje razine odgovornosti i jačanje delegiranja odgovornosti nositelja javne vlasti kako bi se oslobodili političkih i birokratskih ograničenja koja im ograničavaju slobodu upravljanja (Cuadrado-Ballesteros, et al. 2012, str. 69).

Slično tumači i Diefenbach prema kojem se osnovna ideja NJM-a temelji se na organizaciji javnog sektora koji je „tržišno orijentiran“ odnosno usmjeren na izvedbu, visinu troška i učinkovitost te tumači da NJM predstavlja skup pretpostavki i vrijednosnih zahtijeva na koji način organizacije javnog sektora treba koncipirati, organizirati te upravljati njima, pri čemu posebno ističe osnovne pretpostavke i ključne elemente NJM-a: poslovno okruženje i strateški cilj, organizacijske strukture i procesi, upravljanje učinkom (*performance management*) i uspostavljeni sustavi mjerenja učinka, sustav upravljanja i položaj rukovoditelja te pitanje zapošljavanja i korporativne kulture (Diefenbch, 2009, str. 893-894).

obavljaju te da se ti poslovi obave što učinkovitije (efikasnije), odnosno, s što povoljnijim omjerom između uložених sredstava i postignutih rezultata (Perko Šeparović, 2002, str. 31).

Uzroke primjene ovog pristupa u reformama javne uprave, treba tražiti u različitim heterogenim sferama iz područja ekonomije, politike, ideologije i događaja koji su obilježili turbulentno razdoblje 1970- tih godina prošlog stoljeća: ekonomska recesija uzrokovana naftnom krizom, nepovoljni demografski trendovima, socijalni rizici uslijed porasta nezaposlenosti itd. Rasipnost i neracionalnost socijalne države u navedenim okolnostima potaknula je zbivanja i stvorila pogodno tlo za nove ideje dovodeći u pitanje održivosti tekovina socijalne države kao i Weberovskog, tradicionalnog birokratskog modela upravne organizacije zasnovanog na pravnim vrijednostima uprave.⁸⁰

Tablica 13. Modeli reformi i utemeljenih na doktrini novog javnog menadžmenta

	Primarni mehanizam regulacije	Sekundarni mehanizam regulacije	Tercijalni mehanizam regulacije
Britanski	Privatizacija i tržište	Konkurentski instrumenti	Upravljanje putem rezultata
Švedski	„ <i>management by results</i> “		Decentralizacija
Nizozemsko - danski	Devolucija/decentralizacija		Privatizacija

Izvor: autor prema Perko-Šeparović, 2004, str. 85

Govoreći o reformama može se s pravom zaključiti da je, s obzirom na broj i opseg poduzetih reformskih inicijativa, upravo britanski model⁸¹ postao uzorom za zemlje OECD-a, ali i za moćne financijske institucije (MMF i Svjetsku banku) donatorima koji taj model “preporučuju” (nameću) zemljama-ovisnicama o tim donacijama. Razlog jest u tome što britanski model u sebi u najvećoj

⁸⁰Te su ideje artikulirane u doktrini škole javnog izbora (*Public Choice School*) odnosno ideologiji neoliberalizma, prije svega pod okriljem konzervativno usmjerenih političkih protagonista, poput konzervativne vlade Margaret Thatcher u Velikoj Britaniji i predsjednika Ronalda Reagana u Sjedinjenim Američkim Državama.

⁸¹Perko Šeparović ukazuje da je britanski model zapravo čileanski, s obzirom da je nastanak koncepta povezan s tzv. „čikaškim momcima“ -studentima Milтона Friedmana. Naime, spomenuti studenti, 1970-tih godina prošlog stoljeća vraćaju se u Čile s nastojanjem provođenja reformi čiji je angažman posebno pratila Margaret Thatcher te u konačnici prihvatila njihove instrumente reformi javne uprave u Velikoj Britaniji (Perko-Šeparović, 2004, str. 88).

mogućoj mjeri utjelovljuje neoliberalne principe i provođenje istih u praksu čitavog spektra reformi (Perko-Šeparović, 2006).⁸²

Lane spominje različite individualne pristupe na kojima se temelji koncept NJM-a: teoriju javnog izbora (*Public Choice*), ekonomiju čikaške škole (*Chicago School economics*), agencijski pristup i ekonomika informacija, menadžerizam⁸³ (*Managerialism*) te mrežno društvo (*Network society*). Teorija javnog izbora najsnažnije je raskinula s tradicionalnom javnom upravom tako što je radikalno naglasila uloga vlastitih interesa u javnom sektoru; u fokusu ekonomije čikaške škole postavljena je teorija o tržišnoj utakmici, nastojeći smanjiti troškove javne uprave s ciljem obnavljanja tržišta, dok agencijski pristup poseban naglasak stavlja na interakciju između ključnih dionika u procesima tradicionalne javne uprave s obzirom na složenu međuovisnost i relacije između principala i agenata (nositelja javne vlasti odgovornih za pružanje javnih usluga i čelnika organizacije koje te usluge pružaju). Menadžerizam, kao mehanizam upravljanja immanentan privatnom sektorom, suprotan tradiciji javne uprave, preuzet je još iz Weberove teorije o birokraciji i Fayolova naglaska na formalnoj hijerarhijskoj organizaciji. Konačno, pristup mrežnog društva temelji se na stajalištu da „oportunistni troškovi alternativnih načina organiziranja timova ovise o evoluciji društva i tehnološkim promjenama“ pri čemu hijerarhije ne predstavljaju učinkovite oblike organizacije u postmodernom društvu kojeg obilježava laka dostupnost informacijama (Lane, 2006, str. 9-10).

⁸² U pogledu zemalja u kojima je društveno uređenje utemeljeno na parlamentarnom sustavu britanskog tipa, razlikuju se novozelandske reforme i reforme koje je provela Australija. Neke od razlika manifestiraju se i u načinu kojim se pristupilo upravljanju javnim službama. Reforme koje je proveo Novi Zeland temeljile su se u velikoj mjeri na ekonomskoj teoriji s ciljem poticanja menadžera da upravljaju („*making the managers manage*“) dok su se australske reforme pak fokusirale na uklanjanje svih prepreka učinkovitoj upravi s ciljem osiguravanja preduvjeta javnim menadžerima da autonomno upravljaju („*letting the managers manage*“) (Kettl, 2000, str. 16).

⁸³ Prema Pollitu menadžerizam predstavlja širi pojam od NJM-a budući da već u sebi integrira sva obilježja NJM-a. Autor smatra menadžerizam transformativnom ideologijom kojom se javnom sektoru omogućava postići veću učinkovitost optimalnim korištenjem postojeći resursa, dok se privatnom sektoru osigurava globalna tržišna konkurencija. Također ističe, da menadžerizam stimulira podizanje inovativnosti te usmjerava profesionalne vještine na prioritetnije ciljeve pretvarajući politička nastojanja u mjerljive rezultate. Autor zaključuje kako je temeljno obilježje menadžerizma, učinkovitost, koja javnom sektoru osigurava održava fiskalnu održivost dok u privatnom sektoru održava konkurenciju (Pollitt, 2016, str. 431).

2.3.2.1 Komponente novog javnog menadžmenta

Izraz „novi javni menadžment“ tvorevina je Christophera Hooda iz 1989. kojom je retrospektivno povezao i dao zajednički nazivnik za nekoliko sličnih upravnih doktrina koje su dominirale reformama javne uprave određenih država *Commonwealtha* s nešto drugačijim reformskim obilježjima u Sjedinjenim Američkim Državama (Hood, 1989, str. 349).⁸⁴ Isti autor navodi sedam ključnih komponenti novog javnog menadžmenta, kako je prikazano u Tablici 14.

Tablica 14. Ključne komponente NJM

Komponenta	Naglasak	Obilježje
Profesionalno upravljanje	Menadžeri slobodni u upravljanju korištenjem diskrecijske moći	Jasna utvrđena odgovornost
Jasno postavljene standardi i mjere izvedbe	Mjerljivi i definirani ciljevi i zadaci kao pokazatelji uspjeha	Odgovornost pretpostavlja jasno postavljene ciljeve
Naglasak na (<i>outputu</i>)	Raspodjela resursa i nagrađivanja povezani su s učinkom	Naglasak na rezultatima, a ne na procesu
Dezagregacija jedinica u javnom sektoru	Javni sektor podijeljen je po uzoru na korporativne aktivnosti	Organizacijske jedinice su prilagodljive i elastičnije u upravljanju
Veća konkurencija	Prijelaz na ugovore na određeno vrijeme; uvođenje tržišnih mehanizama u javni sektor	Konkurencije je ključ za niže troškove i uspostavljanje viših standarda

⁸⁴ Novi javni menadžment primarno su prihvatile Velika Britanija, Australija, Novi Zeland, Kanada i Sjedinjene Američke Države a potom se uslijed promotora međunarodnih organizacija poput Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, različitim tempom i obilježjima proširio i u druge zemlje (Koprić i Marčetić, 2002, str. 521).

Prakse upravljanja preuzete iz privatnog sektora	Odmak od tradicionalnih obilježja javnih službi (fleksibilnije plaće, zapošljavanje, itd.)	Primjena „provjerenih“ mehanizama upravljanja iz privatnog sektorom
Ekonomičnije korištenja resursa javnog sektora	Smanjenje izravnih troškova, podizanje radne discipline, ograničavanje troškova	Racionalizacija resursa

Izvor: autor prema Hood, 1991, str. 4-5

Sveukupnost ideja NJM-a, Hood je postavio na sljedeći način: odmak od pitanja politike i stavljanje naglaska na upravljanje posebno na aspekt mjerenja izvedbe i procjene ulaganja uz primjenu kriterija učinkovitosti; razbijanje tradicionalne birokratske strukture javne uprave, podizanje konkurentnosti u izvođenju javnih usluga putem javnih natječaja; stavljanje naglaska na smanjenje troškova; usvajanje koncepta upravljanja kojeg proklamira tradicionalna korporativna logika privatnog sektora poput ugovora o radu na ograničeno vrijeme, plaće uvjetovane postignutim učinkom, autonomija rukovoditelja u upravljanju (Hood, 1989, str. 349-350).

Pollitt definira skup mjera politike kroz osam uzajamno povezanih komponenti koje tvore koncept NJM-a te predstavljaju „*shopping basket*“ za one koji nastoje modernizirati javne sektore zapadnih industrijskih društava. Riječ je o a) smanjenju troškova, ograničavanje proračuna i traženje veće transparentnosti u alokaciji resursa; b) rastavljanju tradicionalnih birokratskih organizacija u zasebne agencije; c) decentralizaciji upravljačkog tijela u javnim agencijama; d) odvajanju funkcija pružanja javnih usluga od njihove kupnje; e) uvođenju tržišta i mehanizma kvazitržišnog tipa (*market type mechanisms*); f) zagovaranju izvršavanja aktivnosti prema načelima upravljanja ciljevima i učinkom (*performanc management*); g) promicanju ideje o ugovorenim plaćama radnika utemeljenih na rezultatima učinka (*performance-related pay PRP*) h) postavljanju sve većeg naglasaka na „kvalitetu“ usluge, postavljanje standarda i „odgovornost kupaca“ (Pollitt, 1995, str. 133-134).

Zagovornici novog javnog menadžmenta naglašavaju različite komponente koje se pojavljuju u većini rasprava o NJM-u, no važno je naglasiti da one nisu podjednako zastupljene u svim slučajevima, djelomično i zbog heterogenosti upravno pravnog okruženja. Naime, koncept provođenja menadžerskih reformi obuhvaća niz raznovrsnih mjera a učinci menadžerskih reformi razlikuju se u od države do države, tj. prilagođavaju se konkretnom upravnom okruženju, budući da primarno ovise o nizu faktora, počevši od samih ciljeva koji se njihovom primjenom nastoje postići do faktora utjecaja povijesnog nasljeđa, upravne tradicije političkog uređenja, gospodarstva i drugih čimbenika.⁸⁵ Iz svega pobrojanog, može se zaključiti kako primjena novog javnog menadžmenta nije jednoobrazna, što posljedično korespondira s heterogenim načinom implementacije tržišnih instrumenata u određenom upravno pravnog okruženju ovisno o društveno-ekonomskim specifičnostima.⁸⁶

Unatoč heterogenom utjecaju NJM-a, odnosno različitim nacionalnim reformskim praksama, uzrokovanih specifičnim nasljeđem pojedinih zemalja, moguće se pronaći zajednička obilježja menadžerskih reformi. Prema Schedler i Proeller, organizacijsko restrukturiranje (delegiranjem odgovornosti, reduciranjem hijerarhijskog pristupa), integriranje određenih upravljačkih instrumenata (orijentacijom na outpute, podizanjem učinkovitosti), provođenje različitih proračunskih reformi, participacija građana u kreiranju politika, marketizacija i privatizacija i drugo, predstavlja suštinu i poveznicu menadžerskih reformi neovisno o različitim, društveno ekonomskim i drugim nacionalnim obilježjima zemalja u kojima se te reforme provode (Schedler i Proeller, 2000, str. 165).

Doktrina NJM-a u svojoj suštini naglašava unapređenje javnog sektora i prvenstveno je usmjerena na provođenje politika i praksi orijentiranih na njegovu modernizaciju. Analizom dostupne literature, moguće je izdvojiti neke od najučestalijih diskusija koja se bave područjem suvremenih reformi.

⁸⁵Vidi više u Ferlie et al. 1996.; Pollitt i Bouckaert 2011. (citirano u Alonso et al. 2013, str. 645).

⁸⁶Model novog javnog menadžmenta u Njemačkoj, inspiriran modernizacijom lokalne samouprave u Nizozemskoj, posebno po gradu Tilburgu, nosio je naziv New Steering Model (NSM). Spomenuti koncept upravljanja brzo se proširio po Njemačkoj te ubrzo postao dominantan obrazac modernizacije javnog sektora, ne samo na lokalnoj već i centralnoj (federalnoj) razini (Kuhlmann, et al. 2008, str. 31).

Tablica 15. Područja NJM-a

Područje NJM	Autori
Uvođenje veće konkurencije u javni sektor	Hood (1991), Dunleavy and Hood (1994) Pollitt, 2007a
Smanjenje broja zaposlenih	Ferlie et al. (1996), Pollitt and Bouckaert (2003)
Uvođenje tehnika upravljanja privatnog sektora	Hood (1991), Osborne and Gaebler (1992)
Zamjena ulazne kontrole izlaznom kontrolom	Hood (1991), Dunleavy and Hood (1994), Osborne and Gaebler (1992), Ferlie et al. (1996)
Decentralizacija	Pollitt (1993), Ferlie et al. (1996) Osborne and Gaebler (1992), Kettl (2000) Hood 1991
Rastavljanje centraliziranih birokracija na agencije	Pollitt (1993), (2007a)
Vanjsko ugovaranje	Kettl (2000), Pollitt (2007a) Osborne and Gaebler (1992)
Razdvajanje kupca/davatelja	Pollitt (1993), (2007a)
Usmjerenosti na kupce	Osborne and Gaebler (1992), Pollitt (1993), (1995), (2007), Kettl (2000) Ferlie et al. (1996)
Odvajanje političkog odlučivanja od izravnog upravljanja javnim službama	Osborne and McLaughlin (2002)

Izvor: autor prema Alonso et al., 2013, str. 646; 2011, str. 6

Prednosti reformi NJM-a mogu se interpretirati kroz više dimenzija od koji su dvije najznačajnije: orijentiranost na rezultate, odnosno učinkovitost te kvalitetu pružene javne usluge i naglašavanje primjene tržišnih načela i konkurencije, kao instrumenta preuzetih iz privatnog sektora. Reforme

NJM-a usmjerene su na podizanja kvalitete javnih usluga, smanjenju javne potrošnje, poboljšanju učinkovitosti javnih aktivnosti i provedbe politika (Pollitt i Bouckaert, 2011), utemeljene u idejama učinkovitosti tržišta i poslovnim logikama upravljanja koje prevladavaju u privatnom sektoru. U tom smislu Pollitt navodi da NJM uključuje korištenje tržišnih mehanizama za pružanje javnih usluga u što ubraja privatizaciju, vanjsko ugovaranje i razvoj kvazi-tržišta (Pollitt, 2001, str. 474). Pored navedenog isti autor ističe i druge važne karakteristike NJM-a poput sklonosti prema tzv. „mršavim“, malim i specijaliziranim organizacijskim oblicima naspram velikim i višenamjenskim sustavima, stavljanju naglaska na korisnika usluga kao „kupca“, primjeni plaća povezanih s učinkom i drugo (2008, str. 201).

U svojoj osnovnoj ideji, menadžerskim se reformama stvaraju ekonomske slobode, na način da se tržišnim instrumentima poput privatizacije, vanjskog ugovaranja, deregulacije tržišta, uvođenjem konkurencije i drugog, stimuliraju javne politike, pri čemu se sužava okvir državnih intervencija i otvara prostor prema stvaranju slobodnog tržišta. Slijedom iznijetog za zaključiti je da se najznačajnijim pozitivnim specifičnostima menadžerskih reformi mogu navesti: usmjerenost na rezultate i ishode politika, decentralizaciju sustava financijske odgovornosti kojom se postiže bolja orijentiranost na raspodjelu resursa, povećana razina odgovornosti u političkim procesima, uvođenje kratkoročnog i srednjoročnog strateškog planiranja u javnom sektoru te omogućavanje bolje i kvalitetnije suradnje i partnerstva između javnog, privatnog i nevladinog sektora s ciljem realizacije aktivnosti od javnog interesa (Haynes, 2015, str. 8).

2.3.3 Utjecaj novog javnog menadžmenta na upravljanje u lokalnim javnim službama

Većina autora smatra da su menadžerske reforme utjecale su na promjenu dotadašnjih strategija u upravljanju lokalnim javnim službama (Andrews i Van de Walle, 2013; Nieto, Wittek, i Heyse, 2012; Hood 1991) favorizirajući pri tom različite mjere i aktivnosti prema obrascima organizacije iz privatnog sektora, kojima se nastoji osigurati što učinkovitija isporuka javnih usluga. S obzirom na cilj koji se nastojao postići, provođenje menadžerskih reformi imalo je čvrsto uporište u idejama i vrijednostima utkanih u temelje neoliberalizma, menadžerizma, teorije javnog izbora, teorije agencija i teorije transakcijskih troškova (Christensen i Lægreid, 2016, str. 18).⁸⁷

⁸⁷Spomenutim doktrinama preferira se decentralizacija vlasti, potiče se sudjelovanje privatnog sektora u pružanju javnih usluga i to putem sporazuma o suradnji s lokalnim vlastima odnosno putem vanjskog ugovaranja (Pérez-López, Priori Zafra-Gómez, 2015, str. 1158).

U kontekstu javnih službi, menadžerske reforme se najčešće manifestiraju kroz organizacijske promjene u oblicima obavljanja javnih službi, odnosno prepuštanjem isporuke javnih usluga tržištu tj. privatnom sektoru, najčešće putem privatizacije ili vanjskog ugovaranja.⁸⁸ Primjenom raznovrsnih instrumenata novog javnog menadžmenta, daje se mogućnost i sloboda nositeljima javne vlasti, izbor između različitih organizacijskih modela za obavljanje lokalnih javnih službi, te na taj način i utjecaj na učinkovitost i upravljanje lokalnom upravom (Pérez-López et al. 2015, str. 1158).

S aspekta javnih službi, Kuhlmann u pogledu provođenja reformi pružanja lokalnih usluga, razlikuje vanjsku i unutarnju dimenziju reformi. Naime, vanjska dimenzija reformi odnosi se primarno na aktivnosti usmjerene na proces privatizacije, vanjskog ugovaranja i „korporatizacije“ dok se unutarnja dimenzija reformi manifestira promjenama unutar formalnih organizacijskih struktura i integriranjem modrenih mehanizama upravljanja učinkom (Kuhlmann, 2008, str. 573-574).

2.3.4 Kritika novog javnog menadžmenta i razvoj novih doktrina

Krajem devedesetih godina, brojne kritike menadžerskih reformi, ubrzale se proces razvoja novih doktrinarnih trendova. Kritike novog javnog menadžmenta prvenstveno su bile usmjerene na labav koncept minimiziranja troškova koje su posljedično dovele do pitanja standarda i kvalitete pruženih usluga, posebno vidljivim u pogrešnim politikama vođenim u područjima obrazovanja, zdravlja i okoliša (Larbi, 1999, str. 33). Nadalje, niz se ozbiljnih kritika na račun reformi NJM-a, prvenstveno su se odnosile na značajan naglasak reformi na učinkovitost pružene javne usluge, podcjenjujući i ignorirajući pri tom, temeljne demokratske vrijednosti.⁸⁹

Clarke et al. tvrde da je “jedan od ključnih problema proučavanja novog javnog menadžmenta stupanj konfuzije oko njegovog statusa“ (Clarke et al., 2000, str. 7). Ongaro i Van Thiel pak navode da je NJM još od svog osnutka kritiziran jer nije u dovoljnoj mjeri cijenio kontekst unutar

⁸⁸Rezultati reformi provedenih u Novom Zelandu manifestirali su se u prvom redu privatizacijom više od dvadesetak poduzeća u državnom vlasništvu s posebnim naglaskom na telefonske i poštanske pružatelje usluga, zrakoplovne prijevoznike i naftna poduzeća. Kettl ističe da je Zakon o poduzećima u državnom vlasništvu iz 1986. predstavljao jedan od prvih institucionalnih uporišta novozelandskog reformskog zakonodavstva (Kettl, 2000, str. 13).

⁸⁹Čini se da su ideološki razlozi najviše utjecali na Margaret Thatcher u provođenju privatizacije javnih službi. Za nju je privatizacija bila središnji instrument kojim se “poništavaju korozivni i koruptivni efekti socijalizma” a posebno je zanimljiv pristup na koji se privatizacija provodila: privatizacija se provela kod javnih korporacija s višom stopom produktivnosti da bi se ona s nižom ostavila u javnom vlasništvu da bi se tijekom određenog razdoblja pokazalo da je stopa produktivnosti više rasla kod korporacija koje nisu privatizirane (Perko-Šeparović, 2002, str. 41).

kojeg je trebao djelovati, odnosno zanemarena je struktura političke uprave (Ongaro i Van Thiel, 2018, str. 992).

Najglasnije kritike, manifestirale su se u odnosu na status i tretiranje, krajnjih korisnika javnih usluga tj. građanina. Pojednostavljeno, preoblikovanjem uloge pojedinca, stvoren je znatni problem u vezi s odgovornošću javne uprave, budući da je građanin definiran kao „korisnik“, „klijent“ ili „kupac“ javnih usluga, tj. stavlja ga se u ulogu antipoda pružatelju usluga, što legitimno dovodi u pitanje prave uloge „građanina“ sa svim svojim pravima, obvezama i potrebama.⁹⁰

Prema Haynesu, ključne slabosti menadžerskih reformi javnog upravljanja manifestiraju se u prenamaglašeno čvrstom slijedenju umjetno utvrđenih tržišnih granica, neprikladnoj primjeni marketizacije i privatizacije, povećanoj mogućnosti nositelja javne vlasti u izbjegavanju odgovornosti i njenog prebacivanja na upravljački sustav, fragmentiranošću i zamagljenom odgovornošću kao rezultat brojnih dionika u procesima i možda najvažnije, nedostatkom posebne pažnje prema javnim vrijednostima (Haynes, 2015, str. 8).

Veći je broj autora identificirao niz problema u provedbi novog javnog menadžmenta primarno ukazujući problem dominiranja ekonomskih normi zapostavljajući tradicionalne vrijednosti. Ukazujući na probleme u provedbi novog javnog menadžmenta, Balfour i Grubbs pronalaze da se uslijed dominiranja ekonomskih vrijednosti kako ih proklamira NJM, umanjuje značaj ostalih društvenih vrijednosti kao što su jednakost, učinkovitost, sudjelovanje javnosti i drugo (Balfour i Grubbs, 2000, str. 577). Sličnog je razmišljanja i Lynn kada kaže da je novi javni menadžment primarno orijentiran na kupca što dovodi do zamagljivanja tradicionalnih ideja koje su više usmjerene na poštivanje zakona i građana (Lynn, 2001, str. 144). Koprić, također navodi da je novi javni menadžment doveo do zamućivanja linija političke odgovornosti, smanjene transparentnosti, veće korupcije, novih javnih troškova i zanemarivanja prava građana (Koprić, 2009, str. 71).

Značajne kritike novog javnog menadžmenta usmjerene su i na niz različitih paradoksa: Diefenbach kritizira menadžerske reforme uslijed brojnih nedosljednosti poput onih da se reformama zagovara inicijativa promjene, kao organizacijske sposobnosti, dok se istodobno inzistira na normiranju i unifikaciji strateškog upravljanja, pa do toga da se proces decentralizacije

⁹⁰ Vidi više u Aberbach, J. i Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers. *Public Management Review*, 7(2), 225–246.

poslovnih procesa odvija istodobno uz centralizaciju onih aktivnosti ključnih za organizaciju u cjelini i drugo (Diefenbach, 2009, str. 905).

Paradokse britanskog modela reforme javnog sektora analizira Perko Šeparović pa ističe sljedeće: a) najradikalnije reforme provode se u zemlji (Velika Britanija) koja ima najdjelotvorniju javnu upravu;⁹¹ b) reforme se provode prema načelima privatnog menadžmenta čiji su rezultati značajno različiti, dakle, nepostojani; c) vrhu birokracije pridaje se uloga motora reformi, dok ju se istodobno percipira kao iskonski nedjelotvornom; d) reforma s jedne strane ima cilj smanjiti troškove dok se druge strane ignoriraju prikriveni troškovi (troškovi ljudskih resursa koji su u nju uključeni); e) jasnoća rada i transparentnost također imaju svoje troškove- jasni menadžerski ciljevi i povećana autonomija menadžera zamagljuju političku odgovornost; f) pitanje efikasnosti kao „Svetog Grala“ administrativnih reformi također implicira povećane rashode, drugim riječima, ukoliko se građani budu pretvarali u potrošače, službenici će se spontano pretvarati u proizvođače motivirane nagradom immanentno privatnom tržištu; g) ozbiljni reformski programi zahtijevaju jaku državu i njene pojačane aktivnosti koja će te programe provesti, a sama ideja reformi temelji se na smanjenju države (Perko-Šeparović, 2004, str. 88-89).

Na isto upućuje i Mongkol kada opisuje da NJM dovodi do centraliziranog donošenja odluka od strane javnih menadžera, umjesto, kako to proklamira NJM, poticanja decentralizacije u javnom sektoru. Jedna od kritika odnosi na integriranje upravljačkih instrumenata iz privatnog sektora u javni. Naime, smatra se da NJM nije prikladan za primjenu u javom sektoru implicirajući tu na složenije ciljeve, funkcije, odgovornost i zamršenije političko ozračje, nego što je to immanentno privatnom sektoru. Pojednostavljeno, ukazuje se da je odnos između javnog menadžera i nositelja javne vlasti posve drugačije prirode naspram svih odnosa koje privatni sektor poznaje (Mongkol, 2011, str. 36).

Nadalje, preispituje se je li model NJM-a prikladan i doprinosi li većoj učinkovitosti i djelotvornosti javnog sektora zemalja u razvoju, uzimajući u obzir okolnost da mnoge od tih

⁹¹Prema Perko-Šeparović, britanska državna služba, smatrala se „najboljom državnom službom na svijetu“ upravo zbog duge tradicije visoko vrednovane i cijenjene državne službe u kojoj su duboko ukorijenjena pravila ponašanja immanentna profesionalnim i nepristranim ekspertnim upravnim savjetnicima ministara. Stoga je posebno neobičan zahtjev da se upravo u Velikoj Britaniji provode reforme javne uprave, zemlji u kojoj su službenici tradicionalno obrazovani na cijenjenim sveučilištima, oni se moraju uzmaknuti poslovno orijentiranim „javnim menadžerima“ (Perko-Šeparović, 2002, str. 36).

zemalja obično izabiru samo neke od komponenti novog javnog menadžmenta (Mongkol, 2011, str. 35), između ostalog i iz razloga koji su neposredno povezani s pojavom korupcije ili nedostatnog upravnog kapaciteta potrebnog za realizaciju složenijih aktivnosti (Polidano, 1999).

Uzimajući u obzir činjenicu da se model NJM-a razvio u zajednici gospodarski naprednih zemalja, upitno je, može li donošenje istog programa reformi za različite zemlje doprinijeti njihovoj identičnoj realizaciji u svakoj državi, s obzirom na različito determinirane političke, ekonomske, društvene i kulturne kontekste.

Izvjesno je da se reforme vjerojatno neće moći neposredno primijeniti na zemlje slabijeg društveno ekonomskog potencijala, u onom obliku i obujmu kako ih proklamira NJM, upravo zbog suprotstavljenih obilježja političkog sustava, povijesnog, kulturnog, gospodarskog ili drugog naslijeđa zemalja (McCourt i Minogue, 2001, str. 9).

Tablica 16. Usporedba menadžerskih reformi

Pobornici reformi NJM-a	Kritičari reformi NJM-a
„tradicionalni“ model nije osigurao učinkovito pružanje javnih usluga	tržište je i dalje neefikasno i dvojbeno
tržišni mehanizmi nude učinkovitost	dokazi o povećanju učinkovitosti su dvojbeni
vidljivo povećanje učinkovitosti kroz primjenu načela NJM-a	povećana upravljačka autonomija zamagluje odgovornost i donosi veći rizik
javni menadžeri s više autonomije bolje upravljaju	uvođenje konkurencije dovodi do konfliktnih situacija
građani imaju više izbora i mogu izravno etiketirati javne menadžere odgovornima	osjetna erozije ljudskih potencijala u javnom sektoru
ukupne koristi učinkovitosti smanjuju javnu potrošnju	u nekim slučajevima došlo je do pogoršanja usluga javnih službi

Izvor: autor prema McCourt i Minogue, 2001, str. 8

Filozofija pak neo-weberijanske države (*Neo-Weberian State-NWS*) temelji se na konceptu razvijenom nakon razdoblja NJM-a, koji obuhvaća poželjne i konstruktivne komponente novog javnog menadžmenta objedinjene na Weberovskim temeljima, zamišljen prije svega kao

empirijsko-analitički a ne kao normativni model (Randma-Liiv i Drechsler, 2017, str. 600) a kojeg Pollitt i Bouckaert klasificiraju kao neo-weberijansku državu (Lynn, 2008, str. 17).

Kuhlmann tumači da NWS karakterizira vidljiv pomak od klasične duboko ukorijenjene Weberove birokracije duboko u hibridnu organizaciju koja integrira anakrona birokratska pravila poput ponašanje utemeljenih na pravilima sa suvremenim upravljačkim mehanizmima i vrijednostima te definira neo-weberijanski model upravljanja kao „dvosmisleni mješavinu novih upravljačkih instrumenata i tradicionalnih legalističkih praksi“ (Kuhlmann, 2010, str. 1128).

Ongaro i Van Thiel bave se pitanjem koncepta neo-weberijanske države te smatraju kako navedeni modela predstavlja upravljačku alternativu novom javnom menadžmentu, imanentnu u pravilu kontinentalnim i sjevernoeuropskim zemljama koje nisu u potpunosti apstrahirale anglosaksonski entuzijazam primjene NJM-a te zemljama srednje i istočne Europe, tj. zemalja u tranziciji. Navedene autore posebno intrigira, s jedne strane, značaj ponovnog pozivanja na „Webera“ čime se indicira trajni i dalekosežni značaj države i birokracije u djelovanju javne uprave i s druge strane značenje prefiksa „neo“ u nazivu opisanog koncepta, za koji smatraju da označava moderniziranu izvedbu tradicionalnih Weberovih kategorija (Ongaro i Van Thiel, 2018, str. 992-993).⁹²

Pollitt i Bouckaert sistematizirali su neo-weberijansko načela diferencirajući pri tom weberijanske i „neo“ elemente, pri čemu se prema Randma-Liiv, weberijanski aspekt manifestira u reafirmaciji uloge države i upravnog prava koja pak omogućuje održiviji institucionalni okvir provođenja komercijalizacije dok su „neo“ elementi usmjereni na postizanje rezultata te *ex ante* i *ex post* kontrolu (Randma-Liiv, 2008, str. 75).

Tablica 17. Odnos weberijanskih načela i neo principa

Weberijanska načela	„Neo“ principi
Država ima središnju ulogu u vlasti	Vanjska usmjerenost prema građanima, koja se temelji prvenstveno na profesionalnoj kulturi

⁹² Kada se govori o NSW, prema Pollitt i Bouckaertu, riječ je o pokušaju modernizacije tradicionalne birokracije pretvarajući je u profesionalniju, učinkovitiju i prilagođeniju građanima, posebno u stabilnim zapadnoeuropskim demokracijama koje su imale velike socijalne države, poput Njemačke, Francuske i skupine skandinavskih zemalja (Pollitt i Bouckaert, 2011, str. 19).

	kvalitete i usluge, dopunjenoj po potrebi i tržišnim mehanizmima
Jednakost svih pred zakonom, zaštita od proizvoljne i nepredvidive radnje državnih organa i odredbi za poseban nadzor državnih postupaka	Dopunsko javno savjetovanje i izravno uključivanje građana koji predviđa niz postupaka za javno savjetovanje uz izravno zastupanje stavova građana
Očuvanje javne službe s posebnim statusom, kulturom i uvjetima i uvjete zapošljavanja	Usmjerenost na rezultate usmjerenost prema postizanju rezultata, praćenje, evaluaciju i upravljanje učinkom
Predstavnička demokracija je osnova legitimacije, kontrole i održavanja stabilnosti i kompetentnosti javne uprave	Profesionalizam menadžment: širenje profesionalnih vještina koje uključuju menadžerske vještine kako bi se zadovoljile potrebe korisnika usluga

Izvor: autor prema Pollitt i Bouckaert, 2011, str. 118-119

2.4 Naglasci suvremenog javnog menadžmenta

Instrumenti suvremenog javnog menadžmenta mogu se podijeliti u nekoliko kategorija, ovisno o naglascima koji su istaknuti njihovom primjenom. U tom smislu razlikuju su upravljanje putem propisa, upravljanje s naglaskom na građane i kvalitetu, upravljanje putem ciljeva i rezultata, upravljanje s naglaskom na tržište i konkurenciju, te upravljanje s naglaskom na izvedbu i uspješnost (Koprić et al., 2014, str. 124). Među najrasprostranjenijim instrumentima kojima se otvara prostor tržištu u javnom sektoru ističu se: privatizacija, javno-privatno partnerstvo, uporaba vaučera te vanjsko ugovaranje (Đulabić, 2014, str. 13).

Upravljanje putem tržišta i natjecanja, pretpostavlja uvođenje ekonomskih vrijednosti privatnog sektora, kao sredstava za podizanjem učinkovitosti u obavljanju lokalnih javnih službi, afirmiranjem niza tržišnih instrumenta, proklamiranih prvenstveno, novim javnim menadžmentom. Tržišna orijentacija koju zagovara novi javni menadžment, ideje usmjerene na učinak, fleksibilizaciju radnih odnosa, autonomiju rukovoditelja, pretpostavlja različite mehanizme orijentirane na učinkovitije isporuke javnih usluga, ali i nameće potrebu tržišnim idealima koji pak generiraju reforme javnog sektora (Lane, 1994, str. 140).

Traženje optimalnih rješenja i realizacija usluga prema najboljim standardima nameće potrebu za korištenjem mehanizama alternativnog pružanja usluga (*alternative service delivery*) koji se u tehničkom smislu, zasnivaju na izdvajanju izvršavanja javnih službi iz nadležnosti lokalnih vlasti povjeravajući njihovo obavljanje privatnim organizacijama pri čemu se posebno ističu tri modela participacije privatnog sektora: vanjsko ugovaranje, privatizacija i javno privatno partnerstvo (Ohemeng i Grant, 2014, str. 549).⁹³

Korištenje tržišno utemeljenih tehnika upravljanja, poput privatizacije, vanjskog ugovaranja, upravljanja učinkom, potaknuto je uvođenjem referentnih obilježja privatnog sektora u javni sektor (Bekkers, et al. 2011, str. 9). Ovisno o upravno političkom kontekstu primjene, organizacije koja ih primjenjuje i njezinoj veličini, različiti tržišni instrumenti proizvode specifične posljedice stoga je pri njihovoj implementaciji nužno povesti računa da njihova primjena ne proizvede negativan učinak na dosegnutu razinu kvalitete funkcioniranja organizacije (Đulabić, et al. 2017, str. 454). Prema Đulabiću, pri analizi primjene tržišnih instrumenata u javnom sektoru važno je vrednovati i prepoznati ključne negativne efekte koji se mogu pojaviti implementacijom tih instrumenata u javni sektor pogotovo kada se uzmu u obzir općeprihvaćena upravna tradicija koja nije prilagođena zakonitostima marketizacije (Đulabić, 2014, str. 20).

Pozitivni učinci primjene tržišnih instrumenta i natjecanje manifestiraju se i u uspostavljanju jasnijih standarda za pružanje pojedinih javnih usluga. Postavljanjem jasnih indikatora obavljanja specifičnih javnih poslova osigurava se mogućnost kategoriziranja i procjenjivanja uspješnosti njihovih pružatelja te samim tim omogućuje objektivniju ocjenu unaprijedena kvalitete usluga koje isporučuju raznovrsni pružatelji.

Samo se preciznim oblikovanjem i provedbom natječaja, kvalitetno sklopljenim ugovorima s vanjskim izvođačima, jasno definiranim standardima usluga koje se prepuštaju vanjskim partnerima, preveniranjem potencijalnih društvenih anomalija poput pogodovanja, može očekivati pravilno funkcioniranje tržišnih instrumenata (Đulabić, 2014, str. 20).

⁹³ Pluralitet suvremenih instrumenata iz privatnog sektora i njihova participaciju u javnom sektoru predmet su istraživanja niza autora. Prema Đulabiću konvencionalni mehanizmi kojima se u javnu upravu nastoje uvesti tržišna načela i omogućiti participiranje privatnog sektora u pružanje javnih usluga, su privatizacija, suradnja javnog i privatnog sektora kroz javno-privatno partnerstvo, upotreba vaučera u javnom sektoru, vanjsko ugovaranje obavljanja javnih poslova ili *outsourcing* (Đulabić, 2014, str. 13).

Isto tumače i Girard et al. kada govore da partnerstva s privatnim sektorom, nameću određene standarde u pogledu ugovaranja pravnih poslova, pri čemu je poseban naglasak na eksplicitnim i primjenjivim ugovorima. Drugim riječima, različita priroda pojedinih usluge, implicira različito definirane ugovore. Tako na primjer usluge poput prikupljanja otpada ili održavanja cesta zahtjeva jednostavniji model i sadržaj ugovora, nego što je to slučaj s isporukom onih usluga za koje je formuliranje i mjerenje učinka otežano, kao na primjeru pružanja usluge policijske zaštite (Girard, et al. 2009, str. 373).

Realno je za očekivati da integriranje tržišnih mehanizama, pri čemu se izvođenje javnih usluga povjerava vanjskim partnerima, zahtijeva značajno restrukturiranje osnovnog oblika javnog upravljanja, najviše u svezi fleksibilnosti organizacije određenih tijela javnog sektora te konsolidiranje s novo nastalim okolnostima utemeljenim na tržišnim zakonitostima (Đulabić, 2014, str. 20).

Uvođenje ekonomskih vrijednosti i principa privatnog sektora u upravljanje javnim službama postaje sve značajnije. Međutim, prilikom integriranja spomenutih vrijednosti, važno je razumjeti i voditi računa o ključnim razlikama između ova dva sektora. Stoga se dalje u tekstu daje pregled osnovnih razlika između privatnog i javnog sektora, a poseban naglasak stavlja se na eksternalizaciju lokalnih javnih usluga, kao jednog od zapaženijih oblika privatnog aranžmana u pružanju usluga.

2.4.1 Razlika između javnog i privatnog sektora

Organizacija i odnos javnog i privatnog sektora, njihove sličnosti i razlike, predmetom su niza rasprava kako praktičara tako i šire znanstvene zajednice iz područja upravne znanosti (Baldwin, 1987; Sims, 2010; Buelens i Van den Broeck, 2007; Rainey i Bozeman, 2000; Osborne, 2006; Boyne 2002.) i drugih.

Presudni i fundamentalni faktor razgraničenja između javnog i privatnog sektora manifestira se u konceptu vlasništva. Privatne pravne osobe u privatnom su vlasništvu koje se financiraju naknadama koje neposredno plaćaju kupci određenih usluga, dok su javne pravne osobe u vlasništvu društvene političke zajednice, koje se pak financiraju putem javnih proračuna. U tom smislu organizacijske strukture javnog sektora podliježu kontroli koju nameće politički sustav naspram onih organizacija iz privatnog sektora koje kontroliraju zakoni ponude i potražnje, tj. ekonomski sustav (Boyne, 2002, str. 98). Koprić et al. objašnjavaju suštinsku razliku između javne

uprave i privatnog sektora. Dok je privatni sektor isključivo usmjeren na ostvarivanje sve većih prihoda odnosno postizanje dobiti, od javne se uprave očekuje „poštivanje, zaštite i ostvarenje različitih vrijednosti istodobno“ (Koprić et al. 2012, str. 125).

Osborne kroz tri paradigme opisuje odnos javnog i privatnog sektora, pri čemu prvo objašnjava paradigmu „javne uprave“ (*Public Administration*), koja je usmjerena na određena ekonomska i politička obilježja javnog sektora dok su osnovne razlike između ta dva sektora u suštini zanemarive. Autor nadalje obrazlaže paradigmu novog javnog menadžmenta, koja je pak orijentirana na pružanje usluga u aranžmanu javnih organizacija, pri čemu se razlike između javnog i privatnog sektora smanjuju budući da je primjena tržišnih alata karakteristična za novi javni menadžment gotovo identična u oba sektora. Konačno, treći model „novo javno upravljanje“ (*New Public Governance*) naglašava višedimenzionalnu narav javnog sektora i odnosa između političke inicijative i realizacije politika kao i usmjerenost ishoda javnog djelovanja a ne na izravne rezultate isporuke usluga tj. učinke (Osborne, 2006, str. 378-384).

Temeljne granice razgraničenja između javnog i privatnog sektora prema Koprić et al. utemeljene su u interpretaciji položaja pojedinca, dominantnim vrijednostima i normativnim okvirima, izvoru legitimiteta, okolini i ciljevima, statusu i autonomiji rukovodećih zaposlenika te konceptu financiranja (Koprić, et al. 2014, str. 104).⁹⁴ Sličnu tvrdnju, u kontekstu personalnog kapaciteta, navodi i Baldwin koji diferencira tri najčešće razlikovne komponente između javnog iz privatnog sektora: a) ciljevi (koji su nejasni, nejasni ili dvosmisleni); b) česte promjene vodstva; c) relativna sigurnost zaposlenja za stalno zaposlene (Baldwin, 1987, str. 181).

Spomenuti autor ukazuje na utjecaj ciljeva kao jedne od komponenti razgraničenja između javnog i privatnog sektora, pri čemu ističe da literatura u pravilu upućuje na okolnost da javni sektor u većoj mjeri karakterizira nedorečenost ciljeva nego je to i slučaj u privatnom sektoru što je posljedica utjecaja višestrukih i heterogenih interesa koji u javnom sektoru oblikuju te ciljeve. U tom smislu službenici javnog sektora u nastojanju donošenja politički učinkovitih odluka pokušavaju raznovrsne ciljeve, koji su nerijetko dvosmisleni i upitne izvedivosti, pokušavaju osigurati njihovu dvojbenu realizaciju.

⁹⁴ Javni sektor orijentiran je na zadovoljenje osnovnih društvenih interesa pa mu stoga nerijetko manjka efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti dok je privatni sektor usmjeren na spomenute ekonomske vrijednosti, no nedostaje mu demokratske i socijalne senzibilnosti (Koprić et al. 2014, str. 107)

S druge strane u pogledu privatnog sektora, ciljevi su manje dvosmisleni s obzirom da su mjerljivi u smislu ostvarene dobiti ili gubitka, naspram javnog sektora koji u pravilu nema kvantitativne pokazatelje potražnje i mjere učinka čime bi poticali jasnoću ciljeva. Autor također, sugerira da privatni sektor nastoji osigurati „prepoznatljive, prebrojive proizvode za koje se može izračunati jedinični trošak“ pri čemu se uspjeh većine menadžera iz privatnog sektora „može se mjeriti u smislu takvih specifičnosti kao što su proizvedene jedinice“ (Baldwin, 1987, str. 182).⁹⁵

Privatni i javni sektor razlikuju se i po pitanju fundamentalnih problema s kojima se susreću. Dok se s jedne strane privatni sektor bori se sa snažnom domaćom i inozemnom konkurencijom, javni se sektor s druge strane susreće sa sve učestalijim problemom rasta troškova službenika, neefikasnom produktivnosti, padom prihoda i smanjenim izdvajanjima iz proračuna. Zajednički problem u tim okolnostima s kojim se suočavaju oba sektora je manjak motivirane radne snage (Khojasteh, 1993, str. 391).

Suočen s izazovima suvremenog upravljanja, popraćenog financijskim, političkim i društvenim rizicima javni sektor, primoran je modificirati oblike pružanja javnih usluga te se u njihovoj realizaciji približiti privatnom sektoru primjenjujući instrumente poslovnih procesa koje proklamira tržište. U tom smislu Boyne posebno ističe da su organizacije javnog sektora sve više neučinkovitije a njihovi menadžeri slabije motivirani zbog nižih materijalnih naknada naspram menadžera iz privatnog sektora te dovodi u pitanje njihovu organizacijsku posvećenost i angažiranost u odnosu na spomenute kolege (Boyne, 2002, str. 97).

Također, priroda organizacijskih ciljeva, hijerarhija i rigidnost birokratskih pravila, potrebe krajnjeg korisnika usluga, posebna obilježja proizvodnje usluge i organizacijskog učinka kao i rezultata učinka, predstavljaju samo neke od razlika javnog i privatnog sektora (Johansen i Zhu, 2013, str. 160).

⁹⁵ Interesantno istraživanje u pogledu problematike složenosti i dvosmislenosti ciljeva, organizacijske strukture, ljudskih resursa i procesa nabave te stavova i vrijednosti proveli su Rainey i Bozeman pri čemu su zaključili da se unatoč praktično univerzalnom podudaranju stavova znanstvene zajednice u svezi nejasnih ciljeva javnih organizacija, javni menadžeri ne razlikuju od poslovnih menadžera u odgovorima o tim pitanjima. Također provedeno istraživanje pokazalo je da se javni menadžeri ne razlikuju od poslovnih menadžera niti po pitanju percepcije o organizacijskoj formalizaciji, unatoč nizu tvrdnji da javni je sektor imaju više podvrgnut birokratskim načelima i nefleksibilnim normama nego organizacije privatnog sektora, no indikativan je nalaz da su javni menadžeri demonstrirali značajno jasne razlike u odgovorima na pitanja koja su se odnosila na ograničenja u postupanju prema zaposlenicima i provođenju postupaka javne nabave (Rainey i Bozeman, 2000, str. 447).

Van der Wal et al. proveli su istraživanje po pitanju diferenciranja javnog i privatnog sektora s naglaskom na dominante vrijednosti za oba sektora. Prema rezultatima istraživanja, najznačajnija vrijednost javnog sektora je „odgovornost“ u donošenju odluka, a zatim slijede „zakonitost“, „nepotkupljivost“, „stručnost“, „pouzdanost“, „učinkovitost“ i „nepristranost“, dok je „profitabilnost“ identificirana kao najmanje značajno obilježje javnog sektora. S druge strane u pogledu privatnog sektora, najznačajnija vrijednost se manifestira u „profitabilnosti“ poslovnih odluka, nakon čega slijede „odgovornost“, „pouzdanost“, „učinkovitost“, „stručnost“ i „djelotvornost“ a norme ponašanja poput „usmjerenosti na kupca“ u kontekstu „socijalne pravde“ i „samoispunjenja“ izražene su kao najmanje značajne vrijednosti imanentne privatnom sektoru (Van der Wal et al. 2008, str. 472-474).

Petersen, Hjelmars i Vrangbaek u kontekstu razgraničenja javnog i privatnog sektora posebno naglašavaju faktor konkurencije kojom se povećava pritisak na inovacije, tehnološki razvoj, *benchmarking* i minimiziranje troškova te ističu da privatno vlasništvo potiče odgovornost prema dioničarima odnosno vlasnicima. S druge strane javne organizacije obilježene su dominacijom prirodnih monopola i visokih ulaznih troškova koji pak ometaju stvaranje idealnih uvjeta za ugovaranje te ograničavaju konkurenciju (Petersen, Hjelmars i Vrangbaek, 2017, str. 4-5).⁹⁶

Tablica 18. Razgraničenje između javnog i privatnog sektora

Javni sektor	Privatni sektor
Položaj pojedinca	
Uloga pojedinca kao građanina; načelo jednakosti svih pred zakonom	Ekonomska uloga pojedinca; položaj mu ovisi o njegovoj ekonomskoj moći
Dominantne vrijednosti	
Briga za javni interes; mirenje često različitih vrijednosti	Dominacija ekonomskih vrijednosti, proklamiranje privatnog interesa
Izvor legitimiteta	

⁹⁶ Girard et al. analiziraju pitanje reduciranja monopola nositelja javnih vlasti u pružanja javnih usluga. Nositelji javnih vlasti (lokalni dužnosnici pa i predstavničke demokracije) imaju monopol na izvođenju javnih usluga što posljedično dovodi do neučinkovitih vlada. Međutim primjenom javno-privatnog partnerstva (tržišnih mehanizama), gdje konkurentsko tržište nameće zadane tržišne zakonitosti, taj se monopol neupitno podvrgava određenim standardima (Girard, et al. 2009, str. 372).

Politički procesi-izbori; kreiranje javne vrijednosti (<i>public value</i>);	Tržišni mehanizmi; privatna vrijednost oblikuje se na tržištu
Ciljevi	
Nejasni ciljevi i složena okolina; povezanost s političkim sustavom koji određuje razvoj institucija javnog sektora	Jasni i mjerljivi ciljevi (dobit)
Status i autonomija rukovodećeg osoblja	
Politički imenovani funkcionari; vremensko djelovanje ograničeno uvjetovano izbornim procesom; ograničena menadžerska sloboda	Jasno artikulirani i mjerljivi ciljevi, značajan materijalan stimulans; položaj je uvjetovan ostvarivanjem unaprijed postavljenih ciljeva; šira menadžerska autonomija
Koncept financiranja	
Javni proračuni	Tržišna načela i zakon ponude i potražnje
Izvor: autor prema Koprić et al. 2014, str. 104-107	

2.4.2 Eksternalizacija lokalnih javnih usluga

Pojam eksternalizacije svrstava se među ključne faktore u provođenju reformi suvremene javne uprave prema načelima NJM-a, kojem je cilj podizanje učinkovitosti u pružanju što kvalitetnijih lokalnih usluga. Potreba za povećanom suradnjom između javnih i privatnih aktera, kao dosegom suvremenih reformi lokalne samouprave razvila je različite koncepte eksternalizacije u obavljanja lokalnih javnih usluga. Neke od tih oblika navode u istraživanju Argento, et al. poput različitih modela korporatizacije, javno-javne suradnje (*public-public collaboration*), javno-privatnog partnerstva⁹⁷ i vanjskog ugovaranja (*contracting out*) (Argento, et al., 2010, str. 41).

⁹⁷Javno-privatno partnerstvo (*Public Private Partnership*) kao jedan od značajnih suvremenih tržišnih mehanizama, predstavlja dugoročni ugovorni odnos između subjekata javnog i privatnog sektora, usmjeren na realizaciju određenog projekata od javnog interesa, pri čemu se nakon ugovorenog roka, izgrađena infrastruktura predaje javnom sektoru. Zahvaljujući dodatnom kapitalu i stručnosti kojim privatni sektor raspolaže, javno-privatno partnerstvo u pravilu se koristi za financiranje izgradnje i upravljanje velikim infrastrukturnim objektima koji su nerijetko u funkciji obavljanja određene javne službe (npr. bolnice, sportski centri i dvorane, prometnice, knjižnice, muzeji, infrastrukturni objekti komunalne infrastrukture i drugo) (Koprić et al., 2014, str. 245) Pojam javno-privatnog partnerstva, s obzirom da ne postoji općeprihvaćena definicija, nerijetko može implicirati više različitih pravnih poslova, pa se u tom smislu može poistovjećivati s ugovaranjem pružanja određenih socijalnih usluga s neprofitnom organizacijom, organiziranjem partnerstva za poticanje gospodarskog razvoja, odnosno ugovaranja izvođenja određenih usluga s profitnim subjektima (Girard, et al. 2009, str. 374). Drugim riječima riječ je o instrumentu koji se za razliku od vanjskog ugovaranja u pravilu koristi za veće i složenije projekte od javnog značaja, za čiju su realizaciju potrebna privatna financijska sredstva i posebna znanja, stručnosti i vještine te koji za razliku od vanjskog ugovaranja, zahtjeva bitno

Eksternalizacija (ili ugovaranje) kao jedan od oblika pružanja lokalnih usluga, predstavlja prijenos obavljanja i upravljanja uslugama s javne uprave na privatni sektor. Cuadrado-Ballesteros, et al. smatraju da se putem ovog modela poboljšava isporuku usluga na dva načina: s jedne se strane obavljanje usluga prepušta specijaliziranim izvođačima, dok je druge strane evidentan prijenos znanja i vještina između dobavljača i potrošača eksternalizirane usluge. Na navedeni način poboljšava se kvalitetu svih javnih usluga, jer se javne organizacije više mogu usredotočiti na strateške aktivnosti te eksternalizirati one koje se smatraju manje relevantnim (Cuadrado-Ballesteros, et al., 2012, str. 71).

Smatra se da su reforme NJM-a utjecale na značajan iskorak prema uključivanju tržišta u distribuciju javnih usluga. Početna istraživanja pojedinih autora upućivala su na ostvarivanje značajnih ušteda takvim pristupom, no kasnije je pak empirijskim studijama niza autora utvrđeno da se ostvarene uštede protekom vremena smanjuju, što je pak početkom 2000-tih utjecalo na pojavu u kojoj lokalne jedinice sve manje eksternaliziraju javne usluge te njihovu realizaciju ostavljaju u vlastitom aranžmanu (Voorn, et al. 2017, str. 822).

Procesi funkcionalne decentralizacije i eksternalizacije svrstavaju se među najvažnije reforme proizišle iz NJM-a. Cuadrado-Ballesteros, et al., tumače da se funkcionalna decentralizacija provodi u slučajevima gdje javna uprava razvija manje, fleksibilnije i korisnički orijentirane agencije u kojima prevladava poslovna kultura s ciljem ublažavanja utjecaja uvriježeno krutog birokratskog sustava podvrgnutog pravilima upravnog prava. S druge strane, eksternalizacijom (vanjskim ugovaranjem), javna uprava delegira izvođenje javne usluge privatnom sektoru, koji preuzima odgovornost za neposrednu realizaciju preuzetih usluga, pri čemu javna uprava zadržava ukupne ovlasti donošenja odluka i kontrole (Cuadrado-Ballesteros, et al., 2012, str. 69).

Iz spomenutih istraživanja generalno je razvidna prisutnost eksternalizacije lokalnih javnih poslova uvjetovane nizom faktora. Usvajanjem suvremenih tržišnih mehanizama unapređuju se i modificiraju tradicionalni oblici internog pružanje usluga od lokalnog značaja. Koncept ugovaranja lokalnih usluga u Sjedinjenim Američkim Državama i zemljama Europske unije predstavlja dugotrajnu praksu naročito važnu za promicanjem učinkovitosti u obavljanu lokalnih

širu suradnju i razinu partnerstva, dugotrajnijeg trajanja, a sve s ciljem učinkovitijeg financiranja, izgradnje i/ili upravljanja javnim uslugom.

službi a posebno je zanimljivo da su zapravo mnoge lokalne jedinice započele s isporukom takvih usluga primarno u privatnom aranžmanu da bi kasnije, tijekom dvadesetog stoljeća, prešle na javni model realizacije tih usluga (Gradus et al., 2021, str. 333).

Istraživanje provedeno u Nizozemskoj pokazuje da je polovica njihovih lokalnih jedinica između 1998. i 2010. promijenila način odvoza otpada dok je dvije trećine njih preusmjerilo proizvodnju odnosno pružanje usluga na eksternalizaciju, putem vanjskog ugovaranja (Schoute, Budding i Gradus, 2017, str. 502-503).

U cilju učinkovitije isporuke komunalnih usluga te povezivanja načina njihovog pružanja i kvalitete života (*quality of life-QoL*) lokalnog građanstva brojne lokalne jedinice u Španjolskoj provode procese funkcionalne decentralizacije i eksternalizacije. Cuadrado-Ballesteros, et al. tvrde da je kvaliteta života veća u onim lokalnim jedinicama koje su u pogledu upravnih reformi više orijentirane na provođenje funkcionalne decentralizacije nasuprot eksternalizaciji.

Preciznije rečeno, autori su zaključili da je kvaliteta života stanovništva veća u onim lokalnim jedinicama u kojima se javne usluge pružaju putem zaklada ili autonomnih organizacija, gdje javna poduzeća pružaju uslugu javnog prijevoza i usluge zdravstvene zaštite, dok tržišne usluge pružaju javna poduzeća, samostalne organizacije ili javni gospodarski subjekti (Cuadrado-Ballesteros, et al., 2012, str. 68).

Na odabir modela obavljanja komunalnih djelatnosti utječe niz faktora. Rezultati istraživanja Tavaresa i Camõesa pokazuju da organizacijska veličina lokalne jedinice, financijska neovisnost i fiskalni suficit, ideološka pitanja i aktivnosti lokalnih interesnih skupina, određuju izbor organizacijskog oblika isporuke lokalnih usluga (Tavares i Camões, 2010, str. 587). Tako na primjer, ruralne lokalne samouprave u Španjolskoj, općenito niskog stupnja ekonomske razvijenosti, nisu u mogućnosti priuštiti i pratiti visoke troškove ulaganja i održavanja vodnih usluga, što ih usmjerava na eksternalizaciju spomenutih usluga te im se na taj način omogućuje harmonizacija lokalnog proračuna i profesionalizacije izvođenja spomenutih vodnih usluga, onako kako to diktiraju europski propisi o vodama (Gonzalez-Gomez et al., 2013, str. 731).

U pogledu financijskog kapaciteta lokalnih jedinica, rezultati istraživanja Schoute et al., pokazuju da je manja vjerojatnost jedinica s jačim financijskim položajem ugovaranje usluge s privatnim trgovačkim društvima. Naime, porast financijskog položaja lokalne jedinice povećava vjerojatnost

interne isporuke usluge ili unutar trgovačkog društva čiji je osnivač ta jedinica. S druge strane, općine i gradovi s većim financijskih opterećenjem, skloniji su radi pružanja lokalnih usluga, sklapanju ugovora s privatnom trgovačkim društvima, dakle odabiru rješenja koja se najviše temelje na tržištu, te se čini se da imaju manje mogućnosti za osnivanjem trgovačkog društva u svojem vlasništvu (Schoute et al., 2018, str. 519-520).⁹⁸

Rezultati istraživanja Bel i Fageda povezanih s eksternalizacijom lokalnih usluga, pokazali su prednosti poput fleksibilnijeg korištenja ljudskih resursa, jasnije raspodjele poslova i odgovornosti te stavljanja većeg naglaska na ishode procesa i manje zahtjevne procedure u provedbi potrebnih aktivnosti (Bel i Fageda, 2006, str. 15).

Osiguranje podrške interesnih skupina i ideološki stavovi predstavljaju također važne pokretače u donošenju odluke o eksternalizaciji lokalnih usluga. Nositelje javne vlasti karakterizira dvostruka dimenzija: u pravilu nastoje osvojiti vlast na izborima i time osigurati određene partikularne interese odnosno provesti odabrane politike sukladno vlastitim ideološkim uvjerenjima. Drugim riječima, donošenje odluke o privatizaciji lokalnih usluga u velikoj mjeri ovisi o utjecaju određenih interesnih grupa.

U tom smislu moguće je razlikovati dvije skupine, one koje su negativno povezane s spomenutim slučajem, poput npr. sindikata, odnosno, onih skupina koje bi hipotetski imale neke koristi od naknada, proisteklih iz određenog oblika pružanja usluge, poput snažnih poduzetničkih formacija.⁹⁹ U pogledu ideološkog opredjeljenja desno orijentirane političke stranke u pravilu se

⁹⁸Lokalni prihodi u Portugalu sastoje se od dva dijela: lokalnih poreza i potpore centralne države. Tavares i Camões bave se pitanjem na koji način financijska situacija utječe na lokalne samouprave u Portugalu te smatraju da je veća vjerojatnost da će u stabilnom financijskom okruženju nositelji lokalnih vlasti delegirati pružanje usluga na općinska poduzeća i to iz dva razloga: budući da većina lokalnih usluge koje se prenose uključuju korisničke naknade, navedeni prihodi itekako su važni u situacijama otežanog financiranja lokalne samouprave posebno u slučaju izostanka potpore središnje države. Također, snažne lokalne financije omogućuju lokalnim nositeljima vlasti nositi se s troškovima delegiranja pružanja usluga na općinske korporacije (Tavares i Camões, 2010, str. 598)

⁹⁹ Sagledavajući utjecaj određenih interesnih grupa na donošenje odluke o eksternalizaciji određenih komunalnih aktivnosti u Danskoj, Pallesen navodi kako javni službenici i njihovi sindikati u pravilu ne favoriziraju vanjsko ugovaranje a sam otpor javnih službenika prema vanjskom ugovaranju, politički je važnije pitanje naspram eventualnih ušteda koje bi se tim putem mogle postići. Dakle, autor smatra da je politički lakše ograničiti rast javnog sektora smanjenjem indirektnog pružanja usluga umjesto reduciranja usluga koje se pružaju u vlastitom aranžmanu, budući da smanjenje usluga unutar vlastitog pogona može implicirati znatno opadanje vlastite radne snage lokalnih vlasti, što pak utječe na realizaciju političkih ciljeva bilo koje vladajuće strukture (Pallesen, 2004, str. 575). Slično tvrde i Gonzalez-Gomez et al. koji su analizirali utjecaj različitih faktora na vjerojatnost privatizacije u španjolskim lokalnim jedinicama te su utvrdili da su općine s većim udjelom zaposlenih u javnom sektoru manje naklonjene privatizaciji djelatnosti jer prema tumačenju autora, zaposlenici tih lokalnih jedinica smatraju da će se njihovi uvjeti

povezuju s konzervativnim i ekonomskim vrijednostima, što implicira njihovu sklonost eksternalizaciji za razliku od lijevih struktura koje su tradicionalno naklonjene javnim vrijednostima i isporuci komunalnih usluga u javnom aranžmanu (Bel i Fageda, 2007, str. 520-521).

Tablica 19. Faktori eksternalizacije lokalnih javnih službi

Ekonomski faktori	Politički faktori
Fiskalna ograničenja	Ideološki stavovi
Ekonomska učinkovitost ¹⁰⁰	Osiguranje podrške interesnih skupina

Izvor: autor prema Bel i Fageda, 2007, str. 520

2.4.2.1 Utjecaj fiskalnog stresa

Evidentno je da niz faktora utječe na odabir načina pružanja usluga, po čemu je najnaglašeniji pokretač u donošenju odluke o eksternalizaciji lokalnih usluga, fiskalni stres. Dominantan stav praktičara kao i znanstvene zajednice je da nestabilni financijski okviri uzrokuju eksternaizaciju lokalnih usluga naspram njihovog obavljanja u vlastitom aranžmanu (Schoute, Budding i Gradus 2018, str. 507). Riječ je o pojavi koja upućuje na financijsku snagu i kapacitet lokalne jedinice, drugim riječima: nedostatak prihoda. Veći financijski stres indikativan je kod siromašnijih lokalnih jedinica napram onih imućnijih, pa u vremenima ekonomskih kriza nije neobična pojava povećane eksternalizacije lokalnih javnih usluga a sve u cilju smanjivanja troškova njihovog servisiranja i podizanja učinkovitosti. U tom smislu fiskalni stres može se smatrati pokretačem u donošenju odluka o integriranju različitih alternativnih modela isporuke javnih usluga (Hefetz, 2004, str. 181; Geys i Sorenson, 2016, str. 1; Zafra-Gómez, et al. 2014, str. 37; Schoute, et al. 2018, str. 508; Asensio, 2009, str. 51).

Radi ublažavanja posljedica fiskalnog stresa, lokalne jedinice posežu za različitim rješenjima od kojih je načešće traženje alternativnih modela pružanja usluga u obliku privatizacije (Hood, 1995.),

rada u slučaju eksternalizacije pogoršati uslijed npr. strožeg nadzora nad njihovim radom ili zbog smanjenja plaća (Gonzalez-Gomez et al., 2011, str. 483).

¹⁰⁰ U pogledu ekonomske učinkovitosti dostupna literatura nudi dva obrazloženja kojim povezuje pojmove privatizacije i redukciju troškova. Naime, primjena koncepta privatizacije sugerira se s jedne strane u situacijama postojanja javnog monopola te s druge strane kada se to zahtjeva radi boljeg iskorištavanja ekonomije razmjera. Riječ je situacijama kada se javna usluga isporučuje u neoptimalnim uvjetima, te je potrebno povezati i sjediniti više lokalnih jedinica kako bi se osigurao efekt ekonomije razmjera (Donahue, 1989., u Bel i Fageda, 2007, str. 520-521).

osnivanja trgovačkih držtava u vlasništvu lokalnih jedinica (Hood, 1995.) ili međuopćinske suradnja (Warner, 2006.) (Zafra-Gómez et al. 2014, str. 22).

Najraspostranjenija definicija fiskalnog stresa, prema nizu autora, izražava se u nemogućnosti ispunjavanja odnosno realizacije aktualnih i budućih obveza (Afonso, Baxa i Slavík, 2011; Chaney, Copley i Stone, 2003; McHugh, Petrova i Baldacci, 2011; Rivenbark, Roenicke i Allison, 2010.) (Zhang, et al. 2017, str. 6).

Na smanjivanje fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica nerijetko utječu politike centralne države prema lokalnoj samoupravi, koje se u pravilu manifestiraju poreznim politikama kojima se blokiraju i smanjuju očekivani prihodi gradova i općina. Problem fiskalnog stresa može se prevladati različitim mehanizmima kao što je na primjer, povećanjem poreza (Bel i Fageda, 2007), reduciranim pružanjem javnih te unošenjem organizacijskih promjena u strukturu lokalnih jedinica (Christoffersen i Bo Larsen, 2007.; Zafra-Gómez i Muniz, 2010.) (López-Hernández, et al. 2017, str. 1). Slično istraživanje, na uzorku lokalnih jedinica u Sjedinjenim Američkim Državama proveli su Kim i Warner koji su također došli do zaključka da lokalne vlasti uravnotežuju pritiske prouzročene fiskalnim stresom, služeći se alternativnim modelima isporuke javnih usluga (Kim i Warner 2021, str. 239).¹⁰¹

Istraživanja provedena u pojedinim lokalnim jedinicama određenih država EU pokazuju direktnu međuovisnost fiskalnog stresa i eksternalizacije u izvedbi javnih usluga. Zafra-Gómez, et al. u provedenoj studiji u španjolskim općinama, o odnosu fiskalnog stresa na donošenje odluka utemeljenih na načelima NJM-a, potvrdili su veću sklonost lokalnih jedinica za vrijeme trajanja fiskalnog stresa, prema eksternalizaciji javnih usluga, odnosno participacijom u drugim oblicima, poput međuopćinske suradnje, prije, nego osnivanju trgovačkih društava u vlasništvu općine (Zafra-Gómez, et al. 2014, str. 37-38). Niz ostalih provedenih studija, također potvrđuje prethodni zaključak, da se u situacijama kada su prihodi lokalnih jedinica upitni, ne pribjegava osnivanju javnih poduzeća koja bi pružala javne usluge (Zafra-Gómez, et al., 2015, str. 1; Schoute, et al.

¹⁰¹ Kao jedan od značajnih primjera fiskalnog stresa, Kim i Warner, ističu slučaj iz Sjedinjenih Američkih država, gdje su 1970-tih lokalne jedinice osjetile njegov udar, pa su kao odgovor na nužno smanjivanje troškova, konkretno New York, donio odluku o zatvaranju vatrogasne postaje u najsiriromašnijim četvrtima što je pak dovelo do značajnog propadanja i uništavanja stambenih objekata i kasnije generiranjem problema u javnom zdravstvu (Kim i Warner 2021, str. 237).

2018, str. 520) iz razloga što bi se ti subjekti također finacirali i crpili bi sredstva iz ionako osiromašenog proračuna (Tavares i Camões, 2010, str. 598).¹⁰²

Empirijskim dokazima nakon provedenih u identificiranju faktora koji određuju odabir načina pružanja usluga u Poljskoj potvrdili su da je njihova eksternalizacija rezultat pokušaja nositelja lokalnih vlasti „minimiziranja transakcijskih i troškova proizvodnje“ sve pod utjecajem fiskalnih i političkih ograničenja (Szmigiel-Rawska, Łukomska i Tavares, 2020, str. 1).

U kontekstu primjene različitih tržišnih instrumenta Geys i Sorenson proveli su studiju u Nizozemskoj, te našli neposrednu vezu između fiskalnog stresa i vanjskog ugovaranja, argumetirajući: „Naši glavni nalazi ukazuju na to da su financijska opterećenja zbog smanjenja prihoda lokalne samouprave doista povezani s više vanjskog ugovaranja (i obrnuto)“ (Geys i Sorenson, 2016, str. 12). Isto potvrđuju i Joassart-Marcelli i Musso, kada ističu da su lokalne jedinice nižeg financijskog kapaciteta sklonije korisiti se alternativnim modelima pružanja javnih usluga, čime se potvrđuje stav da je vanjsko ugovaranje jedan od pragmatičnih načina suočavanja s problemom fiskalnog stresa (Joassart-Marcelli i Musso, 2005, str. 511).

Zaključno, pored fiskalnog stresa, različite vrste pokazatelja uspješnosti (*performance indikator*) također su povezani s izborom načina isporuke usluga, ovisno o tome stavlja li lokalna jedinica veći naglasak na pokazatelje ulaza (*input*) i procesa ili s druge strane pak na pokazatelje ishoda (*outcome*). Prema objašnjenju Schoute et al. vjerojatnost da se neka lokalna usluga obavlja putem međuopćinske suradnje ili privatnog trgovačkog društva smanjuje se ako ta lokalna jedinica stavlja veći naglasak na pokazatelje ulaza (*input*) i procesa, dok se ta vjerojatnost povećava ukoliko se stavlja veći naglasak na pokazatelje ishoda (*outcome*) (Schoute et al., 2018, str. 519-520). Drugim riječima, veći naglasak lokalnih jedinica na ishode (*outcome*) implicira njihovu jaču orijentiranost i otvorenost prema tržišnim mehanizmima i samim time prema eksternalizaciji usluga koje obavljaju.

Slično objašnjavaju Rodrigues et al. prema kojima su suviše složene i teško mjerljive aktivnosti lokalnih jedinica pri izvršavanju lokalnih poslova, podložnije realizaciji putem vlastitog upravnog

¹⁰² Odluka o povjeravanju pružanja javnih usluga vanjskom partneru, može ovisiti o utjecaju političkih ili socioekonomskih faktora (Brown i Potoski, 2003; Rodrigues, Tavares, i Araujo, 2012), kao i obilježjima pružatelja usluga (Bel i Fageda, 2011.) a prije pristupanja sklapanju ugovora o povjeravanju obavljanja javne usluge, nužno je procijeniti i predvidjeti potencijalne transakcijske troškove, u protivnom ukoliko su oni nadilaze eventualne uštede moguć je rast fiskalnog stresa (López-Hernández, et al. 2017, str. 1).

aparata pa u takvim slučajevima sugeriraju izbjegavanje eksternalizacije javnih usluga budući da se taj proces temelji na izuzetno zahtjevnim i sofisticiranim ugovornim odnosima kompliciranih u provedbi (Rodrigues et al. 2012, str. 634). Isti autori navode da se lokalni javni poslovi češće podvrgavaju eksternalizaciji u urbanijim sredinama, kojem je imanentan značajniji gospodarski prosperitet i rast stanovništva, budući da takav model osigurava kvalitetnija rješenja s obzirom na različite i specifične zahtjeve građana (Rodrigues et al. 2012, str. 635).¹⁰³

2.4.3 Vanjsko ugovaranje (*outsourcing, contracting out*)

Tijekom zadnjih trideset godina, u stalnoj potrazi za čimbenicima koji utječu na usvajanje različitih organizacijskih oblika pružanja lokalnih javnih usluga, provedeno je niz detaljnih empirijski istraživanja a pogotovo kada je riječ o konceptu vanjskog ugovaranja, o čemu svjedoči niz radova (Ferris and Graddy 1986, 1991, 1994; Morgan, Hirlinger, and England 1988; Clingermayer and Feiock 1997; Wassenaar, Groot, and Gradus 2013; Zafra-Gomez et al. 2016; Bel and Fageda 2017) (Szmigiel-Rawska, Łukomska i Tavares, 2020, str. 3). Koncept vanjskog ugovaranja, kao instrument tržišnog mehanizma koji za cilj ima povećanje učinkovitosti javne uprave, posebno dolazi do izražaja pojavom novog javnog menadžmenta te postaje predmetom interesa niza autora koji se bave ispitivanjem ključnih obilježja odnosno učinaka i koristi vanjskog ugovaranja (Boon et al., 2017, str. 3).¹⁰⁴

Ugovorima o vanjskom ugovaranju, isporuka javnih usluga za koje je tradicionalno bio zadužen javni sektor, prepušta se vanjskim partnerima pri čemu oni obavljaju određeni posao odnosno pružaju potrebnu uslugu uz ugovorenu naknadu (Chang i Jones, 2006, str. 493).¹⁰⁵ Prema

¹⁰³Povećani zahtjevi građana kao i heterogenost njihovih preferencija u pogledu usluga, doprinosi dodatnom pritisku za delegiranje ovlasti s pružanja usluga s lokalnih jedinica na poduzeća u njihovom vlasništvu (Tavares i Camões, 2010, str. 605).

¹⁰⁴Boon et al., formuliraju obilježja vanjskog ugovaranja oko dvije osi: strukturnih i institucionalnih karakteristika. Strukturno obilježje *outsourcinga* obuhvaća veličinu određenog subjekta dok se u kontekstu lokalne samouprave pod tim pojmom podrazumijeva broj stanovnika određene teritorijalne jedinice. Autori navode primjer odnosa veličine organizacije i obavljanje određenih djelatnosti, koje se u pravilu povremeno obavljaju. Za spomenuti slučaj, kada se određene aktivnosti rijetko obavljaju a za njihovu je realizaciju potrebno značajnije ulaganje, autori smatraju oportunističkim primijeniti institut vanjskog ugovaranja. U pogledu institucionalnih karakteristika vanjskog ugovaranja, isti autori smatraju da javne organizacije s više izraženom autonomijom upravljanja, imaju veće mogućnosti utjecaja na donošenje operativnih odluka, kao ključnim faktorom optimiranja njihovog funkcioniranja, te je izvjesno da će organizacije s većim stupnjem formalne autonomijom više eksternalizirati, u usporedbi s onima s manjom formalnom autonomijom (Boon et al., 2017, str. 4-6; 13).

¹⁰⁵Cilj upravljanja ugovorima je da osigurati da vanjski partner ispunjava zahtjeve nositelja vlasti-naručitelja, za kvalitetnom i potpunom izvedbom javne usluge po cijeni i u rokovima utvrđenih ugovorom (Vyas et al. 2017, str. 4)

Đulabiću, javni sektor naručuje poslove, koji se obavljaju putem različitih, u pravilu privatnih subjekata, koji se pojavljuju u ulozi pružatelja usluga na temelju vaučera ili ugovora o javnoj nabavi (Đulabić, 2014, str. 20).¹⁰⁶

Načelno se *outsourcing* definira kao strateška odluka nositelja poslovnih procesa o prijenosu organizacijskih aktivnosti, vanjskim izvođačima, radi postizanja ekonomske učinkovitosti, usmjeravanja na vlastite osnovne djelatnosti, ispunjavanja političke ideologije ili pojednostavljenog upravljanja određenim procesima (Damanpour, Magelssen i Walker, 2019, str. 3; Alonso et al. 2013, str. 5).¹⁰⁷

Vanjsko ugovaranje obavljanja javnih poslova, poznato kao i *outsourcing* odnosno *contracting out*, jedan je od oblika marketizacije javnog sektora koji podrazumijeva uključivanje privatnih subjekata u obavljanje javnih poslova (Đulabić et al. 2017, str. 444). Slično navode i Aragão i Fontana prema kojim riječ o prijenosu određenih aktivnosti javnog sektora, prethodno izvođenih u vlastitom aranžmanu, na vanjske partnere, koji preuzimaju odgovornost za njihovu realizaciju pod određenim ugovornim uvjetima (Aragão i Fontana, 2022, str. 61-62). Prema Wollmannu, vanjsko ugovaranje javnih usluga, označava aktivnost prijenosa odgovornosti za pružanje javnih i društvenih usluga s javnog tijela na vanjskog pružatelja (koji može biti javni, polujavni, privatni odnosno nejavna ili neprofitna organizacija), a autor naročito ističe natjecateljsko obilježje postupka vanjskog ugovaranja što implicira dodjelu (obično vremenski ograničenog) ugovora o koncesiji (Wollmann, 2016, str. 4).

Grubišić Šeba smatra kako, ne postoji usuglašena, univerzalna definicija *outsourcinga*, zbog čega se nerijetko javljaju značajne statističke nepreciznosti u evidentiranju financijskih učinaka *outsourcinga*. Primjerice, dok u nekim zemljama *outsourcing* podrazumijeva bilo kakvo ugovaranje isporuke proizvoda i usluga s vanjskim partnerima bez obzira na trajanje takvog ugovora, u drugim se pak zemljama *outsourcing* odnosi na ugovor javnog partnera s neprofitnom

¹⁰⁶Grubišić Šeba, sistematizirala je tri tipa djelatnosti prema značaju u javnom sektoru, koje mogu biti predmetom vanjskog ugovaranja, pri čemu ističe pomoćne djelatnosti, prateće usluge i usluge iz područja osnovne djelatnosti (Grubišić Šeba, 2014, str. 31).

¹⁰⁷Primjena *outsourcinga* vuče korijene još iz osamnaestog stoljeća, posebno u Velikoj Britaniji, gdje se široko upotrebljavao u brojnim industrijskim sektorima, dok je u uslužnom sektoru poseban zamah ostvario u drugoj polovici 1980-ih i 1990-ih (Kakabadse i Kakabadse, 2000, str. 670).

ili profitnom organizacijom o isporuci usluga krajnjim korisnicima. Autorica definira *outsourcing* kao ugovor kojim se u pravilu na određeno vrijeme, obavljanje određenog dijela ili cijele poslovne aktivnosti prenosi vanjskom partneru. Također se *outsourcingom* smatra, povjeravanje pružanja usluga vanjskim partnerima koji imaju specifična znanja i vještine u izvođenju takve usluge (Grubišić Šeba, 2014, str. 30).

Tendencija primjene outsourcinga u pružanju usluga u područja javnog sektora podupiru se različitim teorijama kojima je primarni zadatak pojasniti i približiti ciljeve i očekivanja koji bi realizirali usvajanjem outsourcinga. S tim u svezi u nastavku je prikaz ključnih teorija koje podupiru praksu primjene *outsourcinga*: teorije javnog izbora, teorije agencijskih troškova i teorije transakcijskih troškova.

Tablica 20. Teorije vanjskog ugovaranja

Teorija javnog izbora	Provedba aktivnosti u javnom sektoru na isti način kao što se provode i u privatnom sektoru
Teorija agencijskih troškova	Promicanje <i>outsourcing-a</i> ; Naglasak na reguliranju naknada, nadzora i postupaka; Naglasak na ugovornom odnosu između stranaka usmjeren na ishod koji je najbolji za klijenta
Teorija transakcijskih troškova	Naglasak na troškovima procjene dobavljača, ugovaranja, i praćenje izvršenja ugovora

Izvor: autor prema Dadzie et al. 2022, str. 189-190

2.4.3.1 Odnos privatizacije i vanjskog ugovaranja

Pojmovi privatizacije i vanjsko ugovaranje nerijetko se poistovjećuju i smatraju sinonimima (Domberger i Jensen, 1997, str. 68; Warner, 2012, str. 3; Pallesen, 2011, str. 252) no riječ je o različitim tržišnim instrumentima javnog menadžmenta putem kojih je moguća realizacija upravljanja u javnom sektoru putem tržišta i natjecanja.¹⁰⁸ Đulabić pod privatizacijom podrazumijeva promjenu vlasničke strukture pružatelja javne usluge koji je inicijalno bio u javnom vlasništvu, odnosno potpuno ili djelomično premještanje troškova obavljanja određene djelatnosti

¹⁰⁸ Za razliku od privatizacije, vanjsko ugovaranje ne uključuje prodaju imovine u javnom vlasništvu (Domberger i Jensen, 1997, str. 67).

na korisnike kroz plaćanje naknade (Đulabić, 2014, str. 14). Farazmand pojam privatizacije apstrahira u širem smislu pa ističe „sve njezine oblike“ - ugovaranje, vanjsko ugovaranje i potpunu privatizaciju kroz ideju dominacije tržišta kao sveobuhvatne institucije nužne za funkcioniranje društva i gospodarstva (Farazmand, 2002, str. 357). Wollmann, pak smatra da se vanjsko ugovaranje može nazvati i funkcionalnom privatizacijom no upućuje da termin privatizacije treba ograničiti na njegovu upotrebu u materijalnom smislu, kako bi se izbjegle terminološke zamke (Wollmann, 2016, str. 4).¹⁰⁹

Tablica 21. Definicije pojma privatizacije

Hatherly (1987)	Prijenos javnih komunalnih usluga u privatni sektor; Prijenos pružanja javnih usluga u privatni sektor; Prijenos elemenata odlučivanja s vlada na pojedince
Jenkinson (1992)	Prodaja dionica državnih poduzeća privatnim investitorima, s imovinom prijenos; Eksternalizacija javnih usluga koje pružaju vlade, pri čemu prenosi se samo sposobnost donošenja odluka.
Domberger i Pigott (1994)	Prodaja imovine; Deregulacija monopola; Franšizing usluge.

Izvor: autor prema Torres i Pina, 2002, str. 41

Slično obrazlažu i Jensen i Stonecash, prema kojima, unatoč nizu poveznica i zajedničkih obilježja privatizacije i vanjskog ugovaranja, između njih postoji nekoliko važnih razlika. U pogledu vanjskog ugovaranja roba i usluga potrebno je primijetiti da je takav aranžman vremenski ograničen, drugim riječima istekom stipuliranog roka iz ugovora, prestaje i ugovoreni aranžman. S druge strane, privatizacija je jednokratni prijenos imovine iz državnog vlasništva u privatno vlasništvo naspram vanjskog ugovaranja koje ne uključuje nužno prijenos bilo kakve imovine već se zasniva na nabavi određenih roba, usluga ili radova (Jensen i Stonecash, 2005, str. 769). Koncept privatizacije omogućuje privatnim poduzećima obavljanje onih djelatnosti koje su po svojoj prirodi isključivo zadaća ili dominantna funkcija nositelja vlasti (Chang i Jones, 2006, str. 489).

¹⁰⁹ Perko Šeparović tumači da iako vanjsko ugovaranje kao jedan od oblika privatizacije ima niz prednosti pri čemu posebno ističe kako se ne radi o prijenosu vlasništva, nego samo upravljanja na privatni sektor, a da pritom javni sektor nije automatski isključen, njegovi veliki troškovi povezani uz samo organiziranje i provođenje natječaja, sastavljanje ugovora s golemim brojem stranica te njegov nadzor u smislu pridržavanja u svakom slučaju implicira razlog za naročit oprez u primjeni (Perko Šeparović, 2002, str. 41).

Koncept privatizacije ne predstavlja panaceju za nositelje vlasti u pružanju javnih usluga, naročito ne onih koje u pravilu nisu obuhvaćene pojmom „javnog dobra“ kao što je na primjer policijska zaštita. Također, za uspjeh privatizacije, ključno je formulirati jasne ciljeve, uvažavajući pozitivne propise, obujam financijskog kapaciteta određene jedinice kao i potrebe krajnjih korisnika usluge, sve kako bi se nedvojbenim utvrdilo hoće li takva transformacija osigurati zadane ishode (Chang i Jones, 2006, str. 499). Pristup konceptu vanjskog ugovaranja trebao bi biti određen i institucionalnim kontekstom pojedine zemlje. Prema Larbi, primjena koncepta ugovaranja u zemljama u razvoju pretpostavlja veći stupanj koruptivnih radnji i nezadovoljavajuću razinu učinkovitosti (Larbi, 1999, str. 30).

2.4.3.2 Pokretači vanjskog ugovaranja

Različiti su motivi koji utječu na primjenu koncepta vanjskog ugovaranja. Većina autora, naglašava smanjenje troškova (Czerw i sur., 2014; Joha i Janssen, 2010 ; Polzin i sur., 2016 ;Puolokainen i sur., 2018; Zhu i sur., 2017.) i podizanje kvalitete javnih usluga (Assaf i sur. 2011; Bolaane i Isaac, 2015; Cabral i sur.2013; Ikediashi i sur. 2015.; Puolokainen i sur. 2018.), ključnim motivima i razlozima prihvaćanja koncepta vanjskog ugovaranja (Aragão i Fontana, 2022, str. 63). Uzlazni trend vanjskog ugovaranja zabilježen je na valu suvremenih reformi javne uprave kojima je temeljni cilj oblikovanje učinkovitije i odgovornije javne uprave. Damanpour, Magelssen i Walker u tom smislu definiraju odluke o vanjskom ugovaranju kao strateške, upravljačke aktivnosti koje oslikavaju unutarnje i vanjsko funkcioniranje organizacije (Damanpour, Magelssen i Walker, 2019, str. 1-2).

Faktori koji utječu na odabir vanjskog ugovaranja u pružanju javnih usluga ovise u prvom redu o samim karakteristikama tih usluga. Petersen tumači kako je to naročito razvidno u kontekstu različitosti unutar širokog raspona između tehničkih i društvenih usluga. Autor zaključuje kako je vanjsko ugovaranje na primjeru ugovaranja tehničkih usluga stvar ideološkog pragmatizma, da su ekonomski samoodržive lokalne jedinice sklonije vanjskom ugovaranju socijalnih usluga poput skrbi za starije osobe odnosno da se veći obujam tehničkih usluga ugovara se u većim općinama, dok manje lokalne jedinice ugovaraju više socijalne usluge (Petersen, 2015, str. 560).

Nadalje, jedan od osnovnih argumenta koji ide u prilog primjeni vanjskog ugovaranja, usmjeren je na snažniji fokus privatnog sektora na rezultate, naspram javnog sektora, što je posljedica većeg stupnja konkurencije, veće fleksibilnosti ljudskih resursa, manjih proceduralnih ograničenja u

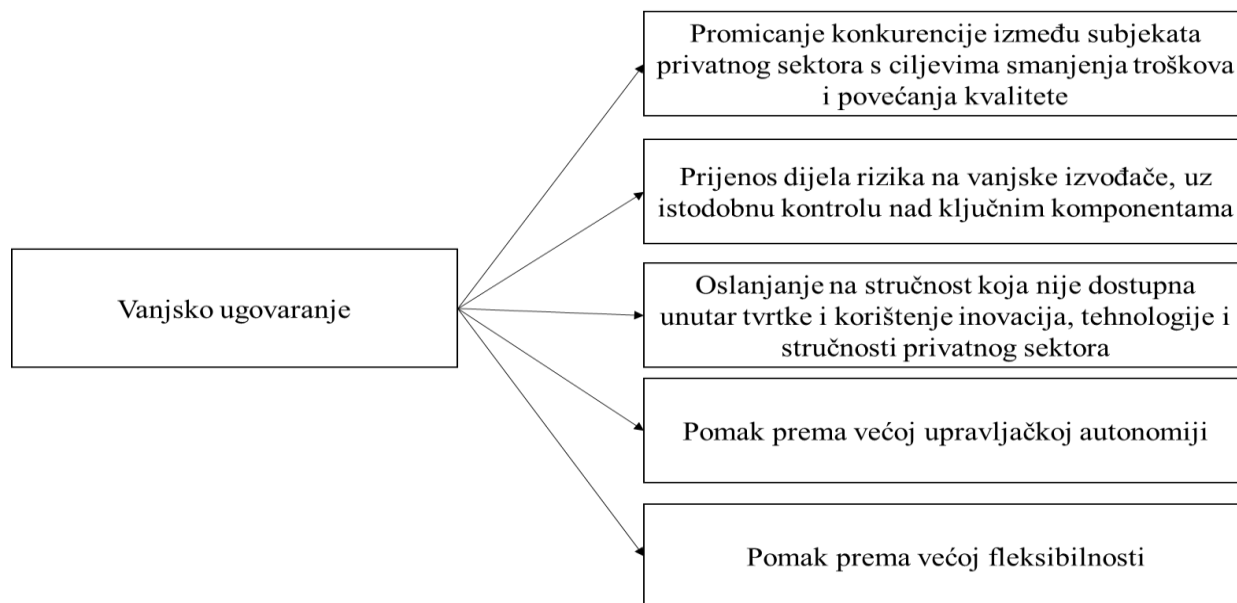
donošenju odluka, veće zarade uslijed utjecaja ekonomije razmjera budući da se fiksni troškovi mogu distribuirati u više lokalnih jedinica (Wassenaar, Groot i Gradus, 2013, str. 415).

Pomiriti kvalitetu javnih usluga s primjerenom cijenom imperativ je suvremenog javnog menadžmenta ali i zahtjeva krajnjih korisnika, stoga je polazna teza primjene vanjskog ugovaranja ideja da se tehnikama upravljanja u privatnom sektoru poveća učinkovitost javnog sektora odnosno smanjenje troškova. U tom smislu, vanjsko ugovaranje smatra se djelotvornim instrumentom za smanjenje troškova, povećanje učinkovitosti, poboljšanja razine pružene usluge i poticanjem inovacija (Ya Ni i Bretschneider, 2007, str. 531; Boon et al., 2017, str. 2; Polzin, et al. 2016, str. 318-319).

U nekim je zemljama primjena koncepta vanjskog ugovaranja, uvjetovana zakonodavnim mandatom, kao na primjer u Velikoj Britaniji gdje je Zakonom o lokalnoj upravi iz 1988. propisano provođenje vanjskog ugovaranja za one aktivnosti za čije je pružanje nadležna lokalna samouprava. Novi Zeland i Australija, također su kao dio inicijativa reforme javnog sektora, zahtijevale uključivanje tržišnih instrumenata u podizanju učinkovitosti javnih usluga što je za rezultat imalo da većinu javnih usluga umjesto organizacija javnog sektora pruža privatni sektor (Farneti i Padovani, 2010, str. 255-256).¹¹⁰

¹¹⁰ Novozelandski reformatori prvenstveno su se oslanjali na strategiju od vrha prema dolje (*top do down*) kojom se nastojalo privatizirati javne pružatelje usluga gdje god je to bilo moguće, pri čemu je angažman rukovoditelja (menadžera) vodećih poduzeća, ugovorno reguliran: mogli su biti nagrađeni za dobar učinak, odnosno otpušteni ukoliko bi predviđeni učinka izostao. Također, nastojalo se više usmjeriti na rezultate umjesto na *inpute* (Kettl, 2000, str. 11)

Shema 9. Pokretači vanjskog ugovaranja



Izvor: autor prema Farneti i Padovani, 2010, str. 256

Prevladavajući zaključak niza provedenih studija je da vanjsko ugovaranje osigurava smanjenje troškova većine javnih usluga, što se pripisuje postupcima natjecanja konkurenata čime se pak utječe na cijenu usluge i podizanja učinkovitosti, posebno u najviše proučavanoj javnoj usluzi - odvozu otpada (Andersson et al. 2019, str. 362-364). Spomenuti autori elaborirali su utjecaj vanjskog ugovaranja na reduciranje troškova javnih usluga održavanja cesta i prijevoza putnika. U pogledu održavanja cesta putem vanjskog ugovaranja, autori ukazuju na značajne uštede bez gubitka kvalitete usluge, utemeljeno na podacima studije koja pokazuje da povećanje privatne inicijative od 1% dovodi do smanjenja rashoda za 0,2% te je isti je zaključak i po pitanju pružanja javne usluge prijevoza putnika (Andersson et al. 2019, str. 365).

U vezi ostvarivanja smanjenja izdataka, Jensen i Stonecash, saželi su provedene kvantitativne studije niza autora, koje su za cilj imale utvrditi smanjenje rashoda u pružanju javnih usluga. Istraživanja su provedena u različitim sektorima pri čemu su kao djelatnosti u kojima su pronađeni dokazi o reduciranim troškovima uočeni u sektorskom području čišćenja i prikupljanja otpada, najviše zbog toga što je ishode navedenih aktivnosti relativno jednostavno izmjeriti, potom

aktivnostima iz sektora transportnih usluga, zaštite od požara, upravljanja zatvorskim sustavom, održavanja cesta (Jensen i Stonecash, 2005, str. 771).¹¹¹

Prema Wassenaar, Groot i Gradus, niz provedenih istraživanja podupire tvrdnje o učinkovitosti vanjskog ugovaranja određenih javnih djelatnosti poput usluga prikupljanja otpada i čišćenja što argumentiraju pregledanim studijama kojima je utvrđena ušteda troškova od oko 20%, bez da je kvaliteta pruženih usluga dovedena u pitanje (Wassenaar, Groot i Gradus, 2013, str. 415). Slično ističu Domberger i Jensen, koji zaključuju da vanjsko ugovaranje može imati značajan učinak na javnu potrošnju, pozivajući se na rezultate istraživanja u Velikoj Britaniji gdje su procijenjene uštede između 240 i 280 milijuna funti za niz usluga na razini centralne vlade kao i uštede ostvarene na razini lokalnih vlasti (Domberger i Jensen, 1997, str. 67) te smatraju „iznenađujućim pronaći komentare koji zauzimaju upravo suprotno stajalište“ (1997, str. 77).

Strategija vanjskog ugovaranja smatra se efikasnim alatom za smanjenje javne potrošnje i poboljšanje učinka javnog sektora zbog snažnog utjecaja zakonitosti tržišta kapitala, uvođenja konkurencije u pružanju javnih usluga te relativnog izostanka političkog uplitanja u poslovanje vanjskih pružatelja usluga (Jensen i Stonecash, 2005, str. 768) pri čemu je motiv učinkovitosti daleko najvažniji argument za donošenju odluke o pristupanju konceptu vanjskog ugovaranja, koji se pak ne temelji uvijek na jasnoj usporedbi troškova, već nerijetko na uvjerenju postizanja veće eksterne učinkovitosti (Wassenaar, Groot i Gradus, 2013, str. 426-427).

Petersen, Hjelmar i Vrangbæk proveli su iscrpnu analizu literature i identificirali 49 relevantnih studija na temelju kojih su zaključili: (1) da su se uštede troškova dokumentirane u međunarodnoj

¹¹¹ Zanimljivu su analizu izradili Ferran i Puey, sumirajući istraživanja niza autora, koji zaključuju da se različiti modeli vanjskog ugovaranja koriste za različite usluge poput sakupljanja otpada, čišćenje ulica i opskrbe pitkom vodom pri čemu navode rezultate istraživanja Bel, Fageda i Mur iz 2013. provedenog u španjolskim općinama. Navedenim istraživanjem, u slučaju Andaluzije, utvrđeni su podaci za općine koje opslužuju više od 10.000 stanovnika, iz kojih se može zaključiti da se eksternalizacija naširoko koristi za niz usluga uključujući opće prikupljanje otpada (62 %); selektivno prikupljanje otpada (48 %); opskrba pitkom vodom (53 %); kanalizacijskih sustava (50 %) i čišćenja ulica (40 %), ali je bila vrlo rijetka u ostalima kao što su ulična rasvjeta (4 %) i asfaltiranje cesta (1,6 %).

U pogledu Katalonije na temelju prikupljenih podataka zaključeno je da način isporuke ovisi i o prirodi usluge pa je udio usluga koje neposredno pružaju institucije lokalne samouprave bio je veći za radove na cestama i pristup naseljenim mjestima zbog raširene prakse ugovaranja određenih aktivnosti, a ne usluge u cjelini dok je izravno prikupljanje otpada i čišćenje ulica bilo je manje uobičajeno. Također je utvrđeno da male i srednje općine obično delegiraju ili pružaju usluge u suradnji s drugim subjektima, dok s druge strane, veće općine, nastoje pružati usluge putem vanjskih suradnika. Navedeni rezultat je očekivan budući da su male i srednje općine u Kataloniji uslijed ograničenog kapaciteta i složenih procedura u pružanju određenih usluga primorane tražiti pomoć većih institucija dok s druge strane veće općine imaju više resursa za upravljanje postupkom ugovaranja te stoga mogu zadržati kontrolu nad postupkom nabave (Ferran i Puey, 2016, str. 126-128).

literaturi o vanjskom ugovaranju protekom vremena smanjivale; (2) uštede su bile mnogo veće obavljanju tehničkih usluga nego u socijalnim uslugama; i (3) da su ekonomski učinci navedenog pristupa dvostruko veći u anglosaksonskim zemljama u usporedbi s drugim zemljama. Autori također, upozoravaju na deficit provedenih studija koja bi se pitanjem mjerenja učinka kvalitete usluge pružene putem vanjskog ugovaranja, bavila na sveobuhvatan način te na manjak studija koje uključuju mjerenje transakcijskih troškova, što sve pak otežava realnu procjenu utjecaja vanjskog ugovaranja na ukupnu opravdanost odnosno učinkovitost isporuke javnih usluga (Petersen, Hjelmar i Vrangbæk, 2018, str. 130).

Brown i Wilson analiziraju tri oblika *outsourcinga*: taktički, strateški i transformacijski *outsourcing*. Autori smatraju da razlozi primjene taktičkog *outsourcinga* u pravilu izviru iz specifičnih problema poslovanja određenog subjekta a uobičajeno se manifestiraju kroz nedostatni financijski kapacitet, nedostatak odgovarajućeg personalnog kapaciteta, potrebom za uštedom troškova itd. Druga razina, strateški *outsourcing*, u pravilu se koristi kao dio procesa restrukturiranja određenog poslovnog subjekata a za cilj ima razvijanje i izgrađivanje dugoročnih vrijednosti npr. umjesto ugovaranja pružanja usluga s velikim brojem izvođača, subjekti se fokusiraju na manji broj uspješnih i kvalitetnih izvođača za isporuku pojedine usluge, pri čemu se razvijaju dugoročna partnerstva. Konačno, svrha treće razine, transformacijskog *outsourcinga*, manifestira se u postizanju veće organizacijske i financijske fleksibilnosti te ekonomske učinkovitosti za što su nužne temeljite promjene kako organizacije tako i procedura. Drugim riječima, vanjsko ugovaranje se ne percipira isključivo samo kao instrument za povećanje učinkovitosti već kao ozbiljan i ključan faktor redefiniranja poslovanja, pri čemu autori posebno ističu da su upravo inovacije, koje vanjski ugovaratelj donosi, ključna komponenta transformacijskog *outsourcinga* (Brown i Wilson, 2007, str. 21-24).

Vanjsko ugovaranje izvođenja lokalnih javnih usluga, s ciljem promicanja veće učinkovitosti, smatra se važnim dijelom upravnih reformi lokalne samouprave 90-tih godina prošlog stoljeća. Međutim čak i u području gospodarenja otpadom, učinkovitost je bilo teško ostvariti s obzirom da tržišta pojedinih lokalnih jedinica nisu dovoljno konkurentna pa su se generirali veliki transakcijski troškovi, što je dovelo do sve razvijenije međuopćinske suradnje i korporatizacije. Gradus i Budding navode primjer lokalnih jedinica u Nizozemskoj, u kojima je u razdoblju između 1999. i 2014., gotovo 40% organizacijskih promjena u pružanju lokalnih usluga usmjereno prema

trgovačkim društvima u vlasništvu lokalnih jedinica i korporatizaciji (Gradus i Budding 2020, str. 557). U tom smislu, uloga vanjskog ugovaranja, kao važnog suvremenog strateškog instrumenta, nije usmjerena isključivo na smanjivanje financijskih tereta odnosno uštede, već predstavlja i integralni dio sveobuhvatnog strateškog upravljanja (Zhu i Lillie, 2001, str. 373).

2.4.3.3 Javni natječaj

Osnovno obilježje vanjskog ugovaranja je javni natječaj u kojem su privatni subjekti, pozvani dostaviti ponude za pružanju određenih usluga naručitelju, slijedom čega, oni subjekti koji ponude najnižu cijenu ostvaruju u ugovorenom razdoblju, pravo obavljati određenu aktivnost od javnog interesa. Bitno je naglasiti da naručitelj uz sve navedeno zadržava pravo nadzora nad izvođenjem spomenutih aktivnosti, praćenje njihove izvedbe, zamjena vanjskog izvršitelja ukoliko to zahtjeva neuspjeh u realizaciji ugovorenih usluga (Domberger i Jensen, 1997, str. 68). Isti autori upućuju na dva modela isporuke javnih usluga krajnjim korisnicima: javnom proizvodnjom ili raspisivanjem natječaja, pri čemu ističu da je sve veća orijentacija za primjenom javnih natječaja i poticanja konkurencije, primarno posljedica povećanog fiskalnog pritiska na nositelje vlasti odnosno zahtjeva za sve većom štednjom javnih sredstava. Kao primjer navode slučaj u Velike Britanije gdje je s tim ciljem, oko 2 milijarde funti rashoda za službeničke usluge i 2,4 milijarde funti rashoda za usluge lokalnih vlasti, do 1995. bilo je podvrgnuto konkurentnom javnom natječaju (Domberger i Jensen, 1997, str. 69).

Provođenjem natjecanja povećava se konkurencija u području izvođenja javnih usluga što doprinosi smanjenju odnosno racionalizaciji troškova predmetnih usluga (Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez, 2015, str. 1162; Alonso et al., 2013, str. 5) ali i uspostavljanju jasnijih standarda za pružanje pojedinih javnih usluga (Đulabić, 2014, str. 20). No, prema Đulabiću et al., samo postojanje natjecanja među ponuditeljima i mogućnost izbora između više pružatelja usluga nije dovoljno i ne dovodi *sui generis* do kvalitetnije usluge, već je potrebno uložiti aktivan napor da bi korisnici javnih službi imali potencijalne koristi od primijenjenih tržišnih instrumenata (Đulabić et al. 2017, str. 445).

Vanjskim ugovaranjem, smanjuje se utjecaj lokalnih vlasti u isporuci javnih usluga ali uz zadržavanje njihove kontrole nad postupkom ugovaranja i povjeravanja tih usluga privatnom sektoru (Vyas et al., 2017, str. 23; Boon et al., 2017, str. 3). Slično tumači i Warner, prema kojem prenošenjem pružanja javne usluge na privatni subjekt, jedinica lokalne samouprave i dalje ostaje

odgovorna za kvalitetu i isporuku pruženih usluga odnosno njihovo financiranje (Warner, 2012, str. 38).¹¹²

Neke od značajnih tvrdnji i nalaza u pogledu javnih natječaja i primjene vanjskog ugovaranja, dostupne su u studiji koju su proveli Girard, et al. koji zaključuju da se izvršavanje usluga koje karakterizira jednostavnija izrada i praćenje realizacije ugovora u pravilu prepušta vanjskim partnerima. Nastavno, upozoravaju na nužnost djelovanja dovoljnog broja subjekata koji se natječu za poslove pružanih komunalnih djelatnosti, budući da se u protivnom, zbog nedovoljnog broja ponuda, ne može osigurati i postići stvarana učinkovitost vanjskog ugovaranja (Girard, et al. 2009, str. 388).

U pogledu odgovornosti, Domberger i Jensen ističu da iako ugovorni odnosi ne funkcioniraju prema istim pravilima kao administrativni sustavi, to ne znači da ugovaranje smanjuje odgovornost nositelja vlasti. Naime, kada tijelo javne vlasti prenese obavljanje određenih aktivnosti na vanjske partnere, ne odriče se time i odgovornosti za realizaciju tih poslova pa u tom smisli citiraju „bez obzira na način pružanja usluga, vladina agencija mora ostati odgovorna za učinkovito obavljanje funkcija koje joj je delegirala vlada“ (Domberger i Jensen, 1997, str. 76). Slično ukazuje i Farazmand, koji pak upozorava na “virtualni gubitak odgovornosti prema javnosti” kao jednom od temeljnih problema eksternalizacije javnih usluga, pri čemu navodi da vanjski pružatelji usluga, odnosno privatni sektor ne snose odgovornost prema krajnjim korisnicima, već ta odgovornost i dalje ostaje na nositeljima vlasti (Farazmand, 2002, str. 368).

Đulabić smatra da se utjecaj tržišnih instrumenata u javnom sektoru treba analizirati uzimajući u obzir nekoliko mogućnosti koje pruža njihova primjena, ali pri tom percipirajući rizike primjene tih instrumenata u javnom sektoru, posebno ako se uzme u obzir utjecaj ustaljene upravne tradicije neprilagođene suvremenim mehanizmima tržišnog funkcioniranja pa u tom smislu uvođenje tržišnih mehanizama zahtijeva konkretnu reorijentaciju i fleksibilnost organizacije tijela državne i javne uprave odnosno potrebu prilagodbe novim okolnostima (Đulabić, 2014, str. 20).

¹¹² Isporuka lokalnih javnih usluga putem vanjskih partnera u Francuskoj, uvijek pod kontrolom tijela javne vlasti, te stoga nadležno tijelo nositelja javne vlasti ima prerogativ odlučivanja o načinu pružanja usluge. U tom smislu, javna kontrola nad obavljanjem lokalnih poslova, predstavlja jedan od kriterija za priznavanjem djelatnosti i usluga privatnih subjekata kao da imaju pravni status javne službe, što potvrđuje i upravna sudska praksa (CE Sect. 22. veljače 2007. Association du Personnel relevant des Etablissements pour Inadaptés, br. 264541) (Maréou, 2016, str. 61).

Grubišić Šeba ocjenjuje da vanjsko ugovaranje pak može biti uspješno, ali samo pod uvjetom da se na taj način omogući pružanje kvalitetnijih javnih usluga uz jednake troškove odnosno jednako kvalitetnih usluga uz niže troškove od postojećih (Grubišić Šeba, 2014, str. 49) u protivnom nema jamstva da će privatni sektor poslovati učinkovitije od javnog sektora (Larbi, 1999, str. 30). Stoga je, radi postizanja pozitivnog učinka vanjskog ugovaranja za krajnje korisnike usluga, nužno razvijati institucionalne mehanizme koji će omogućavati njihovo snažnije uključivanje uz istovremenu primjenu metoda i tehnika suvremenog javnog menadžmenta (Đulabić et al. 2017, str. 447) drugim riječima, više različitih eksternaliziranih oblika isporuke usluga nosi za sobom veću potrebu za uspostavljanjem regulatornih okvira i upravljanjem ugovorima (Farazmand, 2002, str. 367).

Obično se s ciljem smanjenja troškova kao glavnog težišta *outsourcinga*, zanemaruje težište na kvaliteti javnih usluga, što se dugoročno može pokazati štetnom poslovnom odlukom. Stoga su veća efikasnost u izvedbi javnih usluga i niži troškovi, izvjesni pod uvjetom da racionalizacija troškova ne utječe na kvalitetu javne usluge, pa je same poslove koji se planiraju povjeriti *outsourcingu*, potrebno prethodno optimirati (Grubišić Šeba, 2014, str. 42).

2.4.4 Prednosti i nedostaci vanjskog ugovaranja

2.4.4.1 Prednosti vanjskog ugovaranja

Potencijalno smanjivanje troškova poslovanja smatra se ključnom prednosti vanjskog ugovaranja. Ferris i Graddy ističu da je pružanje usluga u privatnom aranžmanu ekonomičnije od onog u javnom aranžmanu, a navedeno obrazlažu smanjenom kontrolom lokalnih jedinica nad procesom i isporuke i kvalitete tih usluga a odlučnost upravnog aparata na takav ustupak pripisuje različitim fiskalnim i političkim pritiscima (Ferris i Graddy, 1986, str. 332). Pozivajući se na spomenute autore Joassart-Marcelli i Musso, također ističu da vanjsko ugovaranje lokalnih usluga može rezultirati smanjivanju troškova pri njihovoj realizaciji, ali i upozoravaju na okolnost gubitka kontrole lokalne samouprave u ostvarivanju onih ciljeva koji su usmjereni prema određenim skupinama (Joassart-Marcelli i Musso, 2005, str. 495). U kontekstu gubitaka kontrole kvalitete, Ferris i Grady, smatraju da se ono može reducirati kroz preciznu specifikaciju ugovora i naknadnog praćenje učinka eksternalizirane usluge (Ferris i Graddy, 1986, str. 333).

Prednost vanjskog ugovaranja manifestira se u mogućnosti brze reakcije vanjskog partnera i prilagodbe neplaniranim promjenama u okruženju što je posljedica mogućnosti privatnog sektora

obavljanja niza aktivnosti uz smanjenu cijenu, zbog ekonomije razmjera, ulaganja u tehnologiju i inovacije (Aragão i Fontana, 2022, str. 62).

Iako pobornici koncepta vanjskog ugovaranja ističu učinkovitost i smanjenje fiskalnog pritiska na nositelje vlasti, kao njegove temeljne koristi, isto nije lako potvrditi i argumentirati prvenstveno jer je zbog nedostatka podataka o operativnim troškovima, učinkovitost u javnom sektoru, za razliku od privatnog sektora, izuzetno teško mjeriti (Jensen i Stonecash, 2005, str. 770).

Grubišić Šeba također ističe, smanjenje finansijskih izdataka kao polaznu ideju strategije vanjskog ugovaranja uz poboljšanje produktivnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Autorica obrazlaže da ukoliko su troškovi pružanja neke usluge vanjskog partnera niži, to znači da on u pravilu ima bolje tehnološke mogućnosti, što implicira da određena usluga može biti skuplja zbog npr. većeg broja zaposlenih od onog broja koji je optimalan za obavljanje određene aktivnosti te zaključuje da se većinu takvih troškova, pod pretpostavkom da nisu uvjetovani velikim tehnološkim ulaganjem, može smanjiti adekvatna upravljačka struktura (Grubišić Šeba, 2014, str. 34).

Samo pažljivo izrađene strategije vanjskog ugovaranja koje obuhvaćaju detaljnu i sveobuhvatnu analizu prednosti i nedostataka, mogu osigurati uspješno vanjsko ugovaranje. Analiza troškova, učinkovitosti i kvalitete javnih usluga u postojećem modelu njihovog pružanja uz cjelovit i jasan opis poslovnih funkcija i procesa, moraju prethoditi odluci o vanjskom ugovaranju (Grubišić Šeba, 2014, str. 49). Naime, nužno je uspostaviti jasne standarde i pokazatelje obavljanja određenih javnih poslova s ciljem jednostavnijeg uspoređivanja uspješnosti njihovih pružatelja odnosno donošenja objektivne ocjene o eventualnom poboljšanju kvalitete usluga koje isporučuju različiti pružatelji, neovisno o tome je li riječ o javnim ili privatnim subjektima. Isti autor smatra da primjena tržišnih mehanizama i natjecanja u javnom sektoru zahtijeva izgrađenu i praktičnu javnu upravu kao i postojanje primjerenih demokratskih i institucionalnih mehanizama koji osiguravaju njihovo pravilno funkcioniranje bez kojih bi pak postojala opasnost urušavanja temeljnih vrijednosti javnog sektora s tendencijom daljnje društvene erozije (Đulabić, 2014, str. 20-21).

Bez sustavno provedene analize upitan je uspjeh vanjskog ugovaranja zbog, prema Barthélemy, bojazni da će se upasti u jedan od dokazanih „sedam smrtnih grijeha *outsourcinga*“. Naime, autor smatra da iako su spomenuti „smrtni grijesi“ konceptualno različiti, oni se međusobno ne isključuju nego ih se mora percipirati kao međusobno povezane komponente složenog sustava a riječ je o: *outsourcingu* usluga koji su trebali ostati unutar organizacije; odabiru neodgovarajućeg

vanjskog izvođača za pružanje usluga; nejasnom opisu usluga koje treba obavljati vanjski izvođač; zanemarivanju nesigurnosti i skeptičnosti zaposlenih u vezi s *outsourcingom*; dopuštanju da usluga prenesena vanjskom izvođaču bude izvan kontrole; zanemarivanju izračuna cjelokupnih troškova *outsourcinga* i propuštanju izrade izlazne strategije iz takvih ugovora (Barthélemy, 2003, str. 87-98).

2.4.4.2 Nedostaci vanjskog ugovaranja

Primjena vanjskog ugovaranja donosi i moguće brojne negativne posljedice uzrokujući dodatno slabljenje povjerenja u javni sektor kao i znatne negativne socijalne učinke, pri čemu se naročito ističu: pad stručnosti i kvalitete usluga, zamagljivanje linija odgovornosti u slučaju propusta, pojave korupcije i klijentelizma prilikom provedbe javnih natječaja, prelijevanje javnih sredstava privatnim subjektima i sklapanja ugovora o obavljanju određenih javnih poslova i drugo (Đulabić, 2014, str. 21).

Kritike vanjskog ugovaranja, prema Chang i Jones, temelje se na tvrdnjama da ugovaranje određenih usluga možda neće dovesti do smanjenja troškova te posljedično niti do smanjivanja javnih rashoda a posebno ističu problem negativnog utjecaja političkog odlučivanja u donošenju odluka o pristupu konceptu vanjskog ugovaranja pri čemu se navode primjer ugovorenog čišćenja nakon uragana Alicia u Houstonu, koje je izvedeno ispod očekivanih standarda odnosno usluga nikada nije niti dovršena (Chang i Jones, 2006, str. 495). U pogledu nedostataka vanjskog ugovaranja, Jensen i Stonecash ističu kratkoročni karakter eventualno ostvarenih ušteda, negativan utjecaj na uvjete rada zaposlenika kao i njihovo zapošljavanje te potencijalno smanjenje kvalitete pružene usluge, pri čemu zaključuju da su „tvrdnje o povećanju učinkovitosti povezane s vanjskim ugovaranjem iluzorne“ (Jensen i Stonecash, 2005, str. 768).¹¹³

Cuadrado-Ballesteros, et al. sumirali su nalaze većeg broja autora o negativnim učincima vanjskog ugovaranja pri čemu se ističu sljedeći: krajnji korisnik usluge percipira privatnu inicijativu kao prepreku između njega i nositelja vlasti što dovodi do njihovog međusobnog većeg udaljavanja; minoriziranje uloge države koja je ograničena samo na odabir dobavljača javnih usluga; nedostatak korespondiranja političkog ciklusa s ciklusom vanjskog ugovaranja, pojava dodatnih troškova

¹¹³ Slično navode i Kakabadse i Kakabadse, koji zaključuju da sve više dokaza upućuje da vanjsko ugovaranje nužno ne smanjuje planirane troškove već je u nekim slučajevima zabilježen i porast troškova (Kakabadse i Kakabadse, 2000, str.690-691).

nastalih u praćenju eksternaliziranih aktivnosti, uobičajeno pomanjkanje poticanja i nagrađivanja u javnom sektoru (Cuadrado-Ballesteros, et al. 2012, str. 71-72).

Iako koncept vanjskog ugovaranja pretpostavlja ostvarivanje učinkovitosti u pružanju javnih usluga, s druge je strane moguće potencijalno opadanje kvalitete pružene usluge ili gubitak određenih vještina povezanih s obavljanjem tih usluga. Kako bi se izbjegle negativne posljedice primjene vanjskog ugovaranja, potrebno je prvenstveno sam koncept ugovaranja, prije njegove implementacije, prilagoditi i uskladiti sa stvarnim potrebama i strateškim ciljevima povezanim s učinkovitošću, odnosno kapacitetima pojedinih lokalnih jedinica uvažavajući pri tom i karakteristike usluga koje se pružaju.¹¹⁴ Tome u prilog govori primjer različite prakse u obavljanju komunalnih djelatnosti u Švedskoj, gdje se korištenje vanjskog ugovaranja znatno razlikuje od općine do općine. Drugim riječima neke općine u znatnoj mjeri primjenjuju vanjsko ugovaranje dok su druge u potpunosti usmjerene na direktno obavljanje lokalnih javnih službi (Johansson, 2008, str. 243).

Tablica 22. Efekti primjene vanjskog ugovaranja

Unutarnji efekti	Vanjski efekti
Učinak na status zaposlenika	Neposredni rezultati (<i>outputs</i>)
Promjena organizacije i metode rada	Šire društvene posljedice (<i>outcomes</i>)

Izvor: autor prema Đulabić et al. 2017, str. 444-445

U pogledu unutarnjih efekata, primjena vanjskog ugovaranja dovodi do promjene radnopravnog statusa zaposlenika organizacija javnog sektora posebno u okviru izvođenja pomoćno tehničkih poslova, s obzirom da se zaposlenici koji su obavljali te poslove, preusmjeravaju privatnim subjektima kojima su spomenuti poslovi povjereni, što pak posljedično dovodi do nastanka

¹¹⁴ U suprotnom, prema Girard et al., radikalno oslanjanje na tržišne mehanizme dovodi do korjenitog restrukturiranja tradicionalnih javnih organizacija pri čemu su javni službenici, umjesto da upravljaju procesima i ljudskim resursima, primarno usredotočeni na kontrolu i praćenje izvršenja ugovora. Isti autori navode da je nužno voditi računa o tome koliko je radikalni pristup u integriranju javno-privatnog partnerstva u sustav lokalne samouprave, budući da je u slučaju neuspjeha, povratak tradicionalnom aranžmanu pružanja usluga, znatno otežan i smanjen, čak i pod pretpostavkom upitnog ili spornog partnerstva (Girard et al. 2009, str. 372-373).

skrivenih troškova koji se manifestiraju u pojačanim javnim izdacima namijenjenim osiguranju egzistencijalnog minimum.

Šire društvene posljedice, vanjskog ugovaranja s pozicije korisnika javnih službi u pravilu su u većoj mjeri negativne te se manifestiraju konstantnim rastom socijalnih nejednakosti. Pojednostavljeno, marketizacijom niza vitalnih javnih službi oslabljuju se ključne društvene vrednote uspostavljajući pri tom veću društvenu podijeljenost (Đulabić et al. 2017, str. 445-446). Đulabić pak upozorava na situacije ekstenzivne primjene vanjskog ugovaranja u kojim slučajevima je moguće očekivati mnoštvo negativnih posljedica kao što su pojava korupcije i klijentelizma prilikom provedbe javnih natječaja i sklapanja ugovora o vanjskom ugovaranju pružanja određenih javnih usluga (Đulabić, 2014, str. 21).

Barthélemy također precizira da skriveni troškovi predstavljaju jedan od važnih parametara kada je riječ faktorima koji impliciraju negative posljedice vanjskog ugovaranja (Barthélemy, 2003:94). Grubišić Šeba, nabraja niz skrivenih troškova s aspekta ekonomije transakcijskih troškova koji se u obavljanju osnovne djelatnosti suprotstavljaju očekivanju nižih troškova te rukovoditeljima odnose najviše vremena: proces sastavljanja ugovora o *outsourcingu*; proces traženja adekvatnog vanjskog partnera,; proces pregovaranja i ugovaranja *outsourcinga*; proces prilagodbe od sadašnjeg načina obavljanja djelatnosti prema *outsourcingu*; kontroliranje poštivanja ugovornih odredbi; komuniciranje i naknadno pregovaranje s vanjskim partnerom; sankcioniranje vanjskog partnera u slučaju kršenja ugovora (Grubišić Šeba, 2014, str. 44).

Tablica 23. Pregled prednosti i nedostataka vanjskog ugovaranja

Autori	Prednosti	Nedostaci
Kakabadse i Kakabadse, 2000, str. 690-691	Usmjerenost na obavljanje osnovne djelatnosti i realizaciji ključnih strateških ciljeva; Smanjenje režijskih troškova (troškovna prednost u odnosu na konkurenciju); Smanjenjena ulaganja u nove tehnologije;	Ovisnost o vanjskim pružateljima usluga; Gubitak kontrole nad ključnim funkcijama; Generiranje novih rizika (gubitak ključnih vještina); Gubitak kontrole nad pružateljima usluga

	Fleksibilnost na promjenjive tržišne uvjete	
Poutvaara, 2020, str. 1	Pružanje usluga putem <i>outsourcinga</i> općenito je dugoročno jeftinije u usporedbi s njihovim obavljanjem u javnim aranžmanu; <i>Outsourcing</i> javnih usluga može povećati kvalitetu i proširiti izbor potrošača; Konkurencija u pružanju usluga potiče inovacije	Napori privatnog sektora za minimiziranjem troškova mogu uzrokovati pogoršanje kvalitetu usluga; Zaposlenici javnog sektora mogu izgubiti svoje poslove; Privatizaciju prirodnih monopola nemoguće je provesti bez rizika koji utječu na najranjivije skupine korisnika

Izvor: autor prema Kakabadse i Kakabadse, 2000, str. 690-691 i Poutvaara, 2020, str. 1

2.4.4.3 Pitanje transakcijskih troškova

U fokusu niza istraživanja u pogledu stvarne uštede primjenom vanjskog ugovaranja, kao jedan od najčešće proučavanih problema, pojavljuje se pitanje transakcijskih troškova. Riječ je dakako o svim oblicima skrivenih troškova obuhvaćenih procesom ugovaranja, odnosno rashodima, za koje Domberger i Jensenu, smatraju da mogu premašiti potencijalnu korist u ugovoru o pružanju određenih usluga. Drugim riječima, sve radnje povezane s ugovaranjem pravnog posla vanjskog ugovaranja od sastavljanje ugovora i specificiranja prava i obveza, detaljne analize pristiglih ponuda, do usuglašavanje ugovora s najboljim ponuđačem, predstavljaju komponente koje generiraju dodatne, transakcijske troškove, koji mogu biti veći nego oni planirani (Domberger i Jensen, 1997, str. 70).¹¹⁵

Osnovna ideja transakcijskih troškova, prema Brown i Potoskom, manifestira se u slučajevima u kojima akteri transakcije, dakle dionici određenog poslovnog događaja, ne mogu sa sigurnošću

¹¹⁵ U tom smislu, lokalne samouprave moraju posebno ulagati u specijalizirana znanja i osigurati stručne ljudske resurse koji će učinkovito upravljati ugovorima te omogućiti snažne upravljačke strukture (Bloomfield, 2006, str. 400).

procijeniti sve moguće čimbenike koji bi mogli utjecati na izvršavanje budućeg ugovora, pa u tom smislu, ona ugovorna strana koja prepušta obavljanje određenih djelatnosti vanjskom partneru, mora biti pažljiva i precizna u pripremi, stipuliranju kao i nadzoru izvršenja ugovora jer u protivnom riskira potencijalni rast transakcijskih troškova, nastalih oportunističkim aktivnostima vanjskog partnera (Brown i Potoski, 2003, str. 443).

Teorija transakcijskih troškova usko je povezana uz Olivera E. Williamsona, američkog ekonomista koji u proučavanju organizacijske ekonomije, kao osnovnu jedinicu analize i središnji pojam za razumijevanje spomenute teorije, percipira upravo transakciju, tj. odnos dviju stranaka. Prema Williamsonu riječ je o „usporednim troškovima planiranja, prilagodbe i praćenje dovršetka zadatka u okviru različitih struktura vlasti (*governance structure*)” (Williamson, 1981, str. 552–553).¹¹⁶

Kako navodi Williamson, transakcije među dionicima određenog pravnog posla, obilježene su različitim pojavama kao što su učestalost (frekvencija), veća ili manja neizvjesnost realizacije određene transakcije te specifičnost sredstava kojima se spomenuti dionici koriste (*asset specificity*). Autor poseban naglasak stavlja na izraz „specifičnosti sredstava“ pri čemu navodi niz čimbenika zbog kojih su sredstva specifična: prostorna uvjetovanost, specifična znanja, vještine i angažiranost osoblja, posebni alati i tehnike potrebne za realizaciju određene poslovne aktivnosti tj. transakcije.

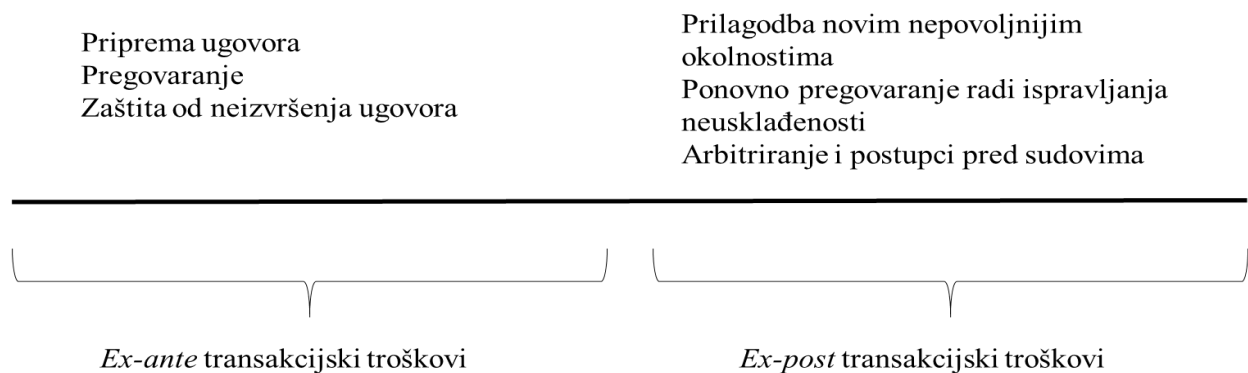
Prema Williamsonu, jednom uspostavljeni odnos između dionika određene transakcije, smatra se „zaključanim“ u toj transakciji, odnosno – kupcu neće biti raspoloživi alternativni izvori roba ili usluga, pod povoljnijim uvjetima, dok također s druge strane vanjskim partnerima neće biti jednostavno pronaći drugog kupca (Williamson, 1981, str. 555).¹¹⁷ Williamson kategorizira

¹¹⁶ Williamson se u studiji analize transakcijskih troškova, generalno fokusira na učinkovitost (Williamson, 1981, str. 549).

¹¹⁷ Na ključno pitanje koje se nameće u pogledu specifičnosti imovine – je li tržište doista najprikladniji način reguliranja djelatnosti javne uprave, osvrće se Pusić koji navodi da su i sami ekonomisti doveli u pitanje regulatorno djelovanje tržišta u gospodarstvu, pri čemu su zaključili kako prednost tržišta u usporedbi s pružanjem usluga na temelju ugovora s određenim dobavljačima odnosno putem za tu svrhu formiranih organizacija, primarno ovisi o okolnostima tzv. specifičnosti imovine: što je specifičnost imovine manja, to je vjerojatnost uspješnosti tržišta veća (Pusić, 2002, str. 244).

transakcijske troškove na *ex-ante* i *ex-post* troškove, pri čemu prvi nastaju uoči početka predugovaranja i tijekom ugovaranja, dok se potonji javljaju tijekom izvršavanja ugovora.

Shema10. Kategorizacija transakcijskih troškova



Izvor: autor prema Williamson, 1985, str. 20-21

Johansson smatra da je teorija transakcijskih troškova, kako ju je definirao i opisao Williamson, neprikladna za razumijevanje odluka lokalnih aktera koje se temelje na modelu „napravi ili kupi“ (*make-or-buy*). Autor objašnjava, kako se prema navedenoj teoriji neadekvatno presumira da se nositelji javne vlasti rukovode ekonomsko racionalnim načelima koji bi na cilj imali učinkovito pružanje lokalnih usluga tj. „lokalni akteri djelomično su vođeni poticajima koji nisu stroga minimizacija proizvodnih i transakcijskih troškova“. Drugim riječima, autor smatra realističnijim da se spomenuti lokalni akteri prije ponašaju ekonomski „iracionalno“ (Johansson, 2015, str. 663).

Transakcijski troškovi u svojoj esenciji su svi oni troškovi koje generira bilo koje upravljanje određenom djelatnošću. Postoji niz radova koji se bave njihovim utjecajem u postizanju učinkovitosti u obavljanju javnih usluga. Veći broj autora smatra da visoki transakcijski troškovi mogu umanjiti uštede ostvarene putem vanjskog ugovaranja što posljedično utječe na razinu učinkovitosti pružene javne usluge (Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez, 2015, str. 1162; Bel i Costas, 2006, str. 4), pa je stoga veća vjerojatnost eksternalizacije onih usluga koje su određene niskim transakcijskim troškovima i čije je ishode lako mjeriti (Bel i Fageda, 2007, str. 525). Slično tumače i Vyas, et al., prema kojima transakcijski troškovi, proizišli iz poslova nadzora, koordinacije i praćenja izvođenja ugovora vanjskih izvođača, mogu narušiti komparativne prednosti vanjskog ugovaranja, te stoga sugeriraju opravdanost njegove primjene u obavljanju

jednostavnijih zadataka, dakle onih koji ne zahtijevaju posebno praćenje njihove izvedbe kao i u slučajevima u kojima je mogućnost korištenja određenih resursa i kapaciteta na izrazito niskoj razini (Vyas, et al. 2017, str. 5). Slijedom navedenog, novija istraživanja sugeriraju da dokazi o uštedama u obavljanju javnih usluga proisteklim korištenjem privatnog sektora postaju sve upitnijim (Bel i Costas, 2006, str. 1).

Teorija transakcijskih troškova posebno je važna za razumijevanje razloga, zašto je određene djelatnosti korisno obavljati putem vanjskog ugovaranja, dok je pak teorija javnog izbora više usmjerena na javnu organizaciju i postupanje rukovoditelja (Wassenaar, et al. 2013, str. 415-416). Teorija javnog izbora izdvaja uporišne točke koje utječu na primjenu koncepta vanjskog ugovaranja: učinkovitost, političko pokroviteljstvo i ideologija.

Tablica 24. Teorija javnog izbora i koncept vanjskog ugovaranja

Učinkovitost	Smanjenje troškova se može ostvariti kroz natjecanje i optimalno korištenje ekonomije razmjera
Političko pokroviteljstvo	Odluka o vanjskom ugovaranju može ovisiti o pritisku interesnih skupina poput sindikata ili pak s druge strane poduzetnika
Ideologija	Nositelji vlasti lijeve provenijencije nerado će pristupiti eksternalizaciji lokalnih javnih usluga, za razliku od desno orijentiranih nositelja javne vlasti koje su više sklone primjeni tržišnih instrumenta

Izvor: autor prema Wassenaar, Groot i Gradus, 2013, str. 416

Unatoč pretpostavci prema kojoj je isporuka javnih usluga putem *outsourcinga*, „dobro uspostavljen mehanizam“ još uvijek ne postoji jednoobrazni konsenzus o tome je li *outsourcing* jednako koristan odnosno doprinosi li izglednom smanjenju troškova. Ono što je nesporno i dakako evidentno je, da se uloga vanjskog ugovaranja proširila s obavljanja uobičajenih komunalnih funkcija, kao što su čišćenje i odvoz otpada, na niz bitno složenijih i zahtjevnijih aktivnosti, poput na primjer obavljanje usluge podrške vojsci (Jensen i Stonecash, 2005, str. 767).

U domaćoj literaturi, Đulabić preispituje, koliko je u pogledu vanjskog ugovaranja doista riječ o pravom tržištu, pogotovo ako se uzme u obzir, da se govori o poslovima koji prema temeljnim načelima djelovanja javnih službi, imaju osigurano tržište, odnosno postavlja pitanje utječe li

vanjsko ugovaranje na uspostavljanje prave tržišne utakmice utemeljene na cijeni i kvaliteti usluge ili pak prije na uspostavu kvazitržišta tj. oligopola (Đulabić, 2014, str. 21).

2.4.5 Autonomija rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe

Jedno od ključnih obilježja reformi NJM-a pretpostavlja veću autonomiju rukovoditelja subjekata u obavljanju lokalnih javnih službi. Preciznije veći naglasak na odgovornosti i realizaciji formuliranih ciljeva, nego na procesima njihove provedbe, temeljni je zahtjev NJM-a.

Autonomija se pri tom smatra značajnim faktorom u ostvarivanju učinkovitosti predmetnih subjekata (Lioukas, Bourantas i Papadakis, 1993; Verhoest, Peters, Bouckaert i Verschuere, 2004a, u Voorn et al. 2020, str. 194).¹¹⁸

Učinkovito obavljanje lokalnih javnih službi ovisi prije svega o strateško taktičkoj integraciji politika nositelja lokalnih javnih vlasti, odnosno poslovnih vještina i stručnosti javnih menadžera koji te službe obavljaju. Općenito govoreći „postizanje učinkovitog pružanja javnih usluga glavni je politički cilj na svim razinama javne uprave“ (Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez, 2015, str. 1176). Koncept novog javnog menadžmenta u svojoj suštini predstavlja pokušaj otklanjanja svih onih nedostataka koji se susreću u pothvatima usmjerenih na ostvarivanja učinkovitosti tradicionalne javne uprave, koju pak u pravilu karakterizira stroga hijerarhija, nefleksibilno i inertno poslovno okruženje te rigidna pravila. U tom smislu Hood ističe da je jedna od središnjih tema NJM-a „naglašavanje važnosti diskrecijskog prostora javnih menadžera ili slobode upravljanja“ (Hood, 2000, str. 1).¹¹⁹

2.4.5.1 Dihotomija politike i menadžerskog upravljanja

Suprotstavljene uloge političara (nositelja javne vlasti) i javnih menadžera (rukovoditelja javnih službi), predmet je brojnih analiza u radovima mnoštva autora. Razlog tomu može se pripisati

¹¹⁸ Pored spomenute autonomije, drugi važan prediktor, u kontekstu realizacije strateških ciljeva i osiguranja učinkovitosti opisanih subjekata, je upravljanje. Prema Voorn et al. upravljanje se odvija u nekoliko etapa: postavljanju ciljeva, evaluacije i postupaka praćenja realizacije postavljenih ciljeva, nagrađivanja odnosno sankcioniranja kao posljedica (ne)realizacije formuliranih ciljeva. Isti autori smatraju da je pored navedenog procesa ključna i osoba koja upravlja te u tom kontekstu navode niz autora (Brown, Potoski i Van Slyke, 2006; Hendry, 2002; Marvel i Marvel, 2007; Waterman i Meier, 1998) koji pak tvrde da je stručnost i objektivnost upravljačke skupine od presudne važnosti u cijelom navedenom procesu (Voorn et al. 2020, str. 195).

¹¹⁹ Sličnog je razmišljanja i Perko Šeparović, koja navodi da su javne su korporacije smatrane nedjelotvornim i nekompetentnim organizacijama koje će tek privatizacijom, drugim riječima utjecajem menadžmentom, karakterističnim za privatni sektor, postati efikasnim, pri čemu je upravo taj menadžerski razlog, temeljna misao vodilja novoga javnog menadžmenta (Perko-Šeparović, 2002, str. 41).

jednom od najznačajnijih suvremenih izazova s kojim se susreću javni menadžeri a odnosi se na uspostavljanju harmonije između dvije suprotstavljene osi: s jedne strane ispuniti političke zahtjeve nositelja javne vlasti, odnosno, s druge strane, fleksibilno i autonomno izvršavati svoje dužnosti uz dakako preuzimanje odgovornosti i rizika za obavljene aktivnosti. Drugim riječima, kako navodi Norman, javni menadžeri moraju „uravnotežiti i kontrolirati tenzije između slobode i ograničenja, između osnaživanja i odgovornosti, između smjera *top do down* i kreativnosti *down to top* između eksperimentiranja i učinkovitosti (Norman, 2001, str. 69).

Političari i menadžeri percipiraju se kroz različite uloge: kao akteri procesa s odvojenim funkcijama, pri čemu bi prvi trebali odlučivati o strateškim pitanjima i kreirati ciljeve, dok se od menadžera pak očekuje da ih realiziraju na što učinkovitiji način (Liguori, Sicilia, i Steccolini, 2009, str. 310-311). No, ključno pitanje koje se nameće jest koliko je realno rukovoditelje službi koji obavljaju lokalne javne službe smatrati odgovornim za realizaciju postavljenih ciljeva i pružanja usluga, ukoliko im nije osigurana fleksibilnost i autonomija u postupanju?

Odvajanje sfere politike od sfere uprave, smatra se temeljem dihotomnog shvaćanja menadžerskog pristupa, koji je u svom radu iz 1900. postavio F.J. Goodnow.¹²⁰ Spomenuti autor upućuje na postojanje svije različite funkcije vlasti, određenih kao politika (*politics*) i uprava (*administration*) pri čemu ističe kako se politika bavi javnim politikama a uprava izvršavanjem tih politika, te zaključuje da bi se u obavljanju navedenih aktivnosti te dvije skupine trebale kretati u okviru granica unutar svojih funkcija (Koprić et al., 2014, str. 108-109).

Ključni problem koji se pojavljuje u pogledu autonomije rukovoditelja, izvire iz generalne percepcije prema kojem interesi rukovoditelja organizacija u pravilu mogu biti različiti od političkih nastojanja i političke dominacije nositelja javne vlasti. Na taj se način dovodi u pitanje sam učinak autonomije, budući da isti uvelike može ovisiti o tome, povezuju li nositelji javne vlasti, autonomiju upravljanja određenim subjektom sa strateškim ciljevima tog subjekta. Nerijetko, rukovoditelji lokalnih komunalnih poduzeća, usmjeravaju svoj fokus na realizaciju samo kratkoročnih ciljeva, *de facto* zanemarujući elaboriranje sadržaja dugoročnih, strateških

¹²⁰ Dihotomijska perspektiva odnosa političara (nositelja javne vlasti) i menadžera (rukovoditelja u javnom sektoru) poznata je još iz razdoblja 19. stoljeća, no značajniji interes stručne javnosti za ovo područje, javlja se između 1927. i 1936. (Roberts, 1994, str. 221).

ciljeva, sve pod pritiskom uzrokovanog neizvjesnim kontinuitetom organizacijskog vodstva, kao rezultata promjene lokalne vlasti.¹²¹

Prema Nielsenu, izabrani nositelji javne vlasti, primarno su usmjereni na formuliranje organizacijskih ciljeva, te potom na praćenje mjerljivih ostvarenja i učinkovitosti rukovoditelja odgovornih za realizaciju tako postavljenih ciljeva (Nielsen, 2013, str. 3). Dakle, bilo da je riječ o donošenju odluka iz područja upravljanja ili kreiranja razvojnih ciljeva subjekta koji obavljaju lokalne javne službe, rukovoditelji predmetnih subjekata, nesporno se pojavljuju se kao predmet motrenja i percipiranja nositelja lokalne javne vlasti dok pri tom, nedostatak jasno artikuliranih ciljeva može rezultirati njihovom dvosmislenošću, što pak dovodi u pitanje uspješnost upravljanja učinkom (2013, str. 9).¹²²

Zanimljivo je razmišljanje Shleifera i Vishnya o posljedicama odvajanja politike od pružanja javnih usluga. Naime, autori smatraju da učinkovitost obavljanja usluga može biti narušena kada su u njenu realizaciju uključeni političari tj. nositelji javne vlasti, jer s obzirom na njihov *de facto* apsolutni utjecaj u komunalnim poduzećima, usmjeravanjem djelovanja tih poduzeća posredstvom definiranih političkih ciljeva, skloni su žrtvovati upravo tu učinkovitost, a sve s ciljem povećavanja izgleda za ponovnim reizborom (Shleifer i Vishny 1997, str. 767-768).¹²³

Paradoksalno je što se reformama NJM-a nastojala s jedne strane osnažiti uloga javnih menadžera dok se istim reformama s druge strane istodobno pokušala uspostaviti snažnija politička kontrola

¹²¹ Smith, objašnjava značenje sintagme upravljačke miopije (*managerial myopia*) koja nastaje kao posljedica nedostatka koordinacije „između vremenskog horizonta voditelja i vremenski horizont projekata za koje je on ili ona odgovoran“ (Smith, 1993, str. 143).

¹²² Rezultati istraživanja o percepcijama izravnog političkog utjecaja i upravljačke autonomije u europskim javnim sektorima, provedenog u 15 zemalja na uzorku nekoliko tisuća najviših menadžera javnog sektora, pokazuju da javni menadžeri na čelu organizacija imaju široku upravljačku autonomiju i nizak izravnog političkog utjecaja, dok su menadžeri na nižim razinama organizacije, podvrgnuti značajno manjem stupnju upravljačke autonomije i većoj izloženosti utjecaja politike. Iznenadjujući i zbunjujući rezultat, moguće je objasniti na sljedeći način: kako je visok postotak javnih menadžera na prvoj (top) razini imenovan je u pravilu neposrednim utjecajem politike tako je moguće da su isti prihvatili i pristali na zadiranje politike u domeni upravljanja, dok su pak menadžeri s nižih razina, manje fleksibilni i prilagodljivi u situacijama koje su povezane određenim s političkim zahtjevima. (Van de Walle, 2018, str. 14).

¹²³ Interesantni su rezultati istraživanja po pitanju autonomije javnih menadžera, što su ga proveli Bellò i Spano na uzorku od 568 javnih menadžera u Italiji. Dobiveni rezultati ukazuju na tri zanimljiva nalaza prema kojima javni menadžeri: percipiraju značajan utjecaj politike u procesu donošenja odluka, definiranju akcijskih planova i aktivnostima povezanim s nagrađivanjima i napredovanjima zaposlenika; smatraju da političari utječu odabir prioriteta ciljeva te na taj način neposredno ugrožavaju i čine neizvjesnim realizaciju planiranih ciljeva; sumnjaju u pravednost i objektivnost sustava ocjenjivanja zaposlenika uslijed političkog utjecaja (Bello i Spano, 2015, str. 354).

nad tim istim menadžerima.¹²⁴ Prema Aucoinu ovaj paradoks razriješen je pristupom na temelju kojeg bi menadžeri trebali dobiti veće upravljačke ovlasti koje bi im omogućile realizaciju onih željenih ishoda koje izviru iz politika nositelja vlasti, a koji ih pak zauzvrat pozivaju na odgovornost za ostvarivanje njihovih očekivanja. Navedeno jačanje političke kontrole, vremenom je preraslo i transformiralo se u oblik politizacije kojim su se narušile tradicionalne vrijednosti i načela nepristranosti i nestranačkog upravljanja u javnim službama (Aucoin, 2012, str. 178).¹²⁵

2.4.5.2 Utjecaj politike na upravljačku autonomiju

Kratkoročna perspektiva planiranja, pri čemu su učinkovitost i realizacija strateških ciljeva u obavljanju osnove djelatnosti marginalizirane, uzrokovana je prije svega snažnom dominacijom i utjecajem političkih komponenti, od kojih je najznačajnija: sustav imenovanja. Naime, ako se ima na umu da rukovoditelja subjekta koji obavlja lokalne javne službe, *de facto* i *de iure* imenuje nositelj javne vlasti određene lokalne jedinice, čiji je legitimitet pak podložan promjeni, kao rezultat izbornog ciklusa, to je shvatljivo da će se spomenuti rukovoditelji baviti realizacijom onih planova koje je moguće ispuniti najmanje u roku od četiri godine.

Promjene spomenutih rukovoditelja subjekata u pravilu se događaju nakon provedenih lokalnih izbora, drugim riječima kao rezultat utjecaja politike, što nerijetko za posljedicu ima otežan kontinuitet pružanja usluga. Istraživanje Aragão i Fontana, koje su proveli na uzorku od 51 javnog menadžera u Brazilu, pokazuje da novo izabrani javni menadžeri neće nastaviti one aktivnosti koje je obavljao njihov prethodnik primarno iz razloga udovoljavanja potrebama političara koji su im osigurali trenutni status (Aragão i Fontana, 2022, str. 68).

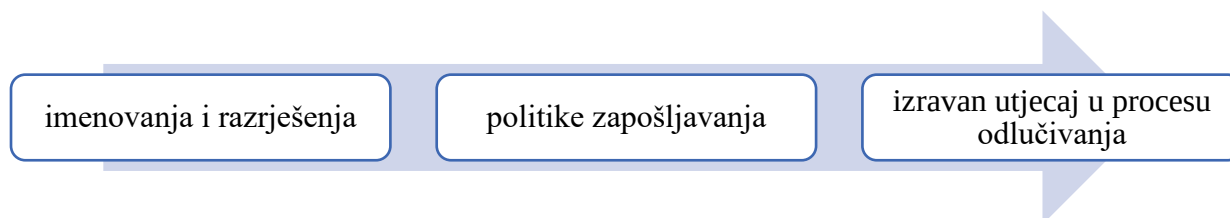
Peters i Pierre definiraju pojam politizacije kao “zamjenu političkih kriterija za kriterije temeljene na zaslugama u odabiru, zadržavanju, napredovanju, nagrađivanju i discipliniranju pripadnika javnih službi” (Peters i Pierre, 2004, str. 2), dok Weller tumači da se politizacija manifestira u oblicima korištenja javnih službi u političke svrhe, te imenovanja i promicanja javnih službenika pod utjecajem politike (Weller, 1989, str. 371). Imenovanjem ili postavljanjem politički lojalnih

¹²⁴ Dok s jedne strane previše autonomije i premalo kontrole može ugroziti koordinaciju i onemogućiti isporuku predviđenih usluga, to s druge strane, prevelika kontrola pridonosi demotivaciji onih koji su „najudaljeniji od izvora moći“ što pak ima za posljedicu razvoj pasivnosti i nedostatka inicijative u poduzimanju odgovarajućih aktivnosti povezanih s realizacijom ciljeva (Norman, 2001, str. 67).

¹²⁵ Carboni objašnjava razliku između političke kontrole i birokratske autonomije. Smatra da politička kontrola znači sposobnost određivanja smjera i održavanja nadzora, dok birokratska autonomija uključuje afirmaciju profesionalnog stajališta u oblikovanju politike te u provedbi tih politika poštivanje profesionalnih standarda (Carboni, 2010, str. 366).

suradnika na ključne pozicije u javnom sektoru, nositelji javne vlasti u prije svega osiguravaju provedbu vlastitih političkih ciljeva, a nerijetko pri tom utječu kako na izbor tako i na realizaciju operativnih aktivnosti.

Shema 11. Oblici političkog utjecaja



Izvor: autor

Prema Hughnesu, u obavljanju zadaća od javnog interesa menadžerima se nalaže preuzimanje osobne odgovornosti za postizanje rezultata, a ne samo rutinsko praćenje uputa (Hughes, 2017, str. 6), dok je prema Normanu, s tim u svezi, javnim menadžerima nužno osigurati dostatnu autonomiju prilikom izbora na koji način će organizirati adekvatne *inpute* za postizanje rezultata (Norman, 2001:66). Upravo opisanim pristupom, oblikovan je novozelandski koncept javnog upravljanja, prema kojem je menadžerima omogućeno upravljanje ali ih se također smatra i odgovornima za (ne)realizirane rezultate (*let managers manage and hold them accountable*) (Norman, 2001, str. 69).

Značajna komponenta upravnih reformi, posebno izraženim u zemljama poput Australije i Švedske, uključuje jačanje upravljačke autonomije rukovoditelja, pri čemu im se u upravljanju osigurava veća fleksibilnost u prevladavanju birokratskih poteškoća dok ih se u isto vrijeme obvezuje na primarnu misiju javnih službi-ostvarivanje i ispunjenje javnog interesa. S druge strane, u drugim zemljama poput Novog Zelanda ili Velike Britanije, više dolazi do izražaja model upravnih reformi kojima je središnji cilj, putem čvrstih kontrolnih alata i mnoštva instrumenata novog javnog menadžmenta poput upravljanja učinkom, tržišnog natjecanja, nagrađivanja i ugovaranja, podvrgnuti javne rukovoditelje tržišnim zakonitostima (Bezes i Jeannot, 2018, str. 4).

Po pitanju ograničavanja autonomije i fleksibilnosti javnog sektora, Rashman, Withers i Hartley navode da „regulatorna priroda javnog sektora ograničava ga tako što mora pružati određene usluge i daje mu manju fleksibilnost od privatnog sektora da odgovori na promjene“ (Rashman, Withers i Hartley, 2009, str. 482).

Povećanje autonomije rukovoditelja koji obavljaju lokalne javne službe predmet rasprava i središnje pitanje reformi nadahnute NJM-om.¹²⁶ Prema Morales, Wittek i Heyse određena razina autonomije, odnosi na sposobnost rukovoditelja u formuliranju politika, kako onih koje utječu na samu organizaciju subjekta tako i onih koje su orijentirane na reforme, odnosno promjene. No, autori napominju da su istraživanja pokazala kako održive strukture moći u tom kontekstu više sugeriraju preferiranje inercije nego promjena, što obrazlažu sljedećim: rukovoditelji predmetnih subjekata na taj su način nastojali zadržati i zaštititi svoje funkcije štiteći organizacijsku stabilnost, koristeći pri tom različite načine u učvršćivanju svoje moći. Reformama NJM-a kojima je osigurana veća autonomija rukovoditelja, osigurani su uvjeti koji su rezultirali da je njihov otpor prema promjenama smanjen (Morales, Wittek i Heyse, 2012, str. 741-742).¹²⁷

2.4.5.3 Pojam i vrste autonomije

Pojam autonomije se opisuje kao „delegirani kapacitet organizacijskog entiteta“ koji obuhvaća donošenje i realizaciju odluka lišenih dodatnih suglasnosti nositelja vlasti koja biva sve manja ukoliko se djelovanje subjekata dodatno ograničava političkim, pravnim, strukturnim ili intervencionističkim mjerama (Verhoest et al. 2004. u Berge i Torsteinsen, 2021, str. 4). Autonomija rukovoditelja definira se i kao određena razina u kojoj organizacija može odlučivati neovisno o političkim i administrativnim konceptima pri izboru i korištenju resursa (Wynen et al. 2014, str. 4). a slično je opisuje i Islam „(...) neovisnost menadžera od vlade u svakodnevnom donošenju odluka“ (Islam, 1993, str. 132).

Koncept „upravljačke autonomije“ obuhvaća različite vrste autonomija koje organizacije mogu imati. Voorn identificira tri vrste upravljačke autonomije u javnom sektoru s posebnim naglaskom na trgovačka društva osnovana od lokalnih jedinica, pri čemu ističe: stratešku autonomiju koja određuje tko generalno ima kontrolu formuliranja dugoročnih strategija i ciljeva; autonomija upravljanja financijama kojom se definira u kojoj mjeri organizacije imaju kontrolu nad svojim proračunom, troškovima i investicijama; te autonomija upravljanja ljudskim potencijalima kojom

¹²⁶ Prihvaćenost autonomije rukovoditelja proizišla je iz bogate prakse javnog menadžmenta OECD-a i drugih zemalja, kao jedan od ključnih zahtjeva NJM-a, pored agentifikacije i korporatizacije (Verhoest et al. 2004, str. 101).

¹²⁷ Upravljačka autonomija može biti korisna u nekim situacijama, ali nije uvijek optimalno rješenje za uspješnost i učinkovitost javnih poduzeća. Prema Islamu, pretjerana autonomija smatra se ozbiljnim uzrokom lošeg rada državnih poduzeća u Brazilu, Argentini, Filipinima i dr. Istraživanja su pokazala da se vlade u spomenutim državama borile kontrolirati svoja javna poduzeća, budući da je velika većina tih društava imala „povlašteni pristup kreditima, monopolske ovlasti i namjenski prihode“ pri čemu su se pretjerano zaduživala i provodile suspektne investicije bez ikakvog nadzora vlasnika- države (Islam, 1993, str. 133).

se uvjetuje diskreciono pravo koje organizacije imaju u pitanjima upravljanja ljudskim resursima. Isti autor navodi da sve pobrojane vrste upravljačke autonomije otežavaju nositeljima javne vlasti neposredno upravljanje odnosno utjecaj na predmetne subjekte u obavljanju lokalnih javnih službi pri čemu se istodobno osigurava veća sloboda navedenih trgovačkih društava u pružanju usluga na način koji je potencijalno učinkovitiji nego kada bi njime upravljale lokalne jedinice (Voorn et al. 2020, str. 4).

Primarni cilj uspostavljanja i preferiranja koncepta autonomije rukovoditelja temelji se na udaljavanju od isključivo *top to down* upravljanja te usmjerenost prema većoj fleksibilnosti u donošenju odluka, korištenju resursa, upravljanja financijskim sredstvima, odnosno, osiguravanjem veće autonomije rukovoditelja potaknulo bi se učinkovitije ostvarivanja zadanih ciljeva (Bezes i Jeannot, 2018, str. 3). Prema Maniatisu upravljačka autonomija implicira „koncentriranje upravljačkih ovlasti u ruke kompetentnih ljudi i davanje im dovoljno slobode da postignu željene rezultate“, gdje autonomija rukovoditelja zahtjeva neovisnost u izboru sredstava kojima će se postići postavljeni ciljevi (Maniatis, 1968, str. 518).

Model upravljačke autonomije manifestira se u mogućnosti rukovoditelja u fleksibilnom provođenju upravljačkih aktivnosti s posebnim naglaskom na slobodi izvršavanja individualnih inicijativa bez utjecaja vanjskih ograničenja (Bjørnholtet et al. 2021, str. 3) odnosno u slobodi „izbora i korištenju *inputa*“ posebno u kontekstu faktora koji utječu na proizvodnje kao što je upravljanje ljudskim potencijalima, pitanje financiranja, organizacija, stanovanje ili logistike (Van de Walle, 2018, str. 3).

Pitanjima i problematikom financijske autonomije i one povezane s upravljanjem ljudskim potencijalima, sistemski se bave Verhoest et al. Autori objašnjavaju da se autonomija upravljanja financijama manifestira se kroz raznovrsne oblike poput, kreiranja, odobravanja i izvršenja poslovnih planova javnih komunalnih poduzeća, raspolaganjem imovinom, investiranjem, određivanjem cijena usluga i slično. Uz navedeno, osobito ističu da je autonomija financijskog upravljanja sinergijski povezna s praktičnijom i jednostavnijom realizacijom strateških ciljeva organizacija, utječe na organizacijsku učinkovitost, (Verhoest et al. 2010, str. 21).

Također, važno je podsjetiti na direktnu povezanost javne vlasti s autonomijom upravljanja financijama subjekata koji obavljaju lokalne javne službe. Prema Nielsenu, upravljačka ovlast nad financijskim odlukama, u velikoj mjeri ovisi o raspodjeli proračunskih sredstva na lokalnoj razini

s obzirom na prioritete i potrebe lokalne jedinice te se na taj način dakako intervenira u autonomiju rukovoditelja (Nielsen, 2013, str. 8).

Rasprava o autonomiji upravljanja ljudskim potencijalima vrti se pak oko dvije temeljne osi: upravljanje na strateškoj razini, kojim je obuhvaćeno generalno gledajući, postavljanje općih pravila upravljanja ljudskim potencijalima, poput npr. slobode u reguliranju postupaka odabira ili postupke i kriterije ocjenjivanja, te upravljanje na operativnoj razini, pri čemu je naglasak na donošenju operativno taktičkih odluka povezanih s pojedinačnim slučajevima iz područja upravljanja ljudskim potencijalima (Verhoest et al. 2010, str. 19).

Kako je jedan od ključnih uvjeta prosperiteta i učinkovitosti javnog sektora, naročito u pružanju javnih usluga, autonomija u upravljanja ljudskim potencijalima (Nielsen, 2014, str. 7) suvremene politike upravljanja ljudskim potencijalima zasnivaju na odlukama o zapošljavanju odnosno planiranju zaposlenika, imenovanju i njihovom slobodnom odabiru, napredovanju, nagrađivanju odnosno otpuštanju (Verhoest et al. 2010, str. 19). Prema Verhoestu et al. većina rukovoditelja javnih organizacija zagovara stratešku autonomiju, budući da im ona osigurava veću slobodu i prilagođavanje politika upravljanja ljudskim potencijalima specifičnom javnom upravnom okruženju. Drugim riječima, definiranje određene razine fleksibilnosti, kao npr. autonomnom utvrđivanju potrebnog broja zaposlenika, diskrecijskog prava u određivanju sustava plaća i nagrađivanja, može pridonijeti motivaciji zaposlenika ili povećanju atraktivnosti zapošljavanja u javnom sektoru (Verhoest et al. 2010, str. 21).

O tome, ima li rukovoditelj ovlasti zapošljavati ili otpuštati radnike, govori Nielsen, prema kojem, rukovoditelji javnih službi bez ovlasti za zapošljavanje, vjerojatno neće biti u prilici privući one kandidate koji bi prema svojim vještinama i kompetencijama odgovarali potrebama organizacije. S druge strane, nemogućnost otpuštanja, također može pretpostavljati smetnje i teškoće pri ostvarivanju učinkovite realizacije ciljeva određenog subjekta (Nielsen, 2013, str. 7).

Paradoksom autonomizacije ili strategijom balansiranja bave se Öberg i Wockelberg. Spomenuti autori analiziraju na uzorku švedskih vladinih agencija, tvrdnje doktrina NJM-a prema kojima organizacije javnog sektora pružaju bolju kvalitetu usluga i podižu učinkovitost, ako se javnim menadžerima osigura viša razina autonomije u upravljačkim i operativnim odlukama ali se istodobno smatra da iste te rukovoditelje mudro držati pod određenom kontrolom uvođenjem

mehanizama kontrole učinka.¹²⁸ Rezultati istraživanja pokazali su s jedne strane uglavnom potvrđenu strategiju balansiranja budući da su veće upravljačke i strukturne autonomije uravnotežene s kroz eksterne (vladine) *ex post* kontrole postignutih rezultata, dok s druge strane rezultati pokazuju da politika i financijska autonomija nisu uravnotežene povećanom kontrolom rezultata već se te dimenzije smanjuju u situacijama kada se kontrolira veličina proračuna (Öberg i Wockelberg, 2021).

Kako je cilj reformi NJM-a bila depolitizacija organizacija javnog sektora i osiguranje rukovoditeljima tih organizacija, veće upravljačke autonomije to su sukladno navedenom, potencijalni rukovoditelji javnih organizacija angažirani u prvom redu zbog svojih kompetencija i vještina a ne zbog pripadnosti pojedinim političkim strankama (Van de Walle, 2019, str. 2). Slijedom svega navedenog, može se zaključiti da bi suvremenim rukovoditeljima subjekata koji obavljaju lokalne javne službe trebalo institucionalno osigurati autonomiju i nedvojbene ovlasti u donošenju odluka unutar djelovanja tih subjekata ali istodobno i uspostaviti sustav njihove odgovornosti za kvalitetu i učinkovitost u pružanju onih javnih usluga koje su obuhvaćene poslovanjem tih subjekta.

2.4.6 Strateško planiranje

Strateško planiranje, također je jedno od ključnih komponenti suvremenog javnog menadžmenta i preduvjet učinkovitog i modernog upravljanja u različitim situacijama, kojeg McCourt naziva „model u nastajanju“ (McCourt, 2001, str. 239) a Allison i Kaye kao „kreativni proces koji zahtjeva fleksibilnost“ (Allison i Kaye, 2011, str. 4). Bryson ga definira kao „skup koncepata, postupaka i alata koji se moraju mudro primijeniti na specifične situacije“ (Bryson, 2015, str. 516), odnosno kao „promišljeni, disciplinirani pristup u donošenju temeljnih odluka i radnji“ koje nije zamjena za strateško razmišljanje, djelovanje, učenje, ili vodstvo (Bryson, 2015, str. 515). Slično tumače Allison i Kaye prema kojima je strateško planiranje sustavan proces kroz koji se organizacija

¹²⁸ Definicije „kontrole“ uključuju sljedeće pojmove prema Islamu: uspostavljanje granica, testiranje ili provjeru rezultata i mogućnost reduciranja, vođenja i usmjeravanja. Autor obrazlaže, kako je kontrola sredstvo kojim se istodobno definiraju i osiguravaju odgovornost i autonomija. Smatra da je ključna funkcija kontrole determiniranje tko je kome odgovoran za što i za koje razdoblje, te kakve su sve posljedice u pogledu nagrada i sankcije. Da bi bio učinkovit, sustav kontrole, prema autoru, mora razviti mehanizam mjerenja učinka za provjeru rezultata. Islam, zaključuje da se kontrole trebaju koristiti samo kada se prijeđu ograničenja ili određene granice te da su odgovornost, kontrola i autonomija neraskidivo povezani i mogu djelovati samo kao međuovisni sustav (Islam, 1993, str. 134).

oblikuje na temelju prioriteta bitnih za realizaciju njezine misije i odgovora na zahtjeve koje nameće okruženje (Allison i Kaye, 2011, str. 1).¹²⁹

Riječ je dakle o sustavnom procesu stjecanja i uporabe različitih resursa pojedinih subjekta, s ciljem optimalnog iskorištavanja svih njegovih prednosti te osiguranja preduvjeta nužnih za realizaciju unaprijed zadanih ciljeva. Međutim, bez jasno definiranih općih i specifičnih ciljeva teško je za očekivati ozbiljno razvijenu strategiju upravljanja, kojom bi se odgovorilo na sve izazove, promjenjivog okruženja te različitih zahtjeva i potreba korisnika usluga, koje pak postavlja suvremeno društvo. Bryson smatra kako strateško planiranje može generirati niz koristi, međutim upozorava da ne postoje jamstva da će se te koristi nužno i realizirati (Bryson, 2015, str. 515).¹³⁰

¹²⁹Strateško upravljanje prema McCourtu nije novi pojavni oblik upravljanja u javnom sektoru. Njime je još 1970. eksperimentirala britanska vlada, dok je američka vlada, Zakonom o učinku i rezultatima iz 1933., od agencija zahtijevala izradu strateških planova koji obuhvaćaju razdoblje od najmanje šest godina. Na spomenutim temeljima niz je zemalja u razvoju, poput Ugande i Malezije uspostavilo sustav strateškog upravljanja (McCourt, 2001, str. 241).

¹³⁰ Bryson, također tumači što sve strateško planiranje, nije. Tako, navodi da ono nije zamjena za strateško razmišljanje, (razmišljanje u kontekstu o tome kako slijediti svrhe ili postići ciljeve), djelovanje (djelovanje u kontekstu u svjetlu budućih posljedica za postizanje svrhe i/ili olakšati učenje), i učenje (svaka promjena u sustavu (koji bi mogao biti pojedinac) koja, boljem prilagodbom okolini, proizvodi više ili manje trajnu promjenu u njegovoj sposobnosti da slijediti svoje svrhe). Nadalje strateško planiranje nije zamjena niti za vodstvo, zamjena za strategiju organizacije ili zajednice. Konačno ono nije niti sinonim za ono što se naziva „sveobuhvatno planiranje“ u Sjedinjenim Američkim Državama, ili ono što se naziva „strukturnim planiranjem“ ili "strateško prostornim planiranjem" u Europi (Bryson, 2015, str. 515).

Shema 12. Koristi generirane strateškim planiranjem



Izvor: autor prema Bryson, 2015, str. 516

Ključna uloga strateškog planiranja je u uspostavljanju snažnijeg odnosa između institucionalnog identiteta i usluga koje određeni subjekt pruža, pri čemu se zaposlenici usmjeravaju na „disciplinirano sagledavanje tog integriteta“ (Joyce, 2015, str. 115-116). Perko Šeparović, upućuje na najmanje šest ključnih komponenti strateškog planiranja: misiju, utvrđivanje potreba, strateške ciljeve, mjerila i ishode, prosljeđivanje informacija o izvedbi, planiranje strateškog plana i utvrđivanje strateških prioriteta (Perko Šeparović, 2010, str. 410).

Prema Koprić et al. strateško planiranje racionalizira djelovanje pojedinih upravnih organizacija prema određenoj logičkoj matrici, pri čemu se najprije utvrđuje temeljna svrha (misija) opći ciljevi, vrijednosti koje mora poštovati, stanje i zahtjeve relevantnog okruženja, kojoj se predmetni subjekt nastoji prilagoditi. Na tako uspostavljenim temeljima, utvrđuju se zadaci koji se planiraju realizirati, vremenski prioriteti, mjerila uspješnog djelovanja te primjereni resursi (Koprić et al., 2014, str. 131).

Joyce smatra da je organizacija javnog sektora učinkovitija ako ima čvrst i jasan identitet, koji se temelji misiji, viziji i načelima i gdje taj identitet percipiraju i podržavaju zaposlenici organizacije. Izjava o misiji nagovještava razloge postojanja organizacije i sadrži informacije o njenim glavnim

aktivnostima, za koga se provode i kako se provode dok izjava o viziji „simbolizira idealnu budućnost za organizaciju, s jasnim objašnjenjem onoga što organizacija želi postići dugoročno“ (Joyce, 2015, str. 116). Drugim riječima, izjava o misiji daje odgovor na pitanje zašto određena organizacija postoji, koja joj je osnovna funkcija ili zadaće, pojašnjava ciljeve svojih aktivnosti i ukratko opisuje koje usluge pruža te tko su joj ciljani korisnici usluga. Izjava o viziji pak, naglašava buduće događaje kojima određena organizacija naginje odnosno daje odgovor koji se ciljevi nastoje ostvariti u daljnjoj budućnosti. Dobro uspostavljena vizija preduvjet je za formuliranje održivih strateških ciljeva.

U pogledu ciljeva, Joyce ih tretira kao željene ishode organizacija koji bi se trebali mijenjati samo u slučaju velikih promjena u organizacijskom okruženju. Prije svega potrebno ih je identificirati tako da pridonose ostvarivanju misije određenog subjekta pri čemu izjava o viziji treba utjecati na njih. Autor također smatra da se ciljevi trebaju temeljiti na analizi situacije odnosno moraju biti ostvarivi pa upućuje na niz faktora važnih pri njihovom formuliranju: terminološku preciznost, kvalitetu, kvantitetu i datum njihove realizacije (Joyce, 2015, str. 117).

U procesu kreiranja optimalno definiranih ciljeva, posebno se izdvaja korištenje „S.M.A.R.T.“ mnemotehnike, prema kojoj bi ciljevi trebali biti: specifični (*simple, specific, significant*), mjerljivi (*measurable, meaningful, motivational*), dostižni (*agreed upon, achievable, acceptable, action oriented*), orijentirani na rezultate (*realistic, relevant, reasonable, results oriented*) i vremenski određen (*time-bound, tangible*).

Shema 13. Obilježja S.M.A.R.T. ciljeva

Specifičan (<i>Specific</i>)
• određen, jednostavan, konkretan, temeljit; • Što se konkretno očekuje od cilja?
Mjerljiv (<i>Measurable</i>)
• mjerljiv u određenoj jedinici; numerički, kvantitativno; • Kako znati da je cilj postignut?
Dostižan (<i>Achievable</i>)
• ostvariv cilj, mogućnost njegove realizacije; • Postoje li uvjeti za realizaciju cilja?
Orijentiran na rezultate (<i>Realistic</i>)
• realan cilj, ovisi o raspoloživosti resursa; • Ima li cilj svrhu?
Vremenski određen (<i>Time-bound</i>)
• definiran rok izvršenja; • Kada realizirati cilj?

Izvor: autor

U pogledu formuliranja ciljeva ističu se dvije vrste ciljeva: opći i posebni. Opći ciljevi prikazuju konkretan smjer djelovanja sa svrhom realizacije definirane misije i vizije pojedinog subjekta, dok posebni ciljevi proistječu iz gore navedenih općih ciljeva i predstavljaju nastojanja u poduzimanju određenih aktivnosti usmjerenih postizanju općih ciljeva.

Temeljna svrha strateškog planiranja u službama koje obavljaju lokalne službe, primarno se zasniva na definiranju ključnih komponenti fundamentalnih životnih potreba i zahtjeva korisnika komunalnih usluga, uz paralelno sagledavanje vlastitog rasta, kapaciteta te prijetnji vanjskog okruženja (institucionalni okviri, nestabilno tržište, razvoj tehnologije, zaštita okoliša itd.) koji bi eventualno mogli utjecati na distribuciju predmetnih usluga. U tom smislu opće aktivnosti strateškog planiranja sa svrhom optimalne realizacije strateških ciljeva, manifestirale bi se generalno u sljedećem: a) prilikom izrade strateških planova i formuliranja strateških ciljeva, voditi brigu o detaljnoj interpretaciji strateških ciljeva koji se žele postići poduzimanjem različitih aktivnosti uz pokazatelje rezultata i njihovu mjerljivost; b) konstruktivno i smisleno, definirati svaki pojedini pokazatelj rezultata te nedvojbeno i transparentno izložiti načine, izvor sredstava, razdoblje trajanja i resurse (organizacijskih sposobnosti i znanja), kojima se zadani ciljevi nastoje

realizirati; c) uspostavljanje specifičnih sustava praćenja i evaluacije izvještaja o ishodima provedbe strateškog plana odnosno definiranih ciljeva.

Odabir, definiranje jasno izraženih ciljeva kao i njihovo mjerenje te izvještavanje, ključne su komponente strateškog planiranja, pri čemu je samo uspostavljanje ciljeva, bez adekvatnog mjerenja i evaluacije-bespredmetno. Također, ukoliko pokazatelji uspješnosti nisu jasni i mjerljivi, samo proces mjerenja je time onemogućen, što se u konačnici reflektira na rezultate koji pak predstavljaju ključnu okosnicu i temelj eventualnog postizanja učinkovitosti, rasta i razvoja onih komunalnih poduzeća, koja su se odlučila na upravljanje utemeljeno na strateškom planiranju.

Dinamične promjene koje diktira suvremeno društvo, postavljanje visokih standarda i različitih zahtjeva u pogledu pružanju lokalnih usluga, globalno nesigurno financijsko okruženje i drugo, prisiljava lokalna komunalna poduzeća na prilagođavanje i implementaciju novih strateških prioriteta, pri čemu je ključno prepoznati značaj iskazivanja donošenja vizije i misije, služiti se SMART metodom definiranja ciljeva, formulirati ciljeve od općih prema posebnim, mjeriti ostvarivanje predmetnih ciljeva, identificirati koji su to strateški ciljevi prepoznati u komunalnim poduzećima itd.

Slijedom navedenog u nastavku se daje okvirni prijedlog strateškog plana, koji obuhvaća neke od najzastupljenijih ciljeva lokalnih komunalnih poduzeća (opće i posebne), razvrstanih na tri grupe: a) razvoj komunalne infrastrukture, b) financijski stabilno i dugoročno održivo poslovanje, c) unapređenje osnovnih komunalnih djelatnosti. Uz navedeno prikazani su definirani pokazatelji učinka (*outcome*), načini ostvarenja posebnih ciljeva i jedinice mjere.

Na temelju tako uspostavljenih parametara, moguće je osigurati optimalno korištenje resursa pojedinog subjekata što pak implicira veću učinkovitost u obavljanju usluga, te na koncu veće zadovoljstvo građana (korisnika) tih usluga.

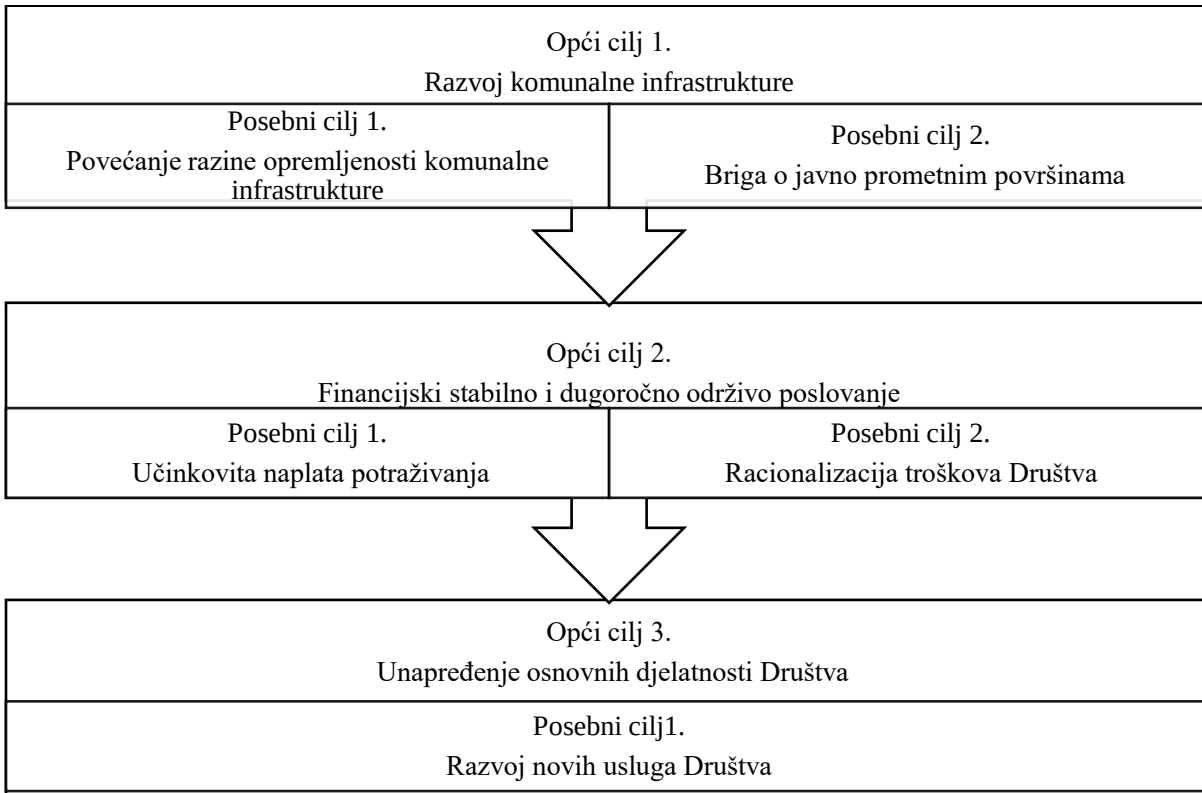
Tablica 25. Prikaz strateškog plana s odabranim općim i posebnim ciljevima

Planirane aktivnosti			
Opći cilj 1	1. Razvoj komunalne infrastrukture		
Posebni cilj 1	1.1. Povećanje razine opremljenosti komunalne infrastrukture		
Način ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica mjere
1.1.1. Održavanje čistoće javnih površina	Nabava vozila za održavanje čistoće	Povećati učinkovitost i kvalitetu usluge	Broj komada
1.1.2. Gospodarenje otpadom	Odvojeno sakupljanje otpada	Podjela kanti za prikupljanje otpada	Broj kanti
1.1.3. Održavanje i naplata parkirališta	Izmjena starih parkomata	Uvođenje novih parkomata s fiskalizacijom	Broj parkomata
1.1.4. Uređenje i održavanje groblja	Izrada projektne dokumentaciju za 2 najveća groblja	Sistemska obnova groblja	Broj groblja
Posebni cilj 2	1.2. Briga o javno prometnim površinama		
Način ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica mjere
1.2.1. Čišćenje i pranje javno prometnih površina	Količina odvezenog otpada	Planirana količina odvezenog otpada s javnih površina	m3
1.2.2. Gospodarenje otpadom	Odvojeno sakupljanje otpada	Podjela kanti za prikupljanje otpada	Broj kanti
1.2.3. Održavanje zelenih površina	Površina održavanih površina	Uređenje travnjaka, parkova, dječjih igrališta, vrtnih klupa	m2
Opći cilj 2	2. Financijski stabilno i dugoročno održivo poslovanje		
Posebni cilj 1	2.1. Učinkovita naplata potraživanja		
Način ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica mjere

2.1.1. Redovito praćenje naplate	Redovito kontroliranje naplate	Povećati broj godišnjih kontrola naplate	Broj kontrola
2.1.2. Izdavanje opomena	Redovito slanje opomena	Uvođenje sustava slanja opomena dužnicima	Broj opomena
2.1.3. Unapređenje jedinstvene baze podataka o korisnicima usluga	Provjera i ažuriranje baze podataka	Definirati je li korisnik fizička osoba, obrtnik, pravna osoba	% realizacije
Posebni cilj 2	2.2. Racionalizacija troškova Društva		
Način ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica mjere
2.2.1. Praćenje potrošnje energije	Smanjen udio troškova	Povećanje udjela smanjenih troškova s trenutnim stanjem	% realizacije
2.2.2. Preseljenje komunalnog pogona na novu lokaciju	Izgradnja energetski učinkovitog objekta	Smanjenje troškova energenata	% realizacije
Opći cilj 3	3. Unapređenje osnovnih djelatnosti Društva		
Posebni cilj 1	3.1. Razvoj novih usluga Društva		
Način ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica mjere
3.2.1. Osnivanje tima za razvoj novih usluga	Uspostavljanje tima	Organizirati tim stručnih zaposlenika koji su upoznati s potrebama korisnika usluga i stanja na tržištu	Broj članova

Izvor: autor

Shema 14. Prikaz strateškog plana s odabranim općim i posebnim ciljevima



Izvor: autor

3 UPRAVLJANJE LOKALNIM JAVNIM USLUGAMA: ULOGA TERITORIJALNE PODJELE LOKALNE SAMOUPRAVE, KORPORATIZACIJE I UPRAVNOG KAPACITETA

3.1 Teritorijalna podjela i organizacija lokalne samouprave

Pravna priroda i svrha lokalne samouprave kao oblika organiziranja ljudi u na određenom teritoriju, zaokuplja stručnu javnost i često je predmet niza rasprava šire javnosti koja nerijetko dovodi u pitanje njezin smisao, etiketira ju se kao nepotrební društveni trošak te generalno smatra da je gradove i općine potrebni ukinuti budući da su potpuno beskorisni i neefikasni (Koprić, 2010, str. 110). Koprić u svijetlu definiranja lokalne samouprave objašnjava da je riječ o demokratskoj odnosno političkoj instituciji koja je izgrađivana radi šire demokratske participacije građana u obavljanju vlasti odnosno kao instrument građana u političkoj kontroli raznih vlasti, te radi osiguranja građanima lakši i izravniji utjecaja na određeni krug javnih pitanja posebno onih koja su od osobitog interesa za lokalnu zajednicu (Koprić, 2010, str. 124).

Također, lokalna samouprava vođena određenim lokalnim politikama ima i značajan utjecaj na kreiranje nacionalnog političkog sustava te ne treba olako zanemarivati njezin sveobuhvatni značaj. U ostvarivanju svoje svrhe, vođenja lokalnih javnih politika i pružanja javnih usluga, lokalne jedinice moraju osigurati određene resurse kojima moraju raspolagati: kvalitetnim stručnim osobljem i prikladnom racionalnom organizacijom lokalnih upravnih organa i lokalnih javnih službi što je pak uvjetovano odgovarajućim institucionalno-pravnim okvirom kojim se regulira problematika službeničkog i platnog sustava. U tom smislu, Koprić smatra da manje lokalne jedinice zacijelo neće biti u prilici angažirati pouzdane i učinkovite stručne kapacitete osobito ne njihov dovoljan broj, kako bi omogućile realizaciju širokog raspona lokalnih usluga, dok je u pogledu većih i velikih gradova navedeni problem manje izražen (Koprić, 2010, str. 130).

3.1.1 Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama

Shvaćanje o pojmu i funkcijama lokalne samouprave kao obliku teritorijalne organizacije na području Europe, mijenjalo se tijekom povijesnog razvoja što je rezultiralo visokim stupnjem njene raznolikosti među različitim zemljama u datom trenutku. Razlike u konceptima europske lokalne samouprave uvjetovane su nizom objektivnih faktora poput veličina teritorija i prirodnih obilježja, broja stanovništva i drugih obilježja stanovništva, gustoće naseljenosti, mreža i vrste naselja.

Slijedom navedenog, Ivanišević navodi da se teritorijalna organizacija lokalne samouprave u određenim zemljama može obrazložiti kauzalno, pri čemu neki objektivni faktor uvjetuje određena rješenja u teritorijalnoj organizaciji ili na način u kojem je teritorijalna organizacija lokalne samouprave odraz niza odluka o tome koji se ciljevi nastoje realizirati putem lokalne samouprave te kako se pokušavaju premostiti ključni problemi povezanih s organizacijom lokalnog upravljanja (Ivanišević, 2010, str. 40).¹³¹

Teritorijalna organizacija u europskim zemljama razlikuje se primarno prema statusu lokalnih jedinica, ovisno o tome postoji li među osnovnim jedinicama više tipova ili samo jedan tip jedinice. Nadalje, razlike postoje u veličini osnovnih lokalnih jedinca izraženoj brojem stanovnika i površinom teritorija. Konačno, razlike su evidentne u broju teritorijalnih stupnjeva misleći pri tom je li taj sustav formiran u jednom ili više stupnjeva (Ivanišević, 2010, str. 39) prikazana su u Tablici 26.

¹³¹ Uvjeti koji ograničavaju teritorijalnu podjelu i faktori koji na nju utječu prema Ivaniševiću su prirodna obilježja prostora, mreža i vrsta naselja, obilježja stanovništva, upravno-teritorijalno nasljeđe, gospodarska i ekonomska razvijenost, prometna i komunikacijska povezanost, efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi te politički ciljevi i interesi (Ivanišević, 2007, str. 91-110).

Tablica 26. Temeljna obilježja teritorijalne strukture lokalne samouprave u europskim zemljama

Status lokalnih jedinica			
Monotipski tip		Politipski tip	
Većina zapadno europskih zemalja		Njemačka, Austrija, Finska, Portugal, Grčka	
Veličina osnovnih jedinica ¹³²			
Broj stanovnika		Površina teritorija	
Broj teritorijalnih stupnjeva			
Jednostupanjski sustav		Višestupanjski sustav	
	Mješoviti	Dvostupanjski	Trostupanjski
Švicarska, Austrija, Portugal, Finska, Litva, Estonija, Slovenija, Bugarska	Njemačka, Velika Britanija, Irska, Mađarska	Švedska, Norveška, danska, Belgija, Nizozemska, Grčka, Češka, Slovačka, Rumunjska	Francuska, Italija, Španjolska, Poljska

Izvor: autor prema Ivanišević, 2010, str. 39-40

Teorija razlikuje četiri ključna povijesna koncepta lokalne samouprave u Europi: francuski (napoleonski, južноеuropski), njemački (germanski, porajnski), švedski (skandinavski, nordijski) i engleski (anglosaksonski) a prema Kopriću neki autori dodaju i peti model, (srednjoeuropski-model bivših socijalističkih zemalja) koji se u nekim segmentima uzajamno sve više približavaju (Koprić, 2018, str. 1; Ivanišević, 2010, str. 40).

Francuski model temelji se u provedbi načela prema kojem svako naselje stječe status jedinice lokalne samouprave, pa je struktura francuskih temeljnih lokalnih jedinica izuzetno fragmentirana.

¹³² Zanimljiv je primjer razvijenih zapadноеuropskih zemalja u kojima su razlike znatne: tako prosječni engleski distrikt ima 80 puta više stanovnika, a prosječna švedska komuna ima 100 puta veći teritorij od prosječne francuske komune. U pogledu europskih tranzicijskih zemalja obujam tih razlika donekle je manji pa je na primjer prosječna litavska osnovna lokalna jedinica po broju je stanovnika 40 puta, a po površini 90 puta veća od prosječne češke općine (Ivanišević, 2010, str. 39)

Spomenuti oblik lokalne samouprave dugo je vremena bio monotipski organiziran, tj. svaka je općina imala *de facto* iste ovlasti no početkom 2000-ih taj se trend mijenja te se omogućava šira autonomija i drugačiji status velikih gradova. Taj je koncept niz godina bio izrazito centraliziran, a ozbiljniji koraci prema decentralizaciji pokrenuti su još tijekom 1980-tih. razlikuju se tri razine teritorijalne samouprave podijeljen na općine, departmane i regije.

Nadalje, specifičnost njemačkog koncepta je politipska struktura, tj. diferenciranje ovlasti urbanih i ruralnih jedinica, uz izdvajanje većih gradova iz strukture kotara koji predstavljaju jedinice lokalne samouprave drugog stupnja. Na taj je način na području većih gradova onih s preko 100.000 stanovnika lokalna samouprava organizirana u jednom stupnju, dok je na drugim prostorima ustrojena u dva stupnja: općina odnosno manji grad na prvom te kotar na drugom stupnju.

Treći, švedski model obilježen je velikim monotipskim općinama, s tim da razlikuje dva stupnja samouprave. Razvoj lokalne samouprave u ovoj skandinavskoj zemlji započeo je s većim brojem malih jedinica i razlikom između seoskih, mješovitih i gradskih jedinica, koji je sredinom 1970-ih zaokružen radikalnom reorganizacijom prama kojoj je broj općina smanjen na 290, s prosječno preko 33.000 stanovnika. U okviru skandinavskog koncepta zanimljivo je naglasiti primjer Danske koja je u sveobuhvatnosti provedenih reformi putem decentralizacije i teritorijalne konsolidaciju premašila Švedsku prema čijem je primjeru unapređivala vlastitu lokalnu samoupravu.

U pogledu četvrtog, britanskog modela, primjetno je izuzetno snažno upravljanje čitavim mehanizmom lokalne samouprave s razine centralne vlasti uslijed nepostojanja ustavnih garancija prava na lokalnu samoupravu.¹³³ Dugi niz godina svaka aktivnost lokalnih jedinica koja nije bila odobrena zakonom donesenim od parlamenta smatrala se nezakonitom, što je prilično ograničavalo autonomiju lokalnih vijeća. Interesantno je da su britanske jedinice danas su najveće lokalne jedinice u Europi s prosječno oko 170.000 stanovnika, praktično trostruko više nego u najvećim prosječnim jedinicama zemalja kontinentalne Europe (Koprić, 2018, str. 7-10).¹³⁴

¹³³Ivanišević navodi da je britanski model poput njemačkog, politipski, samo se temelji na razlikovanju metropolitanskih i nemetropolitanskih jedinica. Izvorno je teritorijalna struktura lokalne samouprave bila izgrađena u dva stupnja, ali su potom na metropolitanskom području ukinute drugostupanjske jedinice (Ivanišević, 210, str. 41).

¹³⁴ Francuski je koncept utjecao na organizaciju lokalne samouprave u Italiji, Španjolskoj, Grčkoj, Belgiji. Njemački je pak utjecao na lokalne sustave u Austriji, Finskoj, Mađarskoj, Sloveniji, itd. Švedski model prihvaćen je u Danskoj, Norveškoj i Nizozemskoj dok je engleski utjecao na Irsku i Portugal, kao i na neeuropske lokalne sustave u Kanadi, Australiji i Novom Zelandu (Koprić, 2018, str. 10).

U izgradnji vlastite teritorijalne strukture lokalnih jedinica, značajno veliki broj europskih zemalja, inspiriran je jednim od navedenih oblika teritorijalne organizacije lokalne samouprave, uvažavajući pri tom određene modifikacije (ovisno o ideološkoj orijentaciji, tradiciji pojedine zemlje ili njezinoj povijesnoj ulozi).

Tablica 27. Recepcija modela teritorijalne organizacije lokalne samouprave u europskim zemljama

Model	Europske zemlje
Francuski	Italija, Španjolska, Švicarska, Grčka, Belgija, Češka, Slovačka, Poljska, Rumunjska
Njemački	Austrija, Finska, Mađarska, Estonija, Slovenija
Švedski	Danska, Norveška, Nizozemska, Belgija, Litva, Bugarska
Britanski	Irska, Portugal

Izvor: autor prema Ivaniševiću, 2010, str. 44-74

3.1.2 Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj

Razvoj hrvatske lokalne samouprave u posljednjih trideset godina prošao je složen put kroz nekoliko etapa. Navedeni put, od centraliziranog modela do suvremene lokalne samouprave harmonizirane s europskim pravnim stečevinama, obuhvaćen je kroz četiri faze: prvu fazu od (1990.–1993.) obilježenu višestranačjem u starim institucionalnim okvirima, odnosno zadržavanjem institucionalnog oblika naslijeđen iz ranijeg, socijalističkog razdoblja; druga faza (1993.–2001.) popraćena procesom centralizacije i etatizacije; treća faza (2001.–2013.) usmjerena na upravnu decentralizaciju te četvrta faza (2013. nadalje) koja obuhvaća proces europeizacije (Koprić, 2018, str. 31; Koprić, 2013, str. 3).¹³⁵

Tablica 28. Pregled razvoja lokalne samouprave

1990.-1993.	Lokalne institucije naslijeđene iz socijalizma samo su dobile višestranački sadržaj

¹³⁵ Republika Hrvatska je 1990-ih bila inspirirana francuskim rješenjima, a nakon toga se približila njemačkom konceptu organizacije lokalne samouprave (Koprić, 2018, str. 10).

1993.-2001.	Premještanje velike grupe javnih poslova, pretežnog dijela lokalnih službenika, kao i javnih prihoda u nadležnost središnje države; koncepcija upravne decentralizacije s ograničenim elementima lokalne autonomije
2001.-2013.	Razdoblje obilježeno započetim ali neuspješnim procesom decentralizacije; Usvojeno načelo supsidijarnosti, opća klauzula i jamstvo širokog samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica;
2013.- nadalje	Funkcioniranje u europskom višerazinskom upravnom prostoru, s ograničenom ali kontinuiranom europeizacijom; Europeizacija se manifestira u otvaranju perspektive prema fondovima EU-a, pokušajima jačanja kapaciteta sustava lokalne samouprave za pristup tim fondovima te standardima važećima u EU-a, uključujući sveobuhvatnu europsku pravnu stečevinu (<i>acquis communautaire</i>) ¹³⁶

Izvor: autor prema Koprić, 2018, str. 31-32

Koprić smatra da je lokalna razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruje osnovni cilj zbog kojih teritorijalna samouprava postoji. U svojoj suštini organizacija hrvatske lokalne samouprave koncipirana je kao politipska u kojoj se modeli lokalnih jedinica primarno diferenciraju prema stupnju urbanizacije (Koprić, 2013, str. 6).

Đulabić naglašava da je realizacija sustava lokalne samouprave moguća s različitih teorijskih platformi pri čemu smatra da u izgradnji tog koncepta značajnu ulogu imaju prevladavajuća ideološka orijentacija, tradicija pojedine države i povijesna uloga lokalnih zajednica, te u novije vrijeme neki međunarodni faktori. Prema uobičajenoj klasifikaciji u hrvatskoj upravnoj znanosti razlikuju se četiri koncepta lokalne samouprave, čije variranje ovisi o tome polazi li se pri tom od onih koncepcija koje naglašavaju ulogu države i njezinih organa, s jedne strane ili s druge strane od koncepcija koje ocjenjuju važnost lokalnih zajednica do te mjere da u njima percipiraju organizacije koje bi trebale biti supstitut za državu i njezine organe, pri čemu se diferenciraju

¹³⁶ Koprić identificira niz komponenti opće perspektive harmonizacije europske lokalne samouprave pri čemu ističe traženje novog legitimiteta, instrumentalizacija lokalne samouprave, ujednačavanje kruga lokalnih poslova, potpora razvoju, uključenost u rješavanje teških društvenih problema, racionalizacija, diverzifikacija financiranja, privatizacija, teritorijalna konsolidacija, regionalizacija, policentrične urbane mreže, višerazinsko upravljanje, redefiniranje vertikalne dimenzije lokalne samouprave te kvalitetno upravljanje procesima decentralizacije (Koprić, 2018, str. 33-45).

sljedeći koncepti: koncept upravne decentralizacije, političke decentralizacije, marksistička koncepcija komune i koncepciju izgrađene u okviru međunarodnih organizacija (Đulabić, 2005, str. 113).

Tablica 29. Koncepti lokalne samouprave

Koncepti	Obilježje
Upravna decentralizacija	Centralistička koncepcija; Lokalne jedinice primarno su jedinice državne uprave a lokalni politički procesi svedeni su na minimum. Centralna država odlučuje koji će poslovi povjeriti lokalnim jedinicama, imajući pri tom vrlo široke nadzorne ovlasti
Politička decentralizacija	Lokalne jedinice postavljene su kao ultimativna protuteža središnjoj državnoj vlasti; Lokalni politički život moguće je odvojiti od života na središnjoj državnoj razini te ne mora nužno odražavati njegovu presliku
Marksistička koncepciju komune	Dominanta uloga u izgradnji društva pripada lokalnim zajednicama, primarno gradovima, mjesta sa kojih treba krenuti u rušenje državnog uređenja te istodobno predstavljaju polazišnu točku za izgradnju novog društvenog poretka
Koncepcija izgrađene u okviru međunarodnih organizacija	Koncepcija razvoja zajednice (<i>community development</i>)
	Središnja državna vlast treba pružiti mogućnost razvoja postojećim lokalnim zajednicama kroz planove i projekte; predstavljati izraz brige središnjih organa za razvoj lokalnih zajednica u nerazvijenim zemljama
	Načelo supsidijarnosti Temeljno načelo za diobe poslova između različitih razina vlasti, usko povezana s koncepcijom političke decentralizacije; omogućava učinkovito ostvarivanje ukupnog procesa decentralizacije jer nastoji povjeriti obavljanje javnih poslova onim instancama koje su u stanju te poslove učinkovito realizirati

Izvor: autor prema Đulabić, 2005, str. 113-118

3.1.2.1 Uređenje lokalne samouprave iz 1990.

Izgradnja lokalne samouprave iz 1990-tih godina utemeljena je na pretežnoj dominaciji koncepta upravne decentralizacije. Naime, budući da je u hrvatsko ustavnopravno uređenje integriran francuski polupredsjednički model vladavine, kojim je s jedne strane osigurana institucionalna stabilnost državne vlasti, to je pak s druge strane vodilo, do koncentracije političkog utjecaja u određenom dijelu izvršnih struktura pa je tako i sustav lokalne samouprave u velikoj mjeri nadahnut i protkan idejom upravne decentralizacije (Đulabić, 2005, str. 122).

Tijekom druge faze razvoja lokalne samouprave, stupanjem na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/1992, 94/1993, 117/1993, 5/1997, 17/1999, 128/1999, 51/2000, 33/2001) provedena je nova teritorijalna podjela i u sustav kao ustavno pravna kategorija uvedena sintagma „lokalna samouprava i uprava“ u okviru koje su općina i grad utvrđene jedinicama „lokalne samouprave“ a županija kao jedinica „lokalne uprave i samouprave“. S obzirom na izrazitu centralizaciju sveobuhvatnog političkog sustava lokalna samouprava se promatrala kao pojava koja u suštini nije odvojena od sustava državne uprave, već djeluje kao njegova nadogradnja. Evidentan pokazatelj nedovoljnog naglašenja kvalitativne razlike između lokalne samouprave i centralne države primjetan je kroz oblik uređenje županija koje su istodobno bile jedinice lokalne uprave i jedinice lokalne samouprave (Đulabić, 2005, str. 121).

Aktualne definicije općine i grada propisane su citiranim zakonom u članku 3. kojim je propisano da je općina jedinica lokalne samouprave koja se osniva za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te su povezana zajedničkim interesima stanovništva, dok je člankom 4. definiran pojam grada, kao jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište tijela županije i predstavlja prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Istim člankom u stavku 2. i 3. propisano je da status grada ima svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, te iznimno, tamo gdje za to postoje posebni povijesni, gospodarski i geoprometni razlozi, gradom može biti zakonom proglašeno i mjesto koje ne zadovoljava navedene uvjete.

Koprić ističe da su navedenom zakonskom definicijom općine definirane kao jedinice pretežno ruralnog karaktera koje se osnivaju prema načelu interesne homogenosti, drugim riječima, kohezioni faktor tih jedinica naglašen je kroz zajednički interes stanovnika dok u pogledu gradova isti autor navodi, da su oni smišljeni uglavnom kao urbane jedinice koje imaju preko 10.000 stanovnika vodeći se populacijskim kriterijem (Koprić, 2013, str. 6).

U navedenom razdoblju broj općina i gradova u Republici Hrvatskoj u pravilu se stalno povećavao što je rezultiralo kako smanjivanjem njihove prosječne veličine tako i financijskom, kadrovskom i organizacijskom potkapacitiranošću za samostalno obavljanje lokalnih službi. Na taj način, tako fragmentirane lokalne jedinice u značajnoj mjeri ovise o pomoći središnje vlasti što implicira jačanje centralističkih aspiracija u upravnom sustavu suprotno tendenciji uspostavljanja decentralizacije javnih poslova (Ivanišević, 2000, str. 588).

3.1.2.2 Uređenje lokalne samouprave iz 2000.

Materija lokalne samouprave bila je predmetom ustavne regulacije i 2000. koja je iznjedrila nekoliko relevantnih promjena kvalitativne i kvantitativne naravi. Ustavnim promjenama iz 2000. utvrđen je parlamentarni sustav umjesto polupredsjedničkog te je koncept upravne decentralizacije zamijenjen je modelom političke decentralizacije.

U kvalitativnom smislu predmetnim Ustavom oblikovan je suvremen temelj za daljnji razvoj lokalne samouprave u kojem su županije određene kao jedinice područne (regionalne) samouprave, sa zajamčenim širokim samoupravnim djelokrugom isto kao i jedinice lokalne samouprave, uspostavljena je opća klauzula u određivanju lokalnih poslova te su prihvaćena načela supsidijarnosti i solidarnosti (Koprić, 2013, str. 5).¹³⁷

Vjerojatno najznačajnija promjena u kontekstu statusa lokalne samouprave proizlazi iz članka 4. Ustava kojim je preoblikovano načelo diobe vlasti te je lokalnoj samoupravi, pored zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, dodijeljena uloga posebne razine vlasti u Republici Hrvatskoj uzimajući u obzir tzv. vertikalnu diobu vlasti. Prema navedenoj odredbi zakonodavna, izvršna i sudbena vlast ograničene su Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu čime su državna i lokalna vlast donekle stavljene u ekvivalentan položaj.

Pored spomenutog, uvedene su dvije razine teritorijalne samouprave, lokalna i područna čime je okončana konceptualna epoha „lokalne samouprave i uprave“. Nadalje, člankom 133. građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje se ostvaruje putem lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela. U kontekstu zajamčenih poslova općina i gradova te županija važno je spomenuti članak 135. kojim je prihvaćena opća klauzula, koja bi trebala biti jedino mjerilo u određivanju lokalnih poslova za razliku do tad prisutne metode

¹³⁷ Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst (NN 124/2000)

enumeracije. Također, potrebno je naglasiti da su istim člankom obuhvaćena načela supsidijarnosti,¹³⁸ učinkovitosti i ekonomičnosti.¹³⁹ Promatrajući spomenute promjene u kvantitativnom smislu evidentno je da je umjesto ranija četiri članka u Ustavu, navedenim ustavnim rješenjem, lokalnoj je samoupravi posvećeno šest članaka.

Temeljni formalno-pravni instrument za provedbu navedenih ustavnih reformi predstavljao je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/2001) iz 2001. za koji Koprić navodi da je na temelju tog zakona primjenjivan ograničen model koncepta političke decentralizacije (Koprić, 2018, str. 32) odnosno „da nije bio do kraja jasan, dosljedan, a ni uspješan“. Isti autor ujedno naglašava izrazitu rascjepkanost regulacije sustava lokalne samouprave pri čemu ukazuje da je za sveobuhvatnu analizu instituta lokalne samouprave potrebno sagledati čitav niz drugih propisa (Koprić, 2018, str. 61).¹⁴⁰

Tablica 30. Pregled značajnih razlika koncepta lokalne samouprave prema odredbama Ustava Republike Hrvatske

Ustav 1990. (NN 56/1990)	Ustav 2000. (NN 124/2000)
Dioba vlasti	
U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu.	U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.
Poglavlje VI Ustava Republike Hrvatske	

¹³⁸ Članak 135. stavak 3 glasi: „Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima“.

¹³⁹ Članak 135. stavak 4 glasi: „Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti“.

¹⁴⁰ Koprić posebno ističe Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 62 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 – ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15), Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17), Zakon o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17), Zakon o lokalnim izborima (NN 144/12, 121/16), Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17), Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (86/08, 61/11, 4/18), Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10), Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 36/15), Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08) (Koprić, 2018, str. 61-62).

Ustrojstvo lokalne i (mjesne) samouprave i uprave	Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava
Uloga građana	
Građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu.	Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.
Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima u skladu sa zakonom i statutom jedinice mjesne samouprave	Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom
Temeljne teritorijalne jedinice	
Jedinice lokalne samouprave mogu, u skladu sa zakonom, biti općina i kotar ili grad.	Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi i njihovo područje određuje se na način propisan zakonom.
Položaj županija	
Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave. Područja županija određuju se zakonom tako da one budu izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i sposobne da budu prirodne samoupravne cjeline u okviru Republike	Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Područje županije određuje se na način propisan zakonom.
Određivanje lokalnih poslova	
Pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj	Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu

kulturi te zaštititi i unapređenju prirodnog okoliša.	zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.
Uređenje unutarnjeg ustrojstva	
Ustrojstvo i djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave ureduju se njihovim statutom a u skladu sa zakonom.	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.
U obavljanju lokalnih poslova tijela jedinica lokalne samouprave samostalna su u skladu sa zakonom, i statutom i podliježu samo nadzoru zakonitosti ovlaštenih republičkih tijela.	U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.
Određeni se poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti u djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave.	
U obavljanju tih poslova tijela jedinica lokalne samouprave podređena su, u skladu sa zakonom, tijelima državne uprave.	

Izvor: autor

3.1.2.3 Pravne tehnike određivanja lokalnih poslova

Dvije su standardne metode alokacije poslova između centralne državne i lokalne vlasti: opća klauzula i metoda enumeracije.¹⁴¹

Opće klauzula je odredba u pravilu onog propisa, kojim se reguliraju pitanja organizacije lokalne samouprave, prema kojoj su u načelu svi poslovi proglašeni lokalnog karaktera, osim onih koji u nekom drugom propisu budu izričito navedeni i označeni kao poslovi od interesa za središnju državnu vlast. Drugim riječima, pravna presumpcija usmjerena je u korist lokalnih poslova.

¹⁴¹ Većina zemalja zapadne Europe i Skandinavije priklonilo se metodi opće klauzule, osim Velike Britanije zbog utjecaja *ultra vires* doktrine, prema kojoj lokalne vlasti imaju samo one ovlasti koje su im dodijeljene zakonom (Koprić, 2005, str. 47-48). Europska povelja o lokalnoj samoupravi, također decidirano preferira model metode opće klauzule u vertikalnom razgraničenju poslova razvidno iz članka 4. stavak 2. i članka 3. stavak 1.

Škarica navodi da je općom klauzulom, lokalnim jedinicama omogućeno, samostalno oblikovanje fakultativnog djelokruga poslova, prilagođavajući ih svojim kapacitetima, pod pretpostavkom da nisu opterećene mnoštvom poslova obligatornog djelokruga koje im u nadležnost stavljaju posebni sektorski zakoni (Škarica, 2013, str. 77).

S druge strane, metoda enumeracije predstavlja iscrpno i pojedinačno dodjeljivanje lokalnih poslova zakonima koji reguliraju različita područja. Konkretno, da bi se neki posao povjerio lokalnim jedinicama u okviru njihovog samoupravnog djelokruga to bi trebalo biti izričito i nedvojbeno propisano, pa se u tom slučaju govori o pravnoj presumpciji u korist poslova centralne države (Koprić, 2005, str. 45-46; Ivanišević, 1999, str. 591) iz čega se može zaključiti da ukoliko bi lokalne jedinice samostalno preuzele obavljanje određenih poslova mimo zakonskog uporišta, takvi bi poslovi *stricto sensu* bili nezakoniti.

Tablica 31. Pravne tehnike određivanja lokalnih poslova - prednosti

Metoda opće klauzule	Metoda enumeracije
Prednosti	
Potiče lokalnu inicijativu	Nejednako opterećivanje različitih lokalnih jedinica
Povećava kapacitet lokalnih jedinica	
Stimulira autonomiju lokalnih jedinica	Obveza centralne države na pomoć lokalnom jedinicama

Izvor: autor prema Koprić, 2005, str. 46-47

Tablica 32. Pravne tehnike određivanja lokalnih poslova - nedostaci

Metoda opće klauzule	Metoda enumeracije
Nedostatci	
Jedinice slabijeg financijskog kapaciteta mogu razviti nerealne ambicije	Ograničavanje lokalne autonomije
Potiče se neodgovornost centralne države prema lokalnim jedinicama	Centralizacija na razini središnje državne vlasti
Potiče se veći nesrazmjer u stupnju razvijenosti među lokalnim jedinicama	Pravno tehnički složena primjena
	Ovisnost o političkoj borbi različitih političkih snaga

Izvor: autor prema Koprić, 2005, str. 46-47

Potrebe za savladavanjem nedostataka jedne i druge metode, uzrokovane zahtjevima koje nameće moderan način života i potrebe građana, potaknulo je stvaranja prijelaznih oblika vertikalne diferencijacije. Tako se na primjer, u slučaju primjene koncepta opće klauzule, uz nju navode i neke kategorije poslova koje su dužne organizirati sve lokalne jedinice, odnosno u slučaju primjene metode enumeracije, ključni efekti te tehnike mogu biti ublaženi, na način da se lokalni poslovi ne enumeriraju zakonom nego odlukom središnjih upravnih organa, što povećava mogućnost bržeg postupanja i transformacije sukladno okolnostima koje se u stvarnosti mijenjaju. Koprić, pri tom upozorava da se pri svakom odstupanju od osnovnih metoda vertikalne diferencijacije lokalnih poslova, produbljuju i kompliciraju odnosi teritorijalnog upravnog sustava što u konačnici dovodi do njegovog skupljeg funkcioniranja (Koprić, 2005, str. 47).

3.1.3 Veličina lokalnih jedinica

Teritorijalna podjela države obuhvaća problem koji je predmet rasprava velikog broja stručne javnosti: dvojba - velike ili male lokalne jedinice. Naročito je to razvidno iz niza provedenih istraživanja o prednostima i nedostacima povezani s njihovom veličinom pa se u tom smislu nerijetko ističe njihova temeljna podjela na male i velike lokalne jedinice.¹⁴²

Proces restrukturiranja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj obilježen je različitim pristupima u izboru između malih ili velikih lokalnih osnovnih jedinica. Pavićeva analiza preustroja hrvatske lokalne samouprave pokazuje da je prvo razdoblje od 1945. do 1990. zasnovano na ideji marksističke teorije komune te načelu da se „intenzivnom zakonskom regulacijom i čestim promjenama mogu postići ciljevi brzog i radikalnog preustroja lokalne razine upravljanja” (Pavić, 2010, str. 87)¹⁴³. Krajnji rezultati niza provedenih reformi iz tog razdoblja u svakom slučaju se reflektirao kroz smanjenje broja svih vrsta lokalnih jedinica “pri čemu se broj općina u Hrvatskoj sveo na stotinjak s prosječnim brojem stanovnika od oko 40.000 i površinom od oko 500 km², čime se Hrvatska uz Irsku (oko 40.000) i Portugal (oko 34.000) šezdesetih godina prošlog stoljeća uvrstila u zemlje s vrlo velikim lokalnim jedinicama” (Pavić, 2010, str. 91).

¹⁴² U pogledu dispariteta veličine teritorijalnih struktura, Ivanišević ističe da je teritorij Republike Hrvatske, osim područja Grada Zagreba, podijeljen je na dvadeset županija nejednake veličine pri čemu je prema površini, najveća županija, Ličko-senjska sedam puta veća od najmanje županije Međimurske. Prema broju stanovnika, najveća županija Splitsko-dalmatinska, pet i pol puta je veća od najmanje županije, Ličko-senjske (Ivanišević, 2000, str. 587).

¹⁴³ Isti autor smatra da rezultati učestalih reorganizacija „nisu mogli uopće ni doći do izražaja, očito su se time nastojali postići ponajprije politički ciljevi, a ne kvaliteta i ekonomičnost lokalnog upravnog sustava” (Pavić, 2010, str. 90).

Drugim riječima, kao posljedica razvoja na temeljima marksističke teorije komune, općine su trebale obavljati širok raspon lokalnih poslova pa je u spomenutom razdoblju objašnjiva evidentna tendencija usmjerenih na smanjenje broja lokalnih jedinica, posebno općina, prema povećanju njihova područja i broja njihovih stanovnika, što je rezultiralo odabirom koncepta koji se temelji na velikim lokalnim jedinicama (Pavić, 2010, str. 102).

Drugo razdoblje restrukturiranja hrvatske lokalne samouprave nakon 1990., obilježeno je pak napuštanjem prijašnjeg modela velikih lokalnih jedinica i odabirom modela malih općina s povećanjem njihovog broja, smanjivanjem njihova teritorija i broja stanovnika.¹⁴⁴ Za razliku od ideje marksističke teorije komune, dominantne u prethodnom razdoblju, ovu epohu također karakteriziraju ideje političke naravi, ovaj put, centralistička koncepcija države, obilježena snažnim utjecajem šefa države i izvršne vlasti. U tim okolnostima male su općine ovisnije o centralnoj državi u većini područja, što u konačnici rezultira porastom broja općina (Pavić, 2010, str. 104).¹⁴⁵

Kada je riječ o veličini teritorijalnih struktura, dominira mišljenje prema kojem se broj stanovnika velike lokalne jedinice, ističe kao njena prednost. U prilog navedenoj tezi ističe se uska povezanost broja stanovnika s pojavom većeg broja zaposlenih što pak upućuje na veće prihode pojedine lokalne jedinice. Spomenuto utječe na izgradnju snažnijeg gospodarskog temelja nužnog za kvalitetnije djelovanje lokalnih službi odnosno zadovoljavanje javnog interesa i potreba građana. Također se kao prednost navodi kompetencija velikih organizacijskih sustava u pružanju i realizaciji većeg broja suvremenih i specijaliziranih upravnih poslova koji su pak popratna pojava modernih i inovativnih društvenih pojava. S druge strane, kao nedostatak velikih lokalnih jedinica naglašava se njihovom udaljenosti od građana, odnosno manja pristupačnost. U pogledu malih lokalnih jedinica, njihova je prednost evidentna upravo zbog suštine same ideje o lokalnoj samoupravi koja se manifestira u blizini pojedinih lokalnih službi njihovim izravnim korisnicima. Nedostaci malih lokalnih jedinica odražavaju se u pravilu u njihovim oskudnim materijalnim kapacitetima (Pavić, 2010, str. 85; Pavić, 2010, str. 82).

¹⁴⁴ Broj općina povećan je za oko četiri puta u usporedbi s ranijim razdobljem, a prosječni broj stanovnika za oko 13 puta (Pavić, 2010, str. 102).

¹⁴⁵ Prema dostupnim podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske broj lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj od 1992. do 2017. neprekidno se uvećava. Tako je 1992. funkcioniralo 70 gradova i 419 općina da bi se njihov broj do 2017. povećao na 128 gradova i 428 općina (https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf), pristup 6.10.2023.

Međutim, Pavić dovodi u pitanje primjenu velikih lokalnih jedinica s posljedicama kakve im se u teoriji pripisuju. Naime, autor preispituje tezu prema kojoj se povećanje teritorija lokalnih jedinica nužno pozitivno povezuje s povišenjem standarda proračunske potrošnje, odnosno s druge strane problematizira tvrdnju prema kojoj male lokalne jedinice sugeriraju veću angažiranost lokalnog stanovništva u lokalnom odlučivanju zbog blizine korisnika lokalnim službama, budući da niti jedna od tih teza u nije potvrđena (Pavić, 2010, str. 82-83).

U kontekstu odabira veličine lokalne jedinice, praksa europskih zemalja ilustrira različite tendencije u procesima koji se javljaju prilikom reformi lokalne samouprave: od procesa spajanja lokalnih jedinica do tendencije povećavanja njihovog broja.¹⁴⁶

Pavić smatra da je u novije vrijeme u zemljama Europe primjetan sve jači proces spajanja, amalgamiranja lokalnih jedinica, koji za cilj ima s jedne strane izbjeći rascjepkanost osnovnih jedinica lokalne samouprave odnosno s druge strane, izgradnja sveobuhvatnog okvira okvir jednako velikih i razvijenijih lokalnih jedinica na području cijele zemlje te posebno ističe tendenciju dominiranja većih lokalnih jedinica. Isti autor objašnjava da je proces amalgamiranja lokalnih jedinica načelno započeo 1950-ih i 1960-ih te je zahvatio gotovo sve europske države a kao koncept, podjednako je imanentan zemljama s monotipski i politipski strukturiranom lokalnom samoupravom te za primjer navodi niz europskih zemalja u kojima je povodom reformi lokalne samouprave proveden proces amalgamiranja: u Švedskoj još od 1940-tih, Norveškoj od 1980- tih, Danskoj u razdoblju između 1958. i 1966., Finskoj od 1950- tih, Bugarskoj od 1959., Njemačkoj od 1965., Rumunjskoj od 1944. do 1967. (Pavić, 2010, str. 85-92).¹⁴⁷

Slično objašnjava i Đulabić, prema kojem se sve više napušta koncept fragmentirane teritorijalne strukture zbog sve većeg pritiska za jačanjem financijskog kapaciteta uzrokovanog pak sve većim troškovima velikog broja javnih poslova. Jedan od modela restrukturiranja teritorijalne organizacije koji za cilj ima otklanjanje negativnih posljedica usitnjene teritorijalne strukture, poput slabog financijskog i personalnog kapaciteta, manifestira se u oblikovanju raznovrsnih

¹⁴⁶ Pavić prije svega navodi Sloveniju, Mađarsku i Češku kao primjere onih zemalja koje su prilikom promjena teritorijalne organizacije svojih lokalnih jedinica preuzele pak model povećanja broja lokalnih jedinica (Pavić, 2010, str. 96-99).

¹⁴⁷ Kontinuirano okrupnjavanje lokanih jedinica, tijekom 1960-ih i 1970-ih rezultat je snažnog utjecaja koncepta socijalne države kojim su proklamirane velike i financijski jake lokalne jedinice pa su u skladu s takvim shvaćanjem brojne europske zemlje započele s drastičnim okrupnjavanjem do tada vrlo brojnih i financijski slabih lokalnih jedinica (Đulabić, 2010, str. 150).

koncepta suradnje i integriranja malih lokalnih jedinica, na primjer intermunicipalne suradnje, immanentne europskim zemljama u kojima zbog povijesnih okolnosti ili dugogodišnje tradicije dominira princip usitnjene teritorijalne strukture, u čemu se prvenstveno ističu Španjolska i Francuska (Đulabić, 2010: 150-151).¹⁴⁸

Povezanost veličine lokalnih jedinica i načela dostupnosti lokalnih službi obrađuje Ivanišević prema kojem je jedna od svrha lokalne samouprave, putem lokalnih službi zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva, pri čemu se nameće imperativ lociranja tih službi što bliže korisnicima kako bi se oni što lakše i brže te uz manje troškova mogli koristiti njihovim uslugama. Isti autor navodi da ukoliko se namjerava udovoljiti zahtjevu dostupnosti lokalnim službama, u tom slučaju osnovna lokalna jedinica ne bi smjela biti prostorno prevelika, no ako se iz objektivnih razloga, poput rijetke naseljenosti, mora obuhvatiti šire teritorijalno područje, tada je nužno osigurati dobre prometne veze između mjesta stanovanja korisnika i mjesta na kojima se obavljaju službe (Ivanišević, 2007, str. 89-90).

Identično navedenom, Koprić u pogledu odnosa između veličine lokalnih jedinica i ostvarivanja njihove svrhe, navodi da iako je u pravilu većina razloga na strani većih i velikih lokalnih jedinica, ne treba zanemariti jednu od ključnih funkcija lokalne samouprave a to je njezin angažman u službi lokalnog građanstva. Pojednostavljeno, prevelike lokalne jedinice u pravilu mogu biti znatno daleke i nedostupne, u materijalnom i formalnom smislu, tako da građani nemaju nikakvog utjecaja na lokalno upravljanje pa u je u takvim lokalnim jedinicama demokratska kontrola oslabljena odnosno zainteresiranost građana za samoupravu znatno opada (Koprić, 2010, str. 130-131).¹⁴⁹

¹⁴⁸Đulabić navodi da je u Španjolskoj, iskustvo intermunicipalne suradnje, urodilo velikim brojem primjera dobrovoljnog udruživanja lokalnih jedinica (*mancomunidades*) radi obavljanja lokalnih javnih poslova i službi te osnivanjem pravnih osoba između lokalnih jedinica, drugih javnopravnih tijela, ali i privatnih subjekata kojima je cilj obavljanja tehnički zahtjevnijih i skupljih lokalnih javnih službi. U pogledu Francuske, praksa povezivanja i suradnje između lokalnih jedinica radi osiguranja učinkovitosti obavljanja lokalnih usluga započela je još od kraja 19. stoljeća (Đulabić, 2010, str. 151).

¹⁴⁹ Ivanišević smatra da je prilikom određivanja područja lokalne jedinice potrebno uskladiti načelo dostupnosti i načelo financijske samostalnosti lokalnih jedinica, budući da potonje implicira drugačija rješenja od onih koja proizlaze iz načela demokratičnosti u lokalnom upravljanju i dostupnosti lokalnih službi korisnicima. Isti autor ističe da potpuno udovoljavanje jednom načelu može dovesti u pitanje ostvarenje drugih načela te je iz tog razloga nužno „rješenje tražiti na crti njihova usklađivanja, a ne maksimalnog ostvarenja“ (Ivanišević, 2007, str. 90).

Tablica 33. Problem veličine lokalnih jedinica

Male lokalne jedinice	Velike lokalne jedinice
Prednosti	
veći politički utjecaj lokalnog stanovništva na lokalna tijela	veći ekonomsko-financijski kapacitet jači personalni kapacitet
veća transparentnost djelovanja političkih tijela	značajnije mogućnosti ušteda i racionalizacije javnih službi
jače izražena politička participacija građana	
veća dostupnost lokalnih službi građanima	
Nedostaci	
ograničena mogućnost u pružanju racionalnijih i stručno zahtjevnijih lokalnih poslova	mogući gubitak socijalne kohezije i solidarnosti
potiče se centralizacija budući da ovise o materijalnoj pomoći centralne države	mogući gubitak osjećaja zajedničkog identiteta slabiji kontakt na relaciji građanin-lokalna politička tijela

Izvor: autor prema Pavić, 2010, str. 98

Zaključno, u pogledu tzv. servisne orijentacije tijela javne uprave, lokalne samouprave moraju zadovoljiti barem dva osnovna zahtjeva. Prvo je osigurati učinkovitost obavljanja tehnički sve kompleksnijih heterogenih lokalnih službi koje k tomu zahtijevaju i značajne financijske izdatke uzrokovanih zahtjevnom i skupom modernizacijom infrastrukture i njezina održavanja. U tom smislu navedeno se najčešće susreće u pružanju usluga povezanih s zbrinjavanjem otpada, pružaju usluge lokalnog javnog prijevoza, izgradnje i upravljanja odgojno-obrazovnim ustanovama na lokalnoj i regionalnoj razini, javno vatrogastvo, zdravstvene, kulturne i sportske ustanove i objekti i drugo. Drugi zahtjev odnosi se na demokratsku participaciju građana u procesima lokalnog odlučivanja koja ideja proizlazi iz koncepta u kojem se u pogledu svih navedenih djelatnosti građani percipiraju kao korisnici tih usluga. Drugim riječima, njihova je uloga korisnika usluge izjednačena je s ulogom relevantnih dionika u formiranju lokalnih politika (Đulabić, 2010, str. 151-152).

3.1.3.1 Položaj Grada Zagreba i definicija velikih gradova

Poseban je status Grada Zagreba, glavnog grada Republike Hrvatske s posebnim položajem unutar cjelokupnog sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao najmnogoljudnije urbano naselje u Republici Hrvatskoj suočava se s bitno drugačijim preferencijama građana pa je i politička uključenost građana u kreiranju lokalnih politika različita nego u onih u manjim lokalnim jedinicama. Kako se najveća koncentracija kapitala i ljudskih potencijala u Republici Hrvatskoj nalazi upravo na području Grada Zagreba to je i proračun Grada Zagreba poslije državnog proračuna, najveći u državi a uloga snaženog centra sveukupnih društvenih i gospodarskih procesa u Republici Hrvatskoj, svakako mu nameće imperATIVE u optimalnom i primjerenom upravljanja javnim službama i pružanju lokalnih usluga na visokoj razini kvalitete (Đulabić, 2008, str. 136-137).

Svojevrzni dvostruki status Grada Zagreba, u ulozi grada i županije uređen je člankom 13. Ustava Republike Hrvatske prema kojem je Grad Zagreb glavni grad Republike Hrvatske čiji je se položaj, djelokrug i ustroj uređuje zakonom, člankom 2. Zakona o Gradu Zagrebu, pročišćeni tekst zakona (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) u kojem je propisano je da Grad Zagreb ima položaj županije i člankom 2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim je propisano da je Grad Zagreb posebna i jedinstvena teritorijalna i pravna cjelina kojoj se ustrojstvo uređuje zakonom o Gradu Zagrebu.¹⁵⁰

U pogledu pojma velikih gradova, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. člankom 19.a propisana je kategorija velikih gradova koji broje više od 35.000 stanovnika.¹⁵¹ Prema navedenom obrascu status velikog grada (bez Grada Zagreba) imaju Split (160.577), Rijeka (107.964), Osijek (96.313) Zadar (70.779), Velika Gorica (61.075), Slavonski Brod (49.8919, Pula (52.220), Karlovac (49.337), Sisak (40.121), Varaždin

¹⁵⁰ Pavić opsežno analizira položaj i teritorijalnu podjelu Grada Zagreba pri čemu posebno ističe njegov razvojni diskontinuitet uzrokovan nizom provedenih teritorijalnih promjena poput širenja ili sužavanja njegova područja odnosno mijenjanja vertikalnog položaja (Pavić, 2010, str. 91).

¹⁵¹ Veliki gradovi sukladno odredbi članka 19.a citiranog zakona, su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja. Navedeni gradovi kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta,, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

(43.782), Šibenik (42.599), Dubrovnik (41.562), Bjelovar (36316), Kaštela (37.794) i Samobor (37.435). S navedenim gradovima izjednačeni su gradovi sjedišta županija: Koprivnica (28.580), Vukovar (23.175), Čakovec (27.122), Požega (22.294), Virovitica (19.302), Gospić (11.502), Krapina (11.530) i Pazin (8.279). Sagledavajući navedenu teritorijalnu organizaciju, Koprić opisanu praksu, smatra umjetnom i obrazlaže da značajan dio lokalnih jedinica koje su na taj način osigurale status grada u svojoj suštini nisu gradovi u smislu urbanih jedinica pa samim time niti mogu imati one funkcionalne potrebe gradova odnosno ne zahtijevaju one javne službe koje bi se za gradove podrazumijevale (Koprić, 2013, str. 9-10).¹⁵²

3.2 Korporatizacija obavljanja lokalnih javnih službi

Osnivanje lokalnih komunalnih poduzeća neposredno je povezan s trendom korporatizacije. Najraširenije značenje pojma korporatizacije, posebno u znanstvenom području koje se odnosi na pitanja distribucije lokalnih djelatnosti, manifestira se u kroz koncept formiranja pravnih osoba kojima je osnovna zadaća pružanje javnih usluga (Voorn et al. 2020, str. 1) pri čemu je teško ne primijetiti sve veći trend lokalnih jedinica većine europskih zemalja koje se navedenim konceptom sve više koriste (Schoute, Gradus i Budding, 2021, str. 426). Prema Wollmanu, korporatizacija predstavlja preoblikovanu organizacijsku strukturu u pružanju javnih usluga. Konkretno, stvaranjem organizacija koja iako ostaju u vlasništvu lokalnih jedinica, postiže se bolja operativnost, nerijetko i financijska autonomija te poseban pravni status uglavnom u obliku društva s ograničenom odgovornošću ili dioničkog društva što pak olakšava investitorima iz privatnog sektora mogućnost da postanu (u pravilu manjinski) dioničari u mješovitim (javnim/privatnim) poduzećima. Autor također govori i o “satelizaciji”- pojavi u kojoj je lokalna vlast okružena mnoštvom korporatiziranih jedinica (Wollman, 2018, str. 418-419). Konkretno, riječ je o trendu u kojem lokalne vlasti stvaraju ili koriste različite decentralizirane subjekte, putem koji pružaju pojedine javne usluge, umjesto da ih pružaju direktnim aranžmanom. Spomenuti subjekti imaju određeni stupanj autonomije u odnosu na lokalnu vlast (pri čemu se podrazumijeva entitet koji donosi ključne odluke i usmjerava određene aktivnosti na lokalnoj razini), ali su ipak povezani s njom, različitim oblicima kontrole, u pravilu putem vlasništva te je njihovo djelovanje unatoč formalnoj odvojenosti od lokalne vlasti, u pravilu uvjetovano i ovisi o politikama i ciljevima koje

¹⁵²Zanimljiva je konstatacija Koprića koji ističe da prosječna veličina lokalnih jedinica prikriva značajan omjer veličine konkretnih jedinica u kategoriji gradova i općina. Tako je u skupini općina, taj omjer, između općine Cviljane sa 240 stanovnika i najveće općine Popovača sa 11.952 stanovnika 1:50 dok je u kategoriji gradova između Komiže sa 1.509 stanovnika i grada Splita sa 178.192 stanovnika 1:118 (Koprić, 2013, str. 9).

je postavila lokalna vlast. Pojam korporatizacije povezuje se sa Novim Zelandom, gdje je konceptualno uvedena kao dio širih reformi javnog sektora, a označava pristup u kojem nositelji vlasti uspostavljaju profitno trgovačko društvo obično u stopostnom vlasništvu, s upravnim odborom koji se u pravilu sastoji od članova nositelja vlasti kao i članova šire lokalne poslovne zajednice. Koncept korporatizacije, sam po sebi ne osigurava dodatne prihode no zacijelo omogućuje nositeljima vlasti veću učinkovitost u pružanju javnih usluga te im omogućava zadržavanje kontrole nad subjektom sve dok se potencijalnim investitorima ne pokaže pogodnim za prodaju. Koristeći ovakav koncept, Novi Zeland je proveo proces korporatizacije niza aktivnosti poput pružanja poštanskih, energetske i šumskih usluga (Chang i Jones, 2006, str. 492-493).¹⁵³

Bergh, razlikuje dva različita pristupa konceptu korporatizacije: s jedne strane postoji „optimistični stav“ kojim se opravdava i podržava takav razvoj kao razumnim korakom i odgovorom na sve izazove što ih uzrokuje financijska kriza dok s druge strane prevladava „skeptični stav“ koji ukazuje na određene neželjene posljedice spomenutog pristupa te pojam „trgovačkog društva kojeg osniva lokalna jedinica“ povezuje sa problematikom nepouzdanog nadzora, nedostatkom odgovornosti i rizicima od korupcije (Bergh, et al. 2021, str. 1).

Dostupna literatura niza europskih autora koji se bave problematikom „trgovačkih društava koje osnivaju lokalne jedinice“, nudi za spomenuti izraz niz različitih naziva (istog značenja), čemu sigurno pridonosi raznovrsnost upravne tradicije, institucionalnih okvira sektorskih i korporativnih politika svake pojedine zemlje. U kontekstu spomenute sintagme niz autora služi se pojmovima poput „*municipal companies*“ (Torsteinsen, 2019, str. 7), „*municipally owned company*“ (Corvellec, Campos i Zapata, 2013, str. 36), „*municipally owned firms*“ (Carreras, Tafunell i Torres, 2000, str. 208), „*municipal corporation*“ (Grossi i Reichard, 2008, str. 598; Tavares i Camões, 2010, str. 588), „*municipally owned enterprises*“ (Bergh et al. 2018, str. 320) i slično.

Pojam lokalne korporatizacije Voorn koristi za slučajeve preusmjerenja pružanja lokalnih komunalnih usluga sa lokalne jedinice na trgovačka društva koja su te jedinice osnovale (Voorn,

¹⁵³ Kettl otkiva slučajeve iz kojih se evidentno može zaključiti da je Vlada Novog Zelanda, tradicionalno bila jedna od najvećih svjetskih promicatelja osnovnih prava i afirmativnih programa: prva zemlja koja je ženama dala to pravo glasa 1893.; prvi svjetski sustav socijalne skrbi utemeljen na načelu „od kolijevke do groba“ („*cradle-to-grave*“) (1935.) koji se potom razvio u jedan od najutjecajnijih sustava socijalne skrbi države u svijetu. Navedena perspektiva zasnovana je na „ekonomiji čahure“ („*cocoon economy*“) kojom je osigurana niska razina nezaposlenost i inflacije, a životni standard među najvišim na svijetu (Kettl, 2000, str. 9-10).

2019b, str. 16) dok Ferry et al. pojašnjavanju da korporatizacija kao oblik formiranja trgovačkog društva od strane lokalne vlasti predstavlja značajan faktor razvoja u upravljanju i učinkovitosti lokalnih javnih usluga (Ferry et al. 2018, str. 477).

Od mnoštva različitih definicija kojima se utvrđuje značenje gore navedenog pojma, najznačajnije su one na koje upućuju Voorn et al. te Tavares i Camões. Prema Voornu et al. to je autonomna organizacijska jedinica u vlasništvu lokalne jedinice „koja se koristi za proizvodnju ili isporuku lokalnih javnih usluga izvan lokalne birokracije“ (Voorn, et al., 2017, str. 820). Riječ je dakle u pravilu o jednonamjenskim subjektima koji djeluju prema normativnom okviru privatnog prava iako postoje slučajevi u kojim se pojavljuju i u obliku višenamjenskih subjekata koji pak djeluju sukladno odredbama javnog prava, kao na primjer u Nizozemskoj i Norveškoj (Voorn, et al. 2017, str. 822). Tavares i Camões pak navode da navedeni pojam obuhvaća samostalne organizacije koje ostvaruju prihode od korisničkih naknada, imaju neovisni korporativni status te njima upravlja imenovana uprava društva (Tavares i Camões, 2007, str. 535).¹⁵⁴

Slično navodi i Tavares prema kojem su spomenuti subjekti u pravilu namjenske organizacije koje djeluju sukladno odredbama privatnog ili mješavini javnog i privatnog prava te nude visoku razinu prilagodljivosti u ugovaranju suradnje s javnim ili privatnim partnerima. Kao eventualni nedostatak u primjeni predmetnog koncepta spomenuti autor vidi u odsustvu neposrednog demokratskog legitimiteta s obzirom da čelnici tih subjekata nisu izravno birani, no smatra da je javna odgovornost ipak djelomično osigurana budući da upravu društva imenuje izravno izabran nositelj lokalne vlasti (Tavares, 2017, str. 698).

U kontekstu NJM-a, pružanje lokalnih javnih usluga putem trgovačkih društava osnovanih od lokalnih jedinica, pragmatičan je i razuman odgovor na suvremeni fiskalni stres u javnom sektoru naročito na lokalnoj razini. U usporedbi s tradicionalnim birokratskim modelom tj. vlastitim upravnim aparatom, takva trgovačka društva imaju veću pravnu i upravljačku autonomiju, manje im je sužen normativni okvir kojim se regulira korištenje javnih resursa i u pravilu imaju veće

¹⁵⁴ Ovdje je zanimljivo spomenuti da uprave kvazi nevladinih organizacija (*Quangos*) u Velikoj Britaniji imenuje centralna državna vlast za razliku od trgovačkih društava osnovanih od lokalnih jedinica u kojima uprave društva imenuje nositelj lokalne vlasti (Tavares i Camões, 2007, str. 535).

moгуćnosti integriranja funkcionalnijih i prilagodljivijih praksi u upravljanja ljudskim resursima (Bergh, et al. 2021, str. 2).¹⁵⁵

Voorn et al. ocjenjuju kako većina autora smatra da je ključno obilježje trgovačkih društava koje osnivaju lokalne jedinice njihova autonomija koja predstavlja temeljnu odrednicu u postizanju veće učinkovitosti pri pružanju lokalnih usluga. Također, isti autori, ukazuju i na druga učinke korištenja spomenutih subjekata poput ublažavanje fiskalnog stresa, osiguranje veće konkurencije i uvođenje suvremenih poslovnih tehnika u pružanju lokalnih usluga (Voorn et. al., 2020, str. 192). Voorn, posebno ističe široku rasprostranjenost korištenja spomenutih trgovačkih društava u pružanju lokalnih usluga u Nizozemskoj, naročito u poslovima koji se odnose na prikupljanja otpada, upravljanja vodovodom, uređenju cesta, parkova i drugo, ali dodaje i da se većina negospodarstvenih javnih službi poput kazališta, koncertnih dvorana, muzeja i arhiva, stadiona bazena i knjižnica između ostalog služi, spomenutim konceptom (Voorn, 2019b, str. 20).

Potrebno je istaknuti i negativne posljedice koje se pojavljuju prilikom odabira trgovačkog društva osnovanog od lokalne jedinice radi pružanja lokalnih usluga. Kako navode neki autori, smatra se da spomenuta poduzeća unatoč smanjenoj orijentaciji na stjecanje dobiti mogu imati snažnije poticaje za provođenje antikonkurentnih aktivnosti naspram trgovačkog društva u privatnom vlasništvu kojem je objektivni cilj maksimiziranje profita i ostvarivanje što veće dobiti. Spomenute aktivnosti manifestiraju se kroz podizanje operativnih rashoda postojećih konkurenata, postavljanjem barijera za ulazak privatnog sektora na tržište odnosno narušavanje tržišne konkurencije, pa je u tom smislu poželjno oprezno odvagati visinu troškova koji bi nastali angažmanom trgovačkog društva u lokalnom vlasništvu u odnosu na one pogodnosti koje bi taj subjekt mogao pružiti (Sappington, 2003, str. 199-200).

Nadalje u pogledu negativnih aspekata, Bergh et al. pak navode da se pod utjecajem reformi NJM-a zamagljuju granice između privatnog i javnog sektora utječući time negativno na javnu etiku što dovodi u pitanje odgovornost javnog sektora, te se poseban naglasak pri korištenju predmetnih subjekata stavlja na neželjene posljedice poput povećanja rizika od korupcije (Bergh et al. 2021,

¹⁵⁵ Odluka o promjeni institucionalnog uređenja s ureda na općinsko korporacije se dijelom može objasniti minimiziranjem troškova donošenja odluka, definirano kao vrijeme i trud koji su potrebni lokalnim dužnosnicima da postignu dogovor ili odluku. Primjerice, zapošljavanje i otpuštanje službenika u javnom sektoru prema zakonima o državnoj službi mnogo glomazniji nego prema općim zakonima o radu koji se odnose i na sve privatne kao općinske korporacije (Tavares i Camões, 2010, str. 594).

str. 3-4).¹⁵⁶ Sličnog je razmišljanja i Torsteinsen prema kojem, iako se čini da korištenje spomenutih trgovačkih društava pruža pozitivne efekte i učinkovitost u pružanju pojedinih komunalnih usluga poput prikupljanja otpada ili usluga prijevoza u usporedbi s pružanjem tih usluga putem vlastitog upravnog aparata, korporatizacija nameće određene rizike javnog upravljanja naročito onih povezanih s poštivanjem demokratskih vrijednosti (Torsteinsen, 2019, str. 6).¹⁵⁷

Ne postoji opći konsenzus o tome proizvodi li koncept korporatizacija negative efekte ili je pak poželjan i praktičan u pružanju javnih usluga (Voorn et al., 2020, str. 1) ali je nedvojbeno da se kao model u pružanju usluga promatra u reformskoj ulozi, koja svoje korijene ima u marketizaciji javnih usluga (Grossi i Thomasson, 2022, str. 1).

Tablica 34. Obilježja korporatizacije

Korporatizacija dovodi do smanjenja troškova	Cambini et al. (2011.); Swarts i Warner (2014.)
Uspjeh korporatizacije ovisi o sektoru u kojem se odvija	Pérez-López, Prior i Zafra-Gómez (2015.)
Uspjeh korporatizacije je upitan	Bourdeaux (2007.)
Zbog nedostatka dovoljne autonomije korporatizacija ne donosi željene učinke	Cruz i Marques (2011.)

¹⁵⁶ Isti autori ukazuju na oprez pri uvođenju trgovačkih društava osnovanih od lokalnih jedinica u pružanje komunalnih usluga u Švedskoj iz sljedećih razloga. Navode da se spomenuti subjekti sve više koriste za obavljanje usluga povezanih s „visokorizičnim sektorima“ povezanih s građevinskim projektima, distribucijom električne energije i vode te prijevozom. Nadalje, iako su primarno trebali biti takozvana „tijela izvan dohvata ruke“ velika su većina imenovanih članova uprava tih subjekata istodobno su i lokalni zastupnici u vijećima ili skupštinama. U takovom položaju kada se predstavnici „vlasnika“ i uprava tih subjekata preklapaju, evidentan je rizik od političkog uplitanja što također implicira na pitanje korupcije. Također, ističe se povezanost predmetnih subjekata s nižom razinom transparentnosti uslijed zamagljivanja crte razgraničenja između javne i privatne sfere budući da je riječ o subjektu koji se regulira odredbama između privatnog i javnog prava. Konačno, prema autorima možda i najvažnije, u u upravama švedskih trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica žene nisu dovoljno uključene budući da ih je u upravljačkim strukturama evidentirano približno 20-25%. Naime u usporedbi s većinom drugih upravljačkih funkcija u švedskoj politici gdje je udio žena redovito znatno iznad 40% a budući da na dokazanu povezanost između visokog udjela žena na izabranim dužnostima i niske razine korupcije da se zaključiti da je nizak udio žena prisutnih u upravama predmetnih subjekata evidentan signal na oprez (Bergh, et al. 2021, str. 13-14).

¹⁵⁷ Zanimljivo je razmišljanje Bourdeaux o negativnim konotacijama koje se povezuju uz trgovačka društva osnovanih od lokalnih jedinica. Autorica smatra da spomenuti subjekti predstavljaju instrument putem kojeg se nositeljima lokalnih vlasti osigurava izbjegavanje odgovornosti povezane s pružanjem javne usluge. Drugim riječima, navedeni subjekti rezultat su pokušaja izabranih nositelja lokalnih vlasti osiguranja političke stabilnost tijekom izbornih ciklusa odnosno nastojanje u zamagljivanju njihove odgovornosti u situacijama za koje su svjesni da bi mogli biti politički sankcionirani prilikom donošenja nepopularnih mjera (Bourdeaux, 2004, str. 445, 454).

Korporatizacija ima potencijal veće učinkovitost Voorn, Van Genugten i Van Thiel (2017.)
naspram lokalnih birokracija, ali mnogi projekti
korporatizacije uzrokuju negativne efekte

Izvor: autor prema Voorn et al. 2020, str. 2

3.2.1 Pokretači korporatizacije

Europska praksa lokalnih jedinica i empirijska istraživanja pokazuju da se nositelji lokalnih vlasti u pružanju lokalnih javnih usluga sve više oslanjaju i koriste trgovačka društva koja osnivaju lokalne jedinice pa se navedeni pristup često interpretira kao korporatizacijom lokalnih usluga. O značajnom rastu broja trgovačkih društava koje osnivaju lokalne jedinice putem kojih se pružanju lokalne javne usluge odnosno globalnom utjecaju i značaj korporativizacije u europskim zemljama dostupna literatura upućuje na niz autora: o korporatizaciji u Italiji i Njemačkoj (Papenuß i Schmidt, 2021; Argento, et al. 2010; Grossi i Reichard, 2008; Cambini, et al. 2011; Citroni, 2010; Citroni, et al. 2015; Wollmann i Marcou, 2010), Portugalu (Tavares i Camões, 2007; Ferreira i Marques, 2011, 2015) Španjolskoj (Bel et al. 2021; Alonso, Clifton, i Díaz-Fuentes, 2021), Norveškoj (Torsteinsen et al. 2018; Lægreid, Roness i Rolland, 2013; Berge i Torsteinsen, 2021), Švedskoj (Bergh et al. 2019; Lobina, i Hall 2014) Velikoj Britaniji (Andrews et al., 2019; Ferry et al. 2018) i drugi.¹⁵⁸

Međutim korisno je primijetiti da različita empirijska iskustva potvrđuju da niti jedan pristup u primjeni organizacijskog koncepta u vidu trgovačkog društva osnovanog od lokalne jedinice nije univerzalno primjenjiv te da izbor odgovarajućeg modela izvođenja usluga, ovisi o različitim faktorima koji su ujedno i pokretači korporatizacije.

Fiskalni stres¹⁵⁹, jedan je od ključnih faktora korporatizacije u obavljanju lokalnih usluga, koji je predmet rasprava niza autora. Riječ je o svim izazovima financijske prirode s kojima se lokalne jedinice susreću prilikom pružanja javnih usluga. O utjecaju financijskih ograničenja koje je engleska lokalna uprava pretrpjela tijekom procesa štednje pišu Ferry et al. prema kojima korporatizacija predstavlja složen oblik pružanja usluga ali potencijalno nudi niz prednosti za nositelje lokalnih vlasti. Pojednostavljeno, korporatizacija omogućuje lokalnim vlastima premošćivanje normativnih ograničenja u poduzimanju radnji povezanih s trgovačkim

¹⁵⁹ Više o fiskalnom stresu u poglavlju 2.4.2.1. na stanici 130..

aktivnostima te na taj način utječe na stvaranje potrebnog prihoda (Ferry et al. 2018, str. 478). Slično smatraju Grossi i Reichard koji pojašnjavaju da zbog tekućeg fiskalnog pritiska, lokalne jedinice pokušavaju prikriti svoje obveze prenoseći njihovo izvođenje na trgovačka društva u svom vlasništvu, pri čemu korporatizacijom komunalnih usluga stvaraju nove izvore prihoda (Grossi i Reinhard, 2008, str. 607).

Tavares i Camões iznose kako su opisane strukture upravljanja lokalnim javnim uslugama u Portugalu jednim dijelom osmišljene s ciljem radi zaobilazanja financijskih ograničenja u upravljanju, nametnutih određenim zakonima. Preusmjeravanje obavljanja komunalnih aktivnosti na komunalna poduzeća najbolje se može opisati kao institucionalni izbor.¹⁶⁰ Isti autori smatraju da izabrani nositelji lokalne vlasti na taj način, oblikuju institucionalna javna tijela kako bi razdvojili i odmaknuli pružanje lokalnih usluga od političke konkurencije i na taj način povećali vjerojatnost njihova ponovnog izbora. Pojednostavljeno rečeno, u nastojanju osiguranja ponovnog izbora, izabrani lokalni čelnici moraju ispuniti i ispoštovati obećanja dana svojim biračima dok s druge strane imenovani rukovoditelji subjekata koji obavljaju lokalne javne službe zahtijevaju sustavnu i trajnu podršku onih koji su ih na tu funkciju imenovali (Tavares i Camões, 2010, str. 591-593).

Unatoč europskoj neujednačenoj praksi u korištenju spomenutih lokalnih poduzeća, uzrokovane nizom različitih faktora koji utječu na sam odabir predmetnog organizacijskog modela, poput heterogenosti vrsta usluga, institucionalnih i regulatornih okvira, političkih ograničenja te na koncu financijskih kapaciteta, većina europskih zemalja u velikoj se mjeri oslanja na takav oblik aranžmana (Tavares, 2017, str. 698-699). Navedeno potvrđuje dostupna literatura većeg broja autora kojima je predmet istraživanja utjecaj i odnos korporatizacije na druge društvene pojave povezane s reformama obavljanja lokalnih javnih usluga. U tom smislu, u Italiji se raspravlja o demokratskoj odgovornosti lokalnih čelnika i stvaranje novih lokalnih oligarhija (Citroni et al. 2014, str. 63), u Portugalu o organizacijskim i institucionalnim modelima komunalnih trgovačkih

¹⁶⁰ Inicijativa preusmjeravanja o promjeni institucionalnog uređenja obavljanja lokalnih javnih službi s vlastitog upravnog aparata lokalne jedinice na komunalno poduzeće dijelom može obrazložiti minimiziranjem troškova u donošenju odluka, povezanih s procesima zapošljavanje i otpuštanje službenika u javnom sektoru s obzirom na stroge i nefleksibilne odredbe kojima se to područje regulira sukladno propisima o državnim službenicima nasuprot propisima iz područja zakona o radu koji se koji se primjenjuju kako na privatna tako i komunalna javna poduzeća (Tavares i Camões, 2010, str. 594).

društava u pružanju usluga urbane infrastrukture (Da Cruz i Marques, 2011, str. 93), u Njemačkoj i Francuskoj, analiziraju se reforme izvršavanja javnih usluga i upravljanju na lokalnoj razini vlasti putem korporatizacije (Kuhlmann, 2008, str. 573) i drugo.

Nadalje, jedan od možda najznačajnijih prediktora u odabiru koncepta trgovačkog društva u vlasništvu lokalne jedinice, odnosi se na različitost institucionalnih okvira specifičnih za svaku pojedinu državu, budući da ti okviri determiniraju potencijalnu učinkovitost. Torsteinsen naglašava da se spomenuta trgovačka društva čak i slučajevima prividne organizacijske podudarnosti a zbog različitosti nacionalnih zakonodavnih okvira u svojoj suštini, mogu bitno razlikovati, što potvrđuje na primjerima iz prakse Norveške i Italije. Tako, npr. u Norveškoj, subjekti koji su u vlasništvu ili pod kontrolom lokalne samouprave, a putem kojih se pružaju različite javne usluge („*kommunalt foretak*“) uživaju izvjesnu autonomiju i nisu hijerarhijski podređeni općinskom nositelju vlasti, dok to npr. nije slučaj na primjeru talijanskih subjekata koji obavljaju lokalne javne službe („*municipalizzate*“). Pored navedenog, suštinske se razlike manifestiraju i u statusnom obliku trgovačkog društva pa su tako društva s ograničenom odgovornošću u pravilu najuobičajeniji model spomenutih društava posebno u Norveškoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji, iako praksa poznaje i druge oblike društava s ograničenom odgovornošću (Torsteinsen, 2019, str. 7).

Predmet istraživanja Tavaresa također su institucionalni i financijski okviri u ulozi faktora koji utječu na korporatizaciju lokalnih usluga u Portugalu. U institucionalnom kontekstu, korporatizacija se nerijetko smatra alternativom privatnom vlasništvu ili davanjem koncesije pravnim osobama privatnog sektora radi pružanja lokalnih usluga. Isti autor napominje da su trgovačka društva u lokalnom vlasništvu u pravilu su regulirana normama privatnog prava iako postoje slučajevi i mješovite javno privatne regulacije spomenute problematike.

Autor objašnjava da trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica karakterizira pojačana fleksibilnost i autonomija u procesima javne nabave, zapošljavanja i otpuštanju zaposlenika te u primjeni normi vezanih za pitanja planova poslovanja i financijskog upravljanja. Jednom od ključnih svojstava korporatizacije lokalnih usluga Tavares vidi u postizanje učinkovitosti i ekonomije razmjera te pretpostavlja da fiskalni stres utječe na proces usmjeravanja pružanja lokalnih usluga s vlastitog upravnog aparata na trgovačka društva u njihovom vlasništvu (Tavares, 2017, str. 700-703). Spomenuti autor potvrđuje da se lokalna komunalna poduzeća primarno

koriste za obavljanje komunalnih djelatnosti poput zbrinjavanja otpada, opskrba vodom i javnog prijevoza i to ne samo iz razloga što takav odabir odgovara obujmu i intenzitetu usluga i aktivnosti proizvodnog karaktera u što se ubrajaju i komunalne usluge, već i zato što se na taj način osigurava relevantna fleksibilnost u postupcima upravljanja ljudskim potencijalima, javnoj nabavi i financijskim aktivnostima. Konačno, autor zaključuje da se većina zemalja u kojima općine i gradovi osnivaju lokalna trgovačka društva suočavaju s određenim stupanjem fiskalnog stresa kao dominantnim uzrokom eksternalizacije lokalnih javnih usluga (Tavares, 2017, str. 703).

Kuhlman primjećuje porast sve većeg broja lokalnih jedinica u Njemačkoj koje pristupaju procesu privatizacije tradicionalno javnih poduzeća s ciljem jednostavnijeg i praktičnijeg prevladavanja fiskalnog disbalansa, posebno u području komunalnog sektora (plin, vodoopskrba i kanalizacija, struja, zbrinjavanje otpada, javni prijevoz). U tom procesu lokalne jedinice općenito inspirirane idejom o stvaranju grupe trgovačkih društava osnovanih od lokalnih jedinica („*Konzern Stadt*”), nastoje sve veći broj javnih službi korporatizirati i organizirati ih kao kvazi-autonomna trgovačka društva čemu je uslijed liberalizacije svakako pridonijelo i otvaranje tržištu tradicionalno zaštićenog komunalnog sektora (Kuhlmann, 2008, str. 579).¹⁶¹

Tavares i Camões na temelju provedenog istraživanja u 278 portugalskih lokalnih jedinica, zaključili su da politički transakcijski troškovi u pružanju lokalnih usluga, neposredno povezani s karakteristikama usluga i političkim odnosno financijskim kapacitetima lokalne jedinice, nesumnjivo utječu na osnivanje lokalnih trgovačkih društava. Drugim riječima autori su stava i podupiru ideju da je vjerojatnije da će one usluge koje uključuju naplatu korisničkih naknada biti usmjerene na izvođenje od strane trgovačka društva osnovanih od lokalnih jedinica (Tavares i Camões, 2007, str. 535).

Korištenje trgovačkih društava osnovanih od lokalnih jedinica ima za cilj osigurati sveobuhvatnu upravljačku autonomiju i dinamičnost u pružanju lokalnih usluga. Dakle, predmetni subjekti u obavljanju lokalnih djelatnosti percipiraju se kroz prizmu odvajanja politika lokalnih jedinica od

¹⁶¹ Kuhlman objašnjava da su privatizacijom profitabilnih usluga, kao na primjer opskrbe električnom energijom, lokalne jedinice izgubile važne izvore lokalnog prihoda, kojima su se financirali drugi manje isplativi komunalni sektori poput djelatnosti javnog prijevoza te zaključuje da privatizacija komercijalno uspješnih javnih poduzeća s jedne strane dovodi do povećanja cijena karata javnog prijevoza koje su se dotad financirane viškom prihoda s druge strane (Kuhlmann, 2008, str. 581)

praktične realizacije poslova javnih službi. U tom smislu, razdvajanjem formuliranih politika lokalnih jedinica i prenošenjem kontrole poslovanja subjekta koji pruža lokalne usluge na upravu tog subjekta, osigurava se u njegova neovisnost pa se sukladno doktrini NJM-a postiže i povećanje učinkovitosti (Bergh, et al. 2021, str. 3-4).

Pozitivna perspektiva odvajanja politike od pružanja usluga nedvojbeno je i jasna u situaciji koju opisuju Voorn et al. kada navode da učinkovitost izvođenja usluga može biti narušena ukoliko su u taj proces uključeni političari, budući da je izvjesno da se u aktivnostima povezanim s osiguranjem lokalnih usluga suoče s određenim izazovima zbog kojih bi, radi povećanja vjerojatnosti za ponovnim izborom, bili skloni riskirati učinkovitost (Voorn, et al. 2017, str. 824).

Stoga nije neuobičajeno da se nositelji lokalne vlasti, za obavljanje javnih usluga, odlučuju na uspostavljanje poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica, najmanje iz dva razloga: radi izbjegavanja proračunskih ograničenja te mogućnosti izbjegavanja odgovornosti u rješavanju teških problema (Tavares i Camões, 2010, str. 594). Tavares i Camões, na primjeru portugalskih poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica posebno navode visoku fleksibilnost organizacije, mogućnost većeg diskrecionog prava za sklapanje ugovora s drugim javnim ili privatnim organizacije, suočavanje se s manje kognitivnim pravilima u svezi zapošljavanja i otpuštanja, izostankom *ex-ante* nabave kontrole te mogućnost zaduživanja bez strogih zakonskih ograničenja s kojima se suočavaju lokalne jedinice (Tavares i Camões, 2010, str. 595). Isti autori, smatraju da se korištenjem predmetnih struktura upravljanja u pružanju lokalnih usluga dovodi u pitanje zaštita javnog interesa ukazujući pri tom na zamagljenost granica odgovornosti između nositelja lokalnih vlasti i rukovoditelja predmetnih subjekata, koje građanima kao korisnicima usluga postaju manje jasne. Najjednostavnije rečeno, ukoliko se učinkovitost u izvršavanju usluga smanjuje i pogoršava, izabrani lokalni čelnici zaštićeni su od kritike društva budući da je biračima linija odgovornosti u bitnome nejasna (Tavares i Camões, 2010, str. 597). Međutim, autori upozoravaju da nejasne linije odgovornosti za nositelje lokalne vlasti, mogu biti i korisne u smislu političke učinkovitosti.

Ukoliko se politička učinkovitost izražava kao rezultat njihovog ponovnog izbora onda se ona praktično manifestira kada god rukovoditelji poduzeća koji pružanju lokalne usluge uoče i izbjegnu probleme povezane s njihovom realizacijom. Prenošenjem izvođenja usluga s vlastitog upravnog aparata na gore spomenute subjekte štite se nositelji izvršne vlasti od nepopularnih i politički riskantnih odluka kao što su na primjer podizanje cijena pojedinih lokalnih usluga ili

prekida njihove isporuke u čemu se portugalski lokalni čelnici prepoznali mogućnost ne samo radi ostvarivanja gospodarske koristi već i osobnog političkog uspjeha (Tavares i Camões, 2010, str. 595-596). No, važno je naglasiti da politička učinkovitost ne bi trebala biti samo pitanje sprječavanja problema već bi ista nedvojbeno trebala uključiti i komponentu sposobnosti rješavanja nastalih problema.

Značajan pokretač korporatizacije manifestira se osim dosada navedenog i u veličini upravnog kapaciteta lokalne jedinice. Nedvojbeno je da lokalne jedinice s manjim upravnim kapacitetom imaju manje resursa i sposobnosti za učinkovitim upravljanjem i pružanjem složenim i zahtjevnim uslugama. Naime, veličina lokalne birokracije pouzdan je faktor u predikciji iznosa izdataka nastalih poduzimanjem određenih aktivnosti povezanih s pružanjem lokalnih usluga s kojima se suočavaju lokalni čelnici. Znači, ukoliko je udio lokalnih službenika značajan, tada će i troškovi angažmana vlastitog upravnog aparata u tim aktivnostima biti visoki, što će lokalne dužnosnike potaknuti na preusmjeravanje spomenutih aktivnosti na druge strukture u isporuci usluga, poput komunalnih lokalnih poduzeća. Time se omogućava vjerojatno reduciranje rashoda nastalih kao posljedica nerealne organizacijske složenosti vlastitog upravnog aparata i obujma tradicionalnih komunalnih usluga (Tavares i Camões, 2010, str. 596).

Opsežna upravljačka autonomija lokalnih općinskih poduzeća, osigurava im bitno drugačiji položaj naspram složeno pravnog položaja općina i gradova pri obavljanju komunalnih djelatnosti, čime na primjer utječe na ostvarivanje većeg stupanja diskrecije u procesima zapošljavanja i financijskog poslovanja što pak doprinosi značajnijoj fleksibilnosti u organizaciji i realizaciji tih usluga (Bel i Fageda, 2010, str. 130). Lokalna komunalna poduzeća, Voorn et al. smatraju u pravilu učinkovitijim i održivijem u izvođenju javnih usluga, od vlastitog upravnog aparata lokalne jedinice, posebno u uslugama poput odvoza otpada, distribucija vode i usluge javnog prijevoza unatoč eventualnim početnim gubicima (Voorn, et al. 2017. str. 820) pri čemu postupak financiranja, transakcijski troškovi, nadzor, pitanje radno pravnih odnosa, pravo na ostvarivanje dobiti i ostalo, predstavljaju ključne faktore u njihovom diferenciranju od općina ili gradova koji ih osnivaju a svaki od pobrojanih čimbenika može potencijalno utjecati na njihovu veću ili manju učinkovitost (Voorn, et al. 2017, str. 821).

Iz navedenog proizlazi da učinkovitost pružanja usluga putem komunalnih trgovačkih društava u pravilu ovisi prije svega i o vrsti djelatnosti koja se obavlja, pri čemu je poseban naglasak na razini

tržišnog natjecanja. Nisu isti uvjeti niti se može ostvariti podjednaka razina učinkovitosti u obavljanju komunalnih djelatnosti za koje postoji više pružatelja usluge, naspram onih za koje postoji samo jedan ili nekoliko pružatelja usluga.

Rezultati empirijskih studija niza autora pokazuju da lokalna komunalna poduzeća pokazuju veći stupanj učinkovitosti u realizaciji lokalnih usluga povezanih s prikupljanjem otpada, gospodarenja otpadom i vodoopskrbom (Voorn et al., 2017, str. 832; Tavares, 2017, str. 699) dok je niža učinkovitost zapažena u aktivnostima povezanih s uslugama iz područja kulture i pitanja urbanizma, a osjetno manja učinkovitost evidentna je u društvenim i uslugama prijevoza (Voorn et al., 2017, str. 832).

3.2.2 Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti – komparativni pregled odabranih država

Različiti su koncepti organiziranja komunalnih djelatnosti u zemljama Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država, što se može objasniti razlikama u nizu čimbenika, uključujući pri tom povijesni, kulturološki, politički, ekonomski i normativni kontekst. U traganju za što kvalitetnijim strukturnim promjenama kao nužnosti u prevladavanju sve složenijih komunalnih zahtjeva i podizanja učinkovitosti, praksa pokazuje sve češće uključivanje privatnog sektora u obavljanje lokalnih komunalnih poslova. Institucionalni okvir obavljanja lokalnih komunalnih djelatnosti neprekidno se razvija pod utjecajem različitih faktora te se razlikuje ovisno pak o specifičnostima zemalja kao i sektora u okviru kojih se obavljaju određene djelatnosti komunalnog karaktera pa u tom smislu Tavares i Camões posebno ističu da su institucionalni aranžmani pružanja javnih usluga izrazito heterogeni (Tavares i Camões, 2010, str. 592).

Razloge za integriranjem novih organizacijskih modela u pružanju lokalnih javnih usluga, treba tražiti u potrebama lokalnih jedinica za onim financijskim upravljanjem koje će omogućiti smanjenje troškova i podizanje njihove učinkovitosti. Kao što navode Ferris i Graddy, jedan od imperativa koji se nameću nositeljima vlasti između ostalog je i razmatranje alternativnih oblika u izvođenju lokalnih usluga a sve s ciljem smanjivanja troškova njihove isporuke, s obzirom na transakcijske rashode i izravne troškove proizvodnje tih usluga. Drugim riječima, autori smatraju oportunističkim da nositelji javne vlasti, prilikom odabira modela pružanja lokalnih javnih usluga vode brigu kako troškovnoj dimenziju proizvodnje usluge tako i transakcijskim troškovima (Ferris i Graddy, 1994, str. 127).

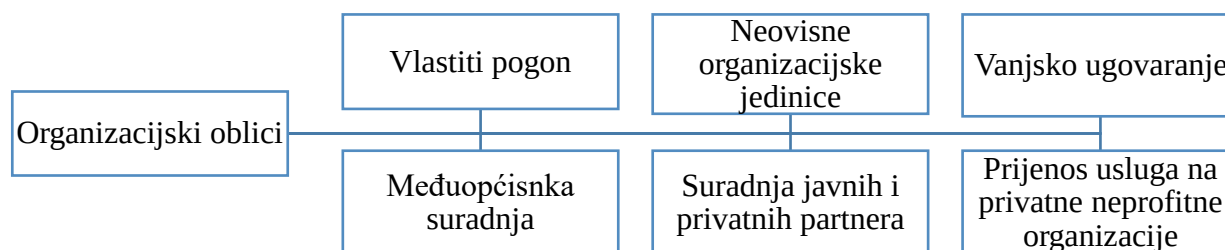
Niz europskih zemalja suočava se sa znatnim poteškoćama u izvođenju javnih usluga, uzrokovanih nizom faktora od kojih su ključni financijski, demografski (starenje stanovništva) i drugo. Jedan od razloga je i smanjivanje prihoda lokalnih jedinica prouzročenih krizama te sve više postavljenim ograničavanjima njihova zaduživanja dok izdaci ostaju nepromijenjeni ili su čak veći nego prije (Pérez-López et al. 2015, str. 1158) što pak utječe na razvoj različitih oblika pružanja javnih usluga. Na primjeru Španjolske, evidentna su četiri koncepta isporuke lokalnih javnih usluga, razvijenih pod utjecajem reformi doktrine NJM-a: agentifikacija, vanjsko ugovaranje (*contracting out*), mješovita poduzeća i međuopćinska suradnja (Pérez-López et al. 2015, str. 1160) što potvrđuju i Cuadrado-Ballesteros, et al. prema kojima obavljanje lokalnih javnih usluga moguće osigurati putem izravnog upravljanja, putem autonomnih lokalnih subjekata (decentralizacija), privatnih izvođača (vanjsko ugovaranje) ili putem mješovitih agencija (mješovita poduzeća). Spomenuti autori tvrde da povjeravanjem obavljanja lokalnih poslova privatnom sektoru lokalna samouprava zadržava vlasništvo i donekle odlučivanje i kontrolu kapaciteta, pri čemu privatni subjekti osiguravaju adekvatno upravljanje tim uslugama te navode osnovne oblike neizravnog upravljanja ili eksternalizacije poput administrativne koncesije, zainteresiranog upravljanje, leasing, korporacije i zadruge, konzorciji i različite sporazume (Cuadrado-Ballesteros, et al. 2012, str. 70).

Znatan je broj empirijskih analiza proveden u pogledu razvoja organizacijskih modela i načina isporuke lokalnih usluga. Predmet rasprave akademske zajednice, sadržan je više različitih diskusija i rasprava s zajedničkim ciljem, smanjivanje troškova i povećanja učinkovitosti u izvođenja javnih usluga. Spomenute rasprave usmjerene su prema tržišnom pružanju javnih usluga posebno vanjskom ugovaranju kao instrumenta za promicanje učinkovitosti (Hefetz i Warner, 2011, str. 289), izvođenjem spomenutih usluga putem privatizacije, ugovaranja i međuopćinske suradnje (Bel i Gradus 2018, str. 11), identificiranju ključnih karakteristika lokalnih javnih usluga i političkog ambijenta kao važnih u odabiru modela pružanja javnih usluga (Rodrigues et al. 2012, str. 615), elaboriranju o oblicima upravljanja kojima se osigurava ušteda prilikom izvođenja javnih usluga poput međuopćinske suradnje i javno upravljanje (Zafra-Gomez et al., 2013, str. 51), razlikovanja privatizacije primarno orijentirane na iskorištavanje prednosti konkurentnog tržišta od međuopćinske suradnje (Warner, 2011, str. 421).

Portugalski model obavljanja lokalnih komunalnih djelatnosti zasniva se pak na korištenju vlastitog upravnog aparata, privatnih trgovačkih društava i partnerstava s drugim lokalnim jedinicama ili neprofitnim sektorom (Rodrigues et al. 2012, str. 615).¹⁶²

U kontekstu općina i gradova u Italiji i Njemačkoj, Grossi i Reichard, navode da su različite reformske inicijative usmjerene prema eksternalizaciji javnih usluga, doprinijele afirmaciji različitih organizacijskih modela u obavljanju lokalnih komunalnih poslova kroz korporatizaciju, vanjsko ugovaranje (*contracting out*), javno-privatna partnerstva i privatizaciju (Grossi i Reichard, 2008, str. 598). Također, napominju da se na lokalnoj razini komunalne javni poslovi mogu obavljati putem vlastitog pogona lokalne jedinice, neovisne organizacijske jedinice koje pripadaju istoj ili više lokalnih vlasti; međuopćinske suradnje; suradnja više javnih i privatnih partnera; vanjskim ugovaranjem (*contracting out*) privatnom trgovačkom društvu i prenošenjem usluge na privatnu neprofitnu organizaciju (Grossi i Reichard, 2008, str. 600).

Shema 15. Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u većini OECD zemalja



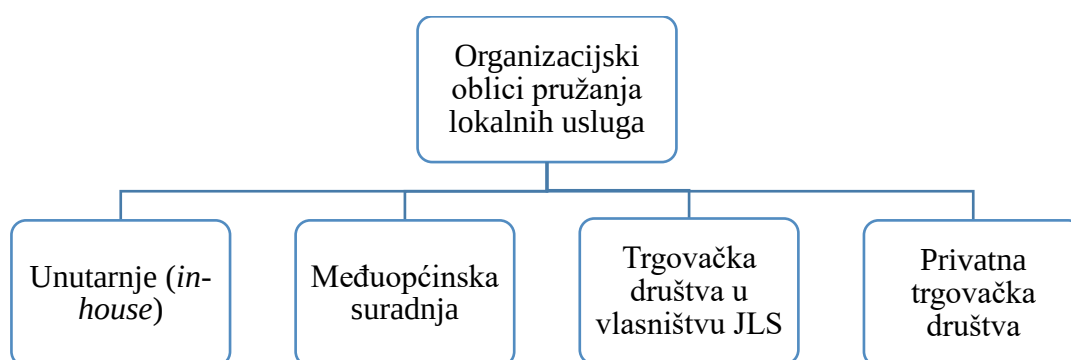
Izvor: autor prema, Grossi i Reichard, 2008, str. 600

Nizozemske lokalne jedinice obilježavaju četiri modela obavljanja komunalnih djelatnosti: unutarne (*in house*) pružanje usluga, međuopćinska suradnja, trgovačka društva u vlasništvu općine i privatna trgovačka društva (Gradus et al., 2021, str. 343; Schoute et al., 2018, str. 503), a

¹⁶² Lokalne jedinice favoriziraju izravno pružanje usluga za čiju proizvodnju tržište nije dovoljno osposobljeno. Riječ je o aktivnostima poput održavanje javnih parkova, kontrole onečišćenja ili radovi na cestama koji su primjeri usluga koje tržište ne uspijeva izrealizirati u zadanim količinama i obujmu, pa stoga postaju predmetom odgovornosti središnje ili lokalne vlasti budući da je za postizanje navedenih ciljeva hijerarhija učinkovitija od tržišta (Tavares i Camões, 2010, str. 593).

razlikuju se po tome tko snosi odgovornost za potencijalno neučinkovito pružanje komunalnih usluga kao i po čimbenicima presudnim za njihov odabir. U pogledu nizozemskih lokalnih jedinica i mogućim oblicima izvođenja lokalnih javnih usluga, Voorn ističe da osim korištenja lokalnih komunalnih poduzeća, lokalne jedinice mogu privatizirati ili ugovoriti isporuku tih usluga, pružati ih unutar poduzeća putem državne službe ili pružati usluge zajedno s drugim strankama neformalno u modalitetu međuopćinske suradnje ili javno-privatnog partnerstva (Voorn, 2019b, str. 16).

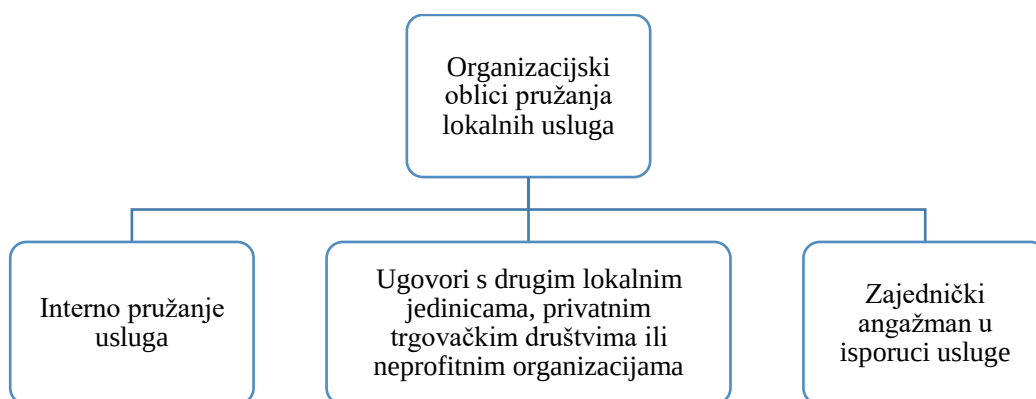
Shema 16. Organizacijski oblici pružanja lokalnih usluga u Nizozemskoj



Izvor: autor prema, Gradus et al., 2021, str. 343; Schoute et al., 2018, str. 503

Istraživanje Brown et al. upućuje na tri najčešća načina isporuke javnih usluga u Sjedinjenim Američkim Državama: interno pružanje usluga (u kojem lokalna vlast proizvodi cjelokupnu uslugu); ugovori s drugim lokalnim jedinicama (međuopćinska suradnja), privatnim trgovačkim društvima ili neprofitnim organizacijama; i zajednički angažman u isporuci usluge (*joint service delivery*). Dinamičnost i slojevitost problematike odabira načina pružanja lokalnih usluga najviše dolazi do izražaja u praksi gdje se ono manifestira kroz različite situacije, poput onih u kojima se na primjer interno izvođenje usluga naknadno može promijeniti u ugovorni odnos i obrnuto, ugovorom uređeno izvršavanje usluga se naknadno može izvoditi kroz interni aranžman (Brown et al., 2008, str. 127-128).

Shema 17. Organizacijski oblici pružanja lokalnih usluga u Sjedinjenim Američkim Državama



Izvor: autor prema Brown et al., 2008, str. 127-128

Slično navedenom, u kontekstu odabira modela isporuke javnih usluga, Levin i Tadelis navode da lokalne jedinice mogu pružati usluge putem svojih zaposlenika ili putem ugovaranja s pružateljima usluga iz privatnog ili javnog sektora (Levin i Tadelis, 2010, str. 507).

Ekonomski gledano, Tavares i Camões, smatraju da će obavljanje komunalnih poslova u aranžmanu poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica, vjerojatno omogućiti uštede i poboljšati učinkovitost njihovog pružanja te navode rezultate studije o utjecaju korporatizacije javnih agencija u Kanadi, koji pokazuju pozitivne učinke korporatizacije na proizvodnju i prihode, prihode prema rashodima troškovnu učinkovitost i produktivnost zaposlenika (Tavares i Camões, 2010: 595). Isti autori, smatraju da se osnivanje spomenutih poduzeća može percipirati i kao strategija za smanjenje strukture lokalne uprave (birokracije) budući da se dio zaposlenika s određenim kompetencijama, znanjima i vještinama, iz lokalne uprave premješta u navedena poduzeća (Tavares i Camões, 2010, str. 605).

Argento et al. u svom istraživanju sistematiziraju i daju komparativni pregled institucionalnih promjena u pružanju lokalnih javnih usluga u Italiji i Švedskoj, budući da obje zemlje u pogledu statusa lokalne samouprave karakterizira određeni stupanj decentralizacije.¹⁶³ Prema spomenutom istraživanju, vertikalna teritorijalna podjela Italije određena je u četiri razine. Prvu razinu predstavlja središnja država, potom slijedi dvadeset (20) regionalnih nositelja vlasti, sto i tri (103)

¹⁶³ Za potrebe ovog rada, a s obzirom na povijesnu, tradicijsku i kulturološku sličnost, prikazan je talijanski model eksternaliziranog pružanja lokalnih usluga.

pokrajinske vlade i osam tisuća i sto (8.100) općina; spomenute pokrajine i općine uobičajeno se nazivaju „lokalnim vladama“. Sukladno navedenoj teritorijalnoj hijerarhiji u djelokrug poslova općina ubraja se izvođenje usluga vezanih uz zbrinjavanje otpada, vodovod, lokalni javni prijevoz, održavanje lokalnih cesta, obrazovanje djece, usluge za invalide, starije i djecu, komunalno redarstvo, planiranje i nadzor zgrada, rekreacijske usluge, knjižnice i groblja, dok se u djelokrug poslova pokrajina svrstavaju usluge prijevoza, zaštite i kontrole okoliša, nadzora ribolova i lovne djelatnosti, ruralnog i urbanističkog planiranja, stručnog obrazovanja i srednje škole održavanje zgrada.

Talijansko zakonodavstvo, sukladno propisanim normama Zelene knjige o službama od općeg interesa,¹⁶⁴ razlikuje koncept službi od općeg gospodarskog interesa („*services of economic relevance*“) od negospodarskih službi („*services without economic relevance*“). U kontekstu službi od općeg gospodarskog interesa, institucionalni okvir omogućava isporuku lokalnih javnih usluga putem tri različita oblika: trgovačkog društva u javnom, privatnom ili mješovitom javnom i privatnom vlasništvu; mješovitog javnog i privatnog trgovačkog društva u kojem se privatni partner bira se putem javnog natječaja; trgovačkog društva u potpunom vlasništvu lokalne samouprave. Talijanske lokalne samouprave u pružanju pobrojanih javnih usluga, služe se u pored izravnog obavljanja tih poslova (putem internih organizacijskih jedinica) i drugim subjektima u kojima je njihova participacija potpuna ili djelomična (Argento, et al., 2010, str. 44-45).

Tablica 35. Organizacijski oblici u pružanju lokalnih javnih usluga u Talijanskoj Republici

Institucija („ <i>istituzione</i> “)	Organizacijska jedinica u vlasništvu lokalne samouprave, bez pravne osobnosti financijski ovisna o potporama lokalne samouprave. Služi za pružanje društvenih i kulturnih usluga (knjižnice, muzeji, kazališta itd.)

¹⁶⁴ COM (2003) 270, 21. 5. 2003. dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:EN:PDF>, pristup 20.5.2022.

Posebna trgovačka društva (<i>„azienda speciale”</i>)	Organizacija koja je u vlasništvu lokalne jedinice i koja za razliku od institucija ima pravnu osobnost no unatoč upravljačkoj i računovodstvenoj autonomiji, također financijski ovisi o potporama lokalne jedinice. Uobičajeno se formiraju radi pružanja gospodarskih usluga (javnog prijevoza, javnih parkirališta, upravljanje imovinom) i obavljanja javnih radova (usluge vodoopskrbe, prikupljanje i odvoz otpada, održavanje cesta, parkova i vrtova).
Konzorcij (<i>„consorzio”</i>)	Organizacija u vlasništvu više lokalnih jedinica putem koje se pružaju lokalne usluge na širem teritorijalnom području
Zaklade (<i>„fondazione”</i>) i udruge (<i>„associazione”</i>)	Jedinice regulirane privatnim pravom u cijelosti ili djelomično u vlasništvu lokalne samouprave. Financijski ovisne o potporama lokalne samouprave. Osnivanju se u pravilu za pružanje kulturnih i socijalnih usluga
Zadruga (<i>„cooperativa”</i>)	Privatnim pravom regulirana organizacijska jedinica koju osniva veći broj građana zainteresiranih za suradnju i solidarnost u pružanju društvenih i kulturnih usluga
Trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću (<i>„società a responsabilità limitata – srl”</i>)	Trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću može imati javnog ili privatnog osnivača. Ovaj oblik trgovačkog društva moguć je samo za ona trgovačka društva s minimalnim temeljnim kapitalom od 10.000 eura, koji se ne može podijeliti na dionice kojima se trguje na burzi
Dioničko društvo (<i>„società per azioni – toplice”</i>)	Može ga osnovati također javni ili privatni vlasnik. U pravilu je financijski neovisno društvo no postoje slučajevi u kojima lokalne samouprave u ulozi osnivača pokrivaju svoje gubitke. Osnivaju se radi pružanje gospodarskih usluga, ali se uključuju u obavljanju javnih radova te urbanističke i razvojne djelatnosti, te

pružanje kulturnih i socijalnih usluga (socijalni rad, skloništa za beskućnici, kućna njega, skrb za starije osobe, skrb o invalidnim osobama, socijalna rehabilitacija). Dioničko društvo pruža veću fleksibilnost u poslovnim aktivnostima i jednostavniji pristup tržištima kapitala.

Izvor: autor prema Argento, et al., 2010, str. 46-47

Prema Argento et al., u pogledu isporuke lokalnih usluga u Italiji i Švedskoj, postoje sektorske razlike kada se te usluge pružaju putem javno privatnog partnerstva. Tako se na primjer u Italiji, putem javno privatnog partnerstva pružaju usluge posebno iz komunalnog sektora (voda, struja, plin, zbrinjavanje otpada), dok se u Švedskoj taj organizacijski model nerijetko koristi u djelatnostima vezanih za industrijsku politiku, turizam i izgradnju sportskih centara. Nadalje, razlika u pružanju lokalnih usluga manifestira se u načinu korištenja ugovornih aranžmana prilikom uključivanja privatnih aktera.

Talijanske lokalne jedinice u pravilu eksternaliziraju socijalne usluge i interne usluge poput održavanje zgrada, IT usluge, administrativne usluge, ugostiteljske usluge i čišćenje ureda dok se u Švedskoj, ugovaranje lokalnih javnih usluga odnosi na prikupljanje otpada i javni prijevoz. Dodirna točka za obje spomenute zemlje u eksternalizaciji izvođenja lokalnih javnih usluga, pojavljuje se u organizacijskom obliku korporativnih subjekata odnosno trgovačkog društva kao jednog od praktičnog i prihvatljivog modela upravljanja mnoštvom različitih lokalnih aktivnosti (Argento, et al., 2010, str. 53).

3.2.3 Povijesne perspektive obavljanja lokalnih komunalnih djelatnosti

Wollmann sistematizira četiri povijesne perspektive pružanja lokalnih komunalnih usluga u određenim europskim zemljama pri čemu razlikuje, predsocijalnu državu 19. stoljeća, državu blagostanja koja je dostigla svoj vrhunac 1970.-tih godina prošlog stoljeća, razdoblje neoliberalne politike 1980.-tih godina prošlog stoljeća i fazu od sredine 2000.-ih. Autori tvrde da je tijekom svih pobrojanih povijesnih etapa, prevladavajući organizacijski koncept isporuke komunalnih usluga bio oblikovan trenutnim dominantnim političkim uvjerenjima i diskursom (Wollmann, 2018, str. 413).

Tablica 36. Povijesne perspektive obavljanja lokalnih komunalnih djelatnosti

Povijesna perspektiva	Razdoblje	Političko uvjerenje
Predsocijalna država	19. stoljeće	Nacionalne vlade u pravilu su suzdržane od uplitanja u društveno ekonomska pitanja na lokalnoj razini; pružanje lokalnih komunalnih usluga uvelike je prepušteno lokalnim vlastima, koje suvremeni konzervativci cinično nazivaju “općinskim socijalizmom”
Država blagostanja	1970.	Javni (državni ili općinski) sektor i njegovo osoblje najprikladnije je za obavljanje usluga od zajedničkog interesa
Neoliberalna država	1980.	Neoliberalno povjerenje u operativnu superiornost liberalizacije tržišta i privatizacije
Suvremena država	2000.	Opstaju dalje neoliberalna načela tržišta i privatizacije, ali se kao reakcija na pomalo nagrižena spomenuta načela, formira oblik srodan sve većem angažmanu društvenih aktera slično kao u predsocijalnoj državi

Izvor: autor prema Wollmann, 2018, str. 413, 415-417

Isti autor također posebno elaborira pitanje izvođenja komunalnih usluga u zemljama srednje i istočne Europe u razdoblju nakon 1945. te nakon postkomunističke tranzicije. Pružanje lokalnih usluga u zemljama srednje i istočne Europe nakon 1945. obilježeno je specifičnim modelom države koju karakterizira nametnuti centralističko socijalistički „kasno-staljinistički“ koncept u kojem je državni sektor onaj koji ima monopol u obavljanju kako javnih komunalnih usluga tako i osobnih društvenih usluga te ga provodi sama središnja državna uprava ili lokalne jedinice kontrolirane putem centralne državne vlasti (Wollmann, 2018, str. 417). Zanimljiv primjer odstupanja od opisanog “kasno-staljinističkog” koncepta vladavine uočljiv je na modelu bivše Jugoslavije koja je pod Titovim modificiranim tipom socijalizma, udaljavanjem od spomenutog oblika upravljanja uspostavila decentralizirani “sustav samoupravljanja” u kojem su općine na lokalnoj razini “bile odgovorne za gotovo sve javne usluge ... s visokom razinom sudjelovanja građana i radnika” (Koprić et al., 2016, str. 203 u Wollmann, 2018, str. 417).

S druge strane slom komunističkog režima u zemljama srednje i istočne Europe, 1990.- tih godina prošlog stoljeća, doveo je do značajnih i racionalnih institucionalnih promjena u pogledu restrukturiranja javnih komunalnih poduzeća. Drugim riječima, slično kao u mnogim državama zapadne Europe, lokalne jedinice, većine tranzicijskih zemalja, osnivaju poduzeća u svojem vlasništvu (korporatizacija) koja nazivaju i “proračunskim organizacijama” (*budgetary organizations*) i provode privatizaciju posebno u sektoru električne energije te osim korporatizacije i privatizacije, prije svega u vodnom sektoru, provode proces pokretanja međuopćinske suradnje posebno s naglaskom na one zemlje u kojima zbog izostanka teritorijalnih reformi na lokalnoj razini primjetna dominacija manjih općina (Wollmann, 2018, str. 419-420).

Prema Wolmanu, pojava neoliberalnih političkih uvjerenja i načela novog javnog menadžmenta s početka 1980-tih, značajno su utjecali na koncepciju izvođenja javnih usluga i to u dva pravaca: s jedne strane prijašnja “socijaldemokratska” dominacija javnog sektora u pružanju usluga razbijena je uvođenjem tržišnih instrumenata poput privatizacije i vanjskog ugovaranja dok je druge strane kvazimonolitna organizacija javne uprave neutralizirana korporatizacijom organizacijskih jedinica koje, iako su ostale u vlasništvu lokalnih jedinica stekle određenu financijsku i autonomiju, što je pak za rezultat imalo razvijanje operativno fleksibilnije i učinkovitije javne uprave (Wollmann, 2018, str. 415-417).

Wollman, također ukazuje da su liberalizacijom tržišta u EU, mehanizmi poput vanjskog ugovaranja i privatizacije, nastavili s daljnjim jačanjem tržišne pozicije i udjela pružatelja usluga iz privatnog sektora, posebno uočljivo u zemljama srednje i istočne Europe, gdje se spomenuti tržišni instrumenti u pružanju javnih usluga mogu smatrati mjerama za suočavanje s još uvijek “nedovršenim poslom” njihove sekularne transformacije a isto vrijedi i za zemlje južne Europe koje su pod pritiskom deficita proračuna te potaknute utjecajem EU i MMF-a uključile privatizaciju imovine kako bi pribavile dodatna financijska sredstva (Wollmann, 2018, str. 421).

Zaključno, izvođenje lokalnih komunalnih usluga moguće je realizirati i putem širokog spektra “društvenih” aktera, poput na primjer - energetske zadruge, čiju je ulogu također posebno analizirao Wollmann. Autor, objašnjava da je riječ o konceptu koji povijesno datira iz 19. stoljeća, kojeg u pravilu osniva lokalno građanstvo a sastoji se od mnoštva u pravilu ekonomski snažnih i utjecajnih organizacija koje se prvenstveno fokusiraju na poljoprivredna, stambena, bankarska i potrošačka pitanja. Sve snažniji utjecaj ekološki angažiranih građana u Njemačkoj motiviranih i

Saveznim zakonom o obnovljivoj energiji iz 2000. koji jamči fiksne povratne tarife za svakoga tko proizvodi obnovljivu energiju za razdoblje od 20 godina, svakako su potaknuli sve osnivanje sve većeg broja energetske zadruga.

Recentan primjer koji iznosi Wollmann, svakako je zanimljiv kao i razlog pojavljivanja spomenutog koncepta pružanja lokalnih javnih usluga.¹⁶⁵ Naime, oko 1.000 energetske zadruga (od ukupno oko 7.500 zadruga) u pravilu upravlja solarnim parkovima i vjetroturbinama, ima otprilike 200.000 članova i proizvodi električnu energiju za oko 160.000 kućanstava. Wollmann također upozorava, da unatoč izvanrednom primjeru društvene inicijative, daljnju prognozu potencijalnog rasta, treba izraditi s određenim oprezom, s obzirom na prilično skroman ukupni kvantitativni doprinos energetske zadruga ukupnoj proizvodnji, što argumentira zanimljivim podatkom prema kojem se u Njemačkoj, gdje je do sada, u međunarodnoj usporedbi, osnovan najveći broj energetske zadruga, proizvedena električna energija iznosi tek 0,5 posto ukupne proizvodnje električne energije u zemlji (Wollmann, 2018, str. 423).

3.2.3.1 Remunicipalizacija

Tijekom 1980-tih godina prošlog stoljeća, u Europi je u pravilu zbog fiskalnih pritiska, privatizirano izvođenje lokalnih javnih usluga, no u posljednjem desetljeću uočeno je sve više vidljivih trendova usmjerenih remunicipalizaciji (Gradus i Budding 2020, str. 540). Nekoliko je razloga povratka pružanja lokalnih usluga pod okrilje lokalne samouprave. Promatrajući u globalnom kontekstu jedan od razloga je dakako srušen mit neoliberalnog vjerovanja u superiornost tržišnih snaga i privatnog sektora nad javnim sektorom koji je identificiran bankrotom Lehman Brothersa u rujnu 2008. uz sve nastale globalne financijske i ekonomske posljedice. Drugi razlog može se pripisati političkom i psihološkom vrtlogu koji je izazvao opće preispitivanje države i javnog sektora u ulozi i zaslugama ispravljanja i otklanjanja propusta tržišta i privatnog sektora (Wollmann, 2018, str. 421).¹⁶⁶

¹⁶⁵ Seoski stanovnici osnivali su zadrugu obično u inicijativama samopomoći jer su elektroprivredne tvrtke iz privatnog sektora odbijale povezati tako udaljena seoska područja (Wollmann, 2018, str. 423).

¹⁶⁶ Članak Voorna iz 2021. *Country, sector and method effects in studying remunicipalization: a meta-analysis*, donosi nalaze meta-analize o uzrocima remunicipalizacije i pruža dokaze o ulozi odabranih zemalja, ispitanih sektora i metodologije primijenjene u velikom broju studija gdje autor nalazi da su politički i pragmatični čimbenici, najčešće razmatrani i pronađeni uzroci remunicipalizacije (Voorn, 2021, str. 1).

Remunicipalizacija predstavlja dio šireg skupa reformi obrnute privatizacije (Clifton et al. 2021, str. 293) i uglavnom pragmatičan izbor (Schoute, Gradus i Budding, 2021: 427). Clifton et al. tvrde da kvantitativne studije određenih vremenskih serija ne pokazuju da se remunicipalizacija povećava. Drugim riječima niz istraživanja temeljena na studijama slučaja potvrđuju da je remunicipalizacija politički transformativna dok kvantitativno istraživanje općenito otkriva da je remunicipalizacija dio pragmatičnog procesa upravljanja tržištem (Clifton et al. 2021, str. 293).

Schoute, Gradus i Budding istražili su trend remunicipalizacije u kontekstu načina izbora pružanja lokalnih usluga od strane općina, kako tijekom određenog vremena, tako i kroz različita fizička (usluge poput održavanja cesta i zelenih površina) i operativna (usluge kao što su informacijska i komunikacijska tehnologija i čišćenje) područja, pri čemu njihova analiza sugerira da način na koji će se usluge obavljati uvelike ovisi i o karakteristikama predmetnih usluga (Schoute, Gradus i Budding, 2021, str. 427).

Gradus i Budding u članku iz 2020. analiziraju promjene u načinu realizacije prikupljanja otpada u nizozemskim općinama između 1999. i 2014. te uočavaju da je u polovici spomenutih entiteta došlo do pomaka s 60% prema vanjskoj proizvodnji odnosno 40% prema unutarnjoj proizvodnji te ukazuju na značaj remunicipalizacije, s obzirom na sve veći broj općina s „obrnutom privatizacijom“ naspram onim lokalnim jedinicama koje su isporuku lokalnih usluga ustupile privatnom sektoru. Autori posebno zaključuju da postoje određeni dokazi ideološki motivirane promjenu načina izvođenja usluga pri čemu ističu konzervativni liberalne kao aktere sklonih organizacijskim promjenama posebno usmjerenih prema tržištu i privatizaciji za razliku socijaldemokrata koji se tome protive (Gradus i Budding 2020, str. 538).

Značajan je broj znanstvene literature iz područja lokalne samouprave koja se bavi pitanjem remunicipalizacije. Voorn sistematizira neke od zaključaka iz objavljenih radova u kojima se remunicipalizacija percipira kao a) politički trend; b) „skup mobilizacija protiv neoliberalne države“; c) odgovor na „model privatizacije u krizi“; d) „kao dio pragmatičnog procesa upravljanja tržištem“; e) proces „motiviran tradicionalnim brigama za upravljanje ugovorima“. Autor zaključuje da nije došlo do veće sinteze akademskih nalaza o uzrocima remunicipalizacije, što objašnjava različitim svrhama prethodno preglednih studija poput na primjer pružanja tipologije različitih vrsta remunicipalizacije, objašnjavanje trenda remunicipalizacije u povijesnom

kontekstu, odnosno osporavanje teorije remunicipalizacije kao političkog trenda (Voorn, 2021, str. 441).

Praktično iskustvo i znanstvena istraživanja provedena nakon 1990. dovela su pitanje tezu “bolje kvalitete usluge uz niže cijene”, na kojoj počivaju načela i smisao privatizacije. U tom smislu Wollmann sugerira na niz provedenih komparativnih studija iz kojih proizlazi da su javna poduzeća u pogledu pružanja javnih komunalnih usluga, ravnopravna ako ne i superiorna u odnosu na pružatelje iz privatnog sektora te ukazuje kako su lokalne vlasti (ponovno) otkrile mehanizme stjecanja prihoda na način autonomnog upravljanja javnim komunalnim uslugama umjesto njihovog prepuštanja vanjskim (privatnim) pružateljima usluga (Wollmann, 2018, str. 421).

Wollmann, nadalje, upućuje na čvrst stav nacionalnih vlada i EU koje sugeriraju na jačanje uloge lokalnih vlasti u isporuci usluga na lokalnoj razini pri čemu se navodi primjer politike i mjera zaštite okoliša i obnovljive energije imajući, potaknuto posebno događajima nakon nuklearne katastrofe u Fukushimi u ožujku 2011., kada su nacionalne vlade i EU pozvale lokalne vlasti na stvaranje uvjeta povećane odgovornosti u sličnim slučajevima (Wollmann, 2018, str. 421-422).

Spomenuti autor, također navodi različite prakse remunicipalizacije energetske i vodovodnog sektora u državama EU. Tako su Njemačkoj tijekom 1980-tih godina prošlog stoljeća, komunalna poduzeća (*Stadtwerke*) prvo izgubile dominantnu ulogu u obavljanju energetske djelatnosti pod utjecajem tzv. velike četvorke (*Big Four*) energetske divova privatnog sektora da bi naknadno ponovno stekla moć i tržišni udio u upravljanju energetskim sektorom.¹⁶⁷ Nadalje u Italiji, lokalne energetske javne službe također su značajno povećale svoj tržišni udio, dok u Francuskoj energetske giganti, koji su još uvijek u većem državnom vlasništvu i dalje dominiraju tržištem električne energije u zemlji s time da recentno podaci upućuju da su općinske energetske tvrtke nedavno su postigle umjeren napredak, osobito u proizvodnji obnovljive energije. Konačno u Velikoj Britaniji, konzervativno-liberalna koalicijska vlada formirana 2010. eksplicitno poziva lokalne vlasti na njihovo uključivanje u lokalne aktivnosti povezane s obnovljivom energijom. U

¹⁶⁷Wollmann objašnjava da je u Njemačkoj, gdje je energetske sektor tradicionalno bio u vlasništvu i uglavnom u vlasništvu energetske poduzeća iz privatnog sektora, 1998. donesen Savezni zakon koji je, usklađen s relevantnom direktivom EU-a, imao za cilj liberalizirati energetske sektor na tržištu ali i paradoksalan učinak daljnje konsolidacije već postojeće kvazioligopolističke tržišne pozicije energetske divova „Velike četvorke“ (E.ON, RWE, EnBW i švedskog državnog Vattenfalla) s obzirom da je u isto vrijeme osnažio konkurentski pritisak na relativno mali broj postojećih općinskih energetske poduzeća (*Stadtwerke*), koje su se sve više osjećale prisiljenim prepustiti se „Velikoj četvorici“, djelomično najavljujući njihovo „propadanje“ (*Stadtwerkesterben*) (Wollmann, 2018, str. 418).

pogledu vodnog sektora, autor naglašava da su lokalne jedinice ponovno nastavile s aktivnostima opskrbljivanja vodom (Wollmann, 2018, str. 422).

Zaključno, ne treba zanemariti određene poteškoće koje se pojavljuju prilikom procjenjivanja pragmatičnosti daljnjeg procesa remunicipalizacije pri čemu Wollmann posebno upozorava na okolnost nedostatka kvalificiranog osoblja koje bi bilo dužno preuzeti obavljanje predmetnih poslova i aktivnosti te učinkovito i stručno upravljati određenim procesima (Wollmann, 2018, str. 422).

3.2.4 Hrvatska u kontekstu korporatizacije lokalnih javnih službi

Modeli pružanja komunalnih usluga u europskim državama ne odstupaju u bitnome od modela kojima se služe lokalne jedinice u Hrvatskoj. Ipak teško je ne primijetiti veću zastupljenost i usmjerenost europskih gradova i općina u uvođenju privatnog sektora u obavljanju lokalnih javnih službi, naspram Hrvatske gdje se lokalne jedinice, unatoč tome što je sudjelovanje privatnog sektora u pružanju lokalnih javnih usluga zakonom omogućeno, ono se još uvijek se ne primjenjuje dovoljno, već se gradovi i općine, u pravilu oslanjaju na tradicionalne, javno-sektorske modele.

Konkretno, sagledavajući rezultate provedenog istraživanja,¹⁶⁸ zaključuje se da se lokalne jedinice u Hrvatskoj u pružanju komunalnih usluga, uglavnom oslanjaju na trgovačka društva koja su osnovala u te svrhe. Pored spomenutog, u većini slučajeva za potrebe pružanja usluge javne rasvjete i dimnjačarskih usluga, lokalne jedinice dodjeljuju koncesije, kao jedan od oblika uključivanja privatnog sektora, u pravilu s ciljem povećanja učinkovitosti ili radi smanjivanja troškova.

U usporedbi s prikazanim modalitetima i praksama u obavljanju komunalnih djelatnosti na primjerima određenih europskih država, može se zaključiti da postoje specifične razlike u oblicima obavljanja predmetnih usluga, pri čemu se posebno naglašava okolnost da je u većini europskih država vidljiv značajniji stupanj otvorenosti prema privatnom sektoru i/ili javno privatnom partnerstvu (JPP) u pružanju lokalnih javnih usluga, nego što je to slučaj u Hrvatskoj. Na primjer u Njemačkoj i Nizozemskoj JPP ima značajnu ulogu u pružanju usluga određenih komunalnih usluga poput, vodoopskrbe i odvodnje (Wasseverband Strauserberg-Erkner,¹⁶⁹ Hamburg

¹⁶⁸ Vidi poglavlje 4.

¹⁶⁹ Dostupno na <https://www.w-s-e.de/startseite>, pristup 5.5.2024.

Wasser,¹⁷⁰ Waterbedrijf Groningen¹⁷¹), ili zbrinjavanja otpada (AWG Wuppertal,¹⁷² HVC Groep¹⁷³).

Nekoliko je ključnih aspekata koje je potrebno detaljno razmotriti kada se raspravlja o kontekstu korporatizacije lokalnih javnih službi u Hrvatskoj.

Povijesna, politička kultura i volja, drugačija je u europskim državama (posebno u državama srednje, zapadne i sjeverne Europe) naspram one u Hrvatskoj. Prije svega, sagledavajući povijesno nasljeđe, u Hrvatskoj je dugi niz godina bio prisutan sustav upravljanja u kojem su komunalne djelatnosti bile podvrgnute neposrednoj kontroli države, odnosno lokalne samouprave. Drugim riječima nije zanemariva činjenica da je Hrvatska prošla kroz različite etape društvenog razvoja, uključujući tranziciju iz socijalizma u tržišno gospodarstvo.

Nadalje, gospodarski razvoj, odnosno financijska stabilnost imaju ključnu ulogu u pružanju javnih usluga, na način i u skladu s načelima propisanim u ZKG-u. Spomenute europske države imaju dugotrajniju tradiciju korištenja tržišnih alata kao i dugoročnije strategije integriranja privatnog sektora u pružanju komunalnih usluga, za razliku od Hrvatske, gdje su što zbog opreza ili straha od potencijalne privatizacije, ili bojazni od neprihvatljivog oduzimanja lokalne autonomije, stavovi lokalnih jedinica više usmjereni zadržavanju samostalnosti nad obavljanjem lokalnih komunalnih djelatnosti.

Stavljajući prethodno navedeno u europski kontekst, dakle sagledavajući položaj Hrvatske naspram drugih europskih zemalja, važno je istaknuti da je korporatizacija u zemljama poput npr. Njemačke ili Francuske, dio šire strategije¹⁷⁴ modernizacije, koja za cilj ima podizanje

¹⁷⁰ Dostupno na <https://www.hamburgwasser.de/startseite>, pristup 5.5.2024.

¹⁷¹ Dostupno na <https://waterbedrijfgroningen.nl/>, pristup 5.5.2024.

¹⁷² Dostupno na <https://awg-wuppertal.de/index.html>, pristup 5.5.2024.

¹⁷³ Dostupno na <https://www.hvcgroep.nl/>, pristup 5.5.2024.

¹⁷⁴ Usvajanje korporativnog modela upravljanja javnim službama zahtjeva angažman niza resursa te detaljno i ozbiljno isplanirane aktivnosti. Potrebno je provesti temeljitu analizu postojećih aktivnosti i operacija, analizu tržišta, financijske situacije, kvalitete do sada pružane usluge, zadovoljstva korisnika usluga, definirati koje se buduće aktivnosti nastoje realizirati korporativnim modelom upravljanja, postoje li dostatni resursi za to, hoće li se time postići smanjenje postojećih troškova, povećati kvaliteta usluge. Pri tome je korisno provesti financijske projekcije, utvrditi potencijalne rizike. Kada se svemu navedenom dodaju još aktivnosti koje se odnose na usklađivanje s regulatornim okvirom, uključivanje javnosti s ciljem osiguranja transparentnosti, edukacija i informiranja s ciljem upoznavanja javnosti o svim očekivanjima i koracima itd. Dakle, sagledavajući samo jedan, ovdje opisani minorni dio, koji obuhvaća proces implementiranja modela korporatizacije javnih usluga, razvidno je da je riječ o itekako kompleksom zahvatu za koji je potrebno imati ozbiljne i adekvatne kako financijske tako i ljudske kapacitete, viziju ali širu podršku (regulatorni okvir, civilno društvo, građani, politički kontekst).

učinkovitosti i jačanja financijske održivosti javnih službi, što se u pravilu postiže i davanjem veće autonomije subjektima koji djeluju na tržištu.. Također, ne treba zaboraviti da je riječ o državama s bitno većim brojem stanovnika, dugotrajnijom tradicijom korištenja tržišnih mehanizama te razvijenog i kompetitivnijeg tržišta, višim stupnjem tržišne orijentacije, čime se osiguravaju (u pravilu) niže cijene usluga. S druge strane Hrvatska je zemlja s viskom stupnjem teritorijalne fragmentarnosti, oskudnih upravnih kapaciteta, i skromno razvijene razine tržišne utakmice (npr. općinama s jednim ponuđačem pružatelja usluga), što između ostalog, za posljedicu ima da gradovi i općine samostalno određuju kojim će modalitetom obavljati komunalne djelatnosti, pri čemu se odabiru oni oblici pružanja komunalnih usluga koji su u skladu s njihovim kapacitetima, neovisno o tome mogu li potencijalno osigurati učinkovitiju i ekonomičniju realizaciju zadanih ciljeva.

Nadalje, u narativu modernizacije i inovacija, ne može se ne spomenuti bitno značajniji ekonomski potencijal europskih zemalja, u provođenju digitalizacije i uvođenje tzv. pametnih (AI) tehnologija u obavljanju javnih službi, što je postalo imperativom suvremenog i učinkovitog pružanja komunalnih usluga.

Također, spomenute zemlje imaju dugogodišnju tradiciju korporatizacije s razvijenim sposobnostima upravljanja složenim organizacijama, praksu provođenja inovacija i napredne alate kako za nadzor tako uspostavljenog modaliteta obavljanja javnih službi, tako i mehanizme kojima se štiti krajnji korisnik-zaštitu potrošača. S tim u vezi, Hrvatska je još uvijek u procesu usklađivanja svojih praksi s europskim standardima, pa je zanimljivo istaknuti da je konkretno Zakon o zaštiti potrošača (NN 19/22., 59/23.), ključni propis kojim je uređena zaštita osnovnih prava potrošača pri kupnji proizvoda, kao i pri drugim oblicima stjecanja proizvoda na tržištu, donesen tek 2003. (Zakon o zaštiti potrošača NN 96/2003)!¹⁷⁵

Nadalje, nesporno je, da je u Hrvatskoj prisutan proces korporatizacije pružanja javnih usluga, međutim intenzitet tog procesa, obujma i strukture, nije podjednak u svim dijelovima države već on oscilira od jedne lokalne samouprave do druge. Primjerice, Zagreb ima prilično razvijene korporatizirane javne službe (Zagrebački holding d.o.o.)¹⁷⁶ dok npr. u nekim manjim lokalnim

¹⁷⁵ Zanimljiv je podatak da je Sjedinjenim Američkim Državama, Zakon o zaštiti potrošača donesen je još 1972. prošlog stoljeća na temelju kojeg je osnovana je posebna savezna komisija za sigurnost potrošačke robe (Horak i Pavletić Župi, 2005, str. 1032).

¹⁷⁶ Zagrebački holding d.o.o. kojem je osnivač Grad Zagreb sa 100% udjela, osnovan je 2006. godine. Nastao je prijenosom poslovnih udjela 22 trgovačkog društva u vlasništvu Grada Zagreba i sastoji se od 12 podružnica koje obavljaju djelatnosti prethodno spomenutih društava, a vlasnik je i 5 povezanih trgovačkih društava te jedne ustanove.

jedinicama dominiraju klasični modeli pružanja usluga poput vlastitog pogona (npr. Kaštela, Pitomača, Brestovac, i sl.).

Postavlja se pitanje zašto je tome tako? Odgovor leži dakako u teritorijalnoj fragmentiranosti, ali i nizu drugih faktora pri čemu se posebno ističu gospodarski potencijal (kapacitet) pojedine lokalne jedinice, ekonomski uvjeti, politička volja nositelja javne vlasti, potrebe građana kao i infrastrukturne potrebe, obilježja pojedine jedinice i niz drugih čimbenika.

Konkretno, veće lokalne jedinice u pravilu imaju veće proračunske kapacitete koji omogućuju, uspostavljanje korporatiziranog pružanja javnih usluga, budući da isto zahtjeva značajna ulaganja kao i različite resurse. Nadalje, donošenje političkih odluka nositelja lokalne javne vlasti, jedan je možda od ključnih faktora u provođenju korporatizacije javnih usluga. Drugim riječima, u manjim lokalnim jedinicama nositelji javne vlasti, potencijalno mogu biti manje skloni promjenama već ustaljenog načina pružanja usluga, kako zbog političkih pritisaka, straha od gubitka kontrole nad lokalnim resursima ili zbog političkih rizika (gubitka vlasti) tako i zbog objektivnog nedostatka adekvatnih, stručnih i sposobnih resursa koji bi implementirali takve promjene.

Također, manje lokalne jedinice, potencijalno nemaju istu razinu infrastukturnih potreba, zahtjeva i izazova, s kojima se susreću veliki gradovi (ili općine). S druge pak strane, veće lokalne jedinice, sve se više susreću sa složenim problemima, rizicima, zahtjevima građana, dakle izazovima koji utječu na razvoj korporatizacije kao načina kojim bi se osiguralo učinkovito pružanje usluga.

Konačno, treba naglasiti, da percepcija javnosti kao i negativna iskustva s privatizacijom potencijalno pridonose izraženijem otporu i povećanom javnom skepticizmu prema promjenama koje donosi korporatizacija, pri čemu je naglasak posebno na strahu od gubitaka radnih mjesta (uslijed potencijalne privatizacije) i/ili povećanja cijena lokalnih usluga. Što zbog opreza ili bojazni od gubitka socijalne odgovornosti, politički narativi još uvijek su više naklonjeni tradicionalnim modelima pružanja komunalnih usluga, nego priklanjanje trendu korporatizacije,

Zagrebački holding d.o.o. primarno pruža usluge od općeg gospodarskog (javnog) interesa koje obavlja po načelima javne službe a obavljanje tih djelatnosti regulirano je ZKG-om (komunalne djelatnosti), Zakonom o vodnim uslugama (NN 66/19) (djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje) i Zakonom o ljekarništvu (NN 121/03, 142/06, 35/08, 117/08) (ljekarnička djelatnost). Također, sukladno Zakonu o tržištu plina (NN 18/18, 23/20), energetske djelatnosti distribucije i opskrbe plinom obavljaju se kao javna usluga, dok su usluge održavanja nerazvrstanih cesta i sakupljanja otpada od fizičkih osoba/kućanstava zakonski klasificirane kao javno dobro u općoj uporabi, odnosno javne usluge, a sve ostale usluge klasificirane su kao tržišne. Na taj način Grupa Zagrebački holding zajednički osigurava više od 50 različitih usluga grupiranih u pet poslovnih područja (djelatnosti), od kojih se 20 usluga mogu smatrati uslugama od općeg gospodarskog interesa. Više na <https://www.zgh.hr/>, pristup 1.1.2024.

koji se (ne) opravdano poistovjećuje isključivo sa stjecanjem profita i ignoriranjem društvenih i (okolišnih) aspekata lokalne zajednice, odnosno ključnih načela koja se primjenjuju u obavljanju komunalnih djelatnosti: načela kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti (kvalitete), načelo ekonomičnosti i učinkovitosti (najmanji troškovi za korisnike) itd.

Zaključno, budući da ne postoji univerzalni model korporatizacije koji bi bio jednako primjeren svim lokalnim jedinicama u Hrvatskoj, uvažavajući sve opisane čimbenike, prilikom odlučivanja hoće li se određene komunalne djelatnosti podvrgnuti korporatizaciji, nužno je uzeti u obzir specifične okolnosti svake lokalne jedinice, a najbolji pristup će se vjerojatno razlikovati ovisno o kontekstu (promjenjive potrebe i okolnostima pojedine lokalne jedinice, njena veličina, politički okviri, ekonomski potencijal, upravni kapaciteti i sl.).

3.3 Komunalne djelatnosti

Komunalne djelatnosti nezaobilazan su i ključni segment svakodnevnih aktivnosti lokalnih jedinica, bez kojih bi, s obzirom na njihov izuzetan društveni značaj, uobičajeni život građana bio gotovo nezamisliv. Temeljno obilježje komunalnih djelatnosti po čemu se one bitno razlikuju od ostalih vrsta djelatnosti sadržano je u pojmu javnog interesa.¹⁷⁷ U dostupnoj hrvatskoj znanstvenoj literaturi ne postoji jednoznačna i univerzalna definicija pojma komunalnih djelatnosti. U traganju za definicijom navedenog pojma Đerđa, citira Gatarića prema kojem se komunalne djelatnosti određuju kao „one djelatnosti koje su po svom sadržaju i značenju nezamjenjivi uvjet života i rada ljudi te organizacija i zajednica u naselju“ i Antića koji ih tretira kao “propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlaštene subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja” (Đerđa, 2006, str. 213). Sarvan, pak definira komunalne djelatnosti kao djelatnosti od interesa za lokalnu zajednicu koje su od temeljnog značenja za život stanovnika i odvijanje gospodarskih djelatnosti (Sarvan, 2008, str. 1056) dok za Wollmana obavljanje komunalnih djelatnosti obuhvaća vodoopskrbu, kanalizaciju, gospodarenje otpadom, javni prijevoz i opskrbu energijom (Wollmann, 2016, str. 188).

¹⁷⁷ Pojmom javnog interesa obuhvaćene su sve djelatnosti navedene u djelokrugu lokalnih jedinica.

3.3.1 Normativni okviri obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj

Načela obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj uređena su Ustavom Republike Hrvatske i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi¹⁷⁸ te Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

Ustavom Republike Hrvatske, u članku 129.a stavku 1. izrijekom je propisano da „jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaraju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.“¹⁷⁹

Nadalje, temeljni međunarodni pravni dokument koji je Republika Hrvatska prihvatila sukladno odredbi članka 140. Ustava a kojim se građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu je Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: Povelja). Opisani dokument predstavlja dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske a po pravnoj snazi iznad je zakona. U članku 3. Povelje je propisano da se pod lokalnom samoupravnim podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova, koje pravo se ima provoditi putem vijeća ili skupština sastavljenih od članova na slobodnim i neposrednim izborima.

Odredbom članka 19. ZLPRS-a propisano je pravo lokalnih jedinica da u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima koji poslovi su taksativno navedeni. Člankom 35. propisan je djelokrug aktivnosti predstavničkog tijela pri čemu je stavkom 2. propisano je da ono donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave dok je stavkom 5. istog članka propisano da predstavničko tijelo osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje

¹⁷⁸ EPLS, NN – međunarodni ugovori 14/97dostupno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1997_10_14_95.html, pristup 15.4.2022.

¹⁷⁹ Članak 129.a stavak 1. Ustava

gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.¹⁸⁰

Obavljanje lokalnih komunalnih poslova u Republici Hrvatskoj, uređeno je Zakonom o komunalnom gospodarstvu, jednom od temeljnih zakona kojim su regulirana načela, način obavljanja i financiranja komunalnih djelatnosti te druga važna pitanja za komunalno gospodarstvo.¹⁸¹ Navedenim zakonom izričito je utvrđeno osnovno načelo komunalnog gospodarstva prema kojem se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba što prema Antiću znači da su one „po svojoj prirodi takve da su prijeko potrebne za zadovoljenje općih društvenih potreba te zbog svoje osobite važnosti imaju poseban društveni tretman i stoga su izdvojene i uređene posebnim pravnim normama“ (Antić, 1999, str. 632). Također, obavljanje komunalnih djelatnosti u režimu javnih službi, nužno postavlja okvire njihovog izvođenja sukladno načelima na kojima se vođenje javnih službi temelji. Borković navodi da su to sljedeća načela: načelo kontinuiteta, načelo prilagodljivosti, načelo primata i načelo nemerkantilnosti (Borković, 2002, str. 16).

Zakonom o komunalnom gospodarstvu propisana su temeljna načela obavljanja komunalne djelatnosti, prema kojima: one se ne obavljaju radi stjecanja dobiti, već radi osiguravanja isporuke komunalnih usluga korisnicima (načelo neprofitnosti),¹⁸² osiguravaju se na razini koja je najbliža korisnicima (načelo supsidijarnosti),¹⁸³ obavljaju se kontinuirano na način koji osigurava održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti radi ostvarivanja neprekidne isporuke komunalnih usluga, uz mogućnost uskrate isporuke komunalnih usluga korisnicima samo u iznimnim i opravdanim slučajevima (načelo kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti),¹⁸⁴ obavljaju se prema standardima kakvoće pružanja komunalnih usluga propisanim posebnim propisima (načelo kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti),¹⁸⁵ te je isporučitelj komunalne usluge obavezan u obavljanju komunalne djelatnosti postupati na učinkovit,

¹⁸⁰ U kontekstu „drugih pravnih osoba za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne samouprave“ implicira se na osnivanje trgovačkih društava kojima prema navedenoj odredbi temeljna zadaća nije stjecanje dobiti već obavljanje lokalnih poslova od javnog interesa.

¹⁸¹ Komunalno gospodarstvo širi je pojam od komunalne djelatnosti. Prema odredbi članka 2. stavak 1. ZKG-a ono predstavlja cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Zagreba.

¹⁸² Članak 9. ZKG

¹⁸³ Članak 10. ZKG

¹⁸⁴ Članka 13. ZKG

¹⁸⁵ Članka 14. ZKG

ekonomičan i svrhovit način uz najmanje troškove za korisnike (načelo ekonomičnosti i učinkovitosti).¹⁸⁶

Odredbom članka 21. ZKG-a, propisano je da su komunalne djelatnosti one djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave. *De lege lata*, sukladno odredbama članaka 22. i 24. istog zakona izrijekom su taksativno navedene komunalne djelatnosti sukladno njihovoj prethodnoj podjeli na komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture odnosno uslužne komunalne djelatnosti prikazano u Tablici 37.

Tablica 37. Vrste komunalnih djelatnosti

Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture	Uslužne komunalne djelatnosti
1. održavanje nerazvrstanih cesta	1. usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
2. održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	2. usluge javnih tržnica na malo
3. održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	3. usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
4. održavanje javnih zelenih površina	4. komunalni linijski prijevoz putnika
5. održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	5. obavljanje dimnjačarskih poslova
6. održavanje groblja i krematorija unutar groblja	
7. održavanje čistoće javnih površina	
8. održavanje javne rasvjete	

Izvor: autor

Osim gore navedenih komunalnih djelatnosti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, sukladno odredbama članka 26. ZKG-a, može odlukom odrediti i druge djelatnosti od lokalnog značaja, komunalnim djelatnostima odnosno поближе odrediti poslove koji se smatraju obavljanjem

¹⁸⁶ Članka 15. ZKG

komunalnih djelatnosti iz članaka 23. i 25 istog zakona.¹⁸⁷ U obavljanju komunalnih djelatnosti, jedinice lokane samouprave i osobe koje ih provode, dužne su postupati u skladu s načelima na kojima se temelji komunalno gospodarstvo taksativno propisanih člankom 4. ZKG-a.¹⁸⁸

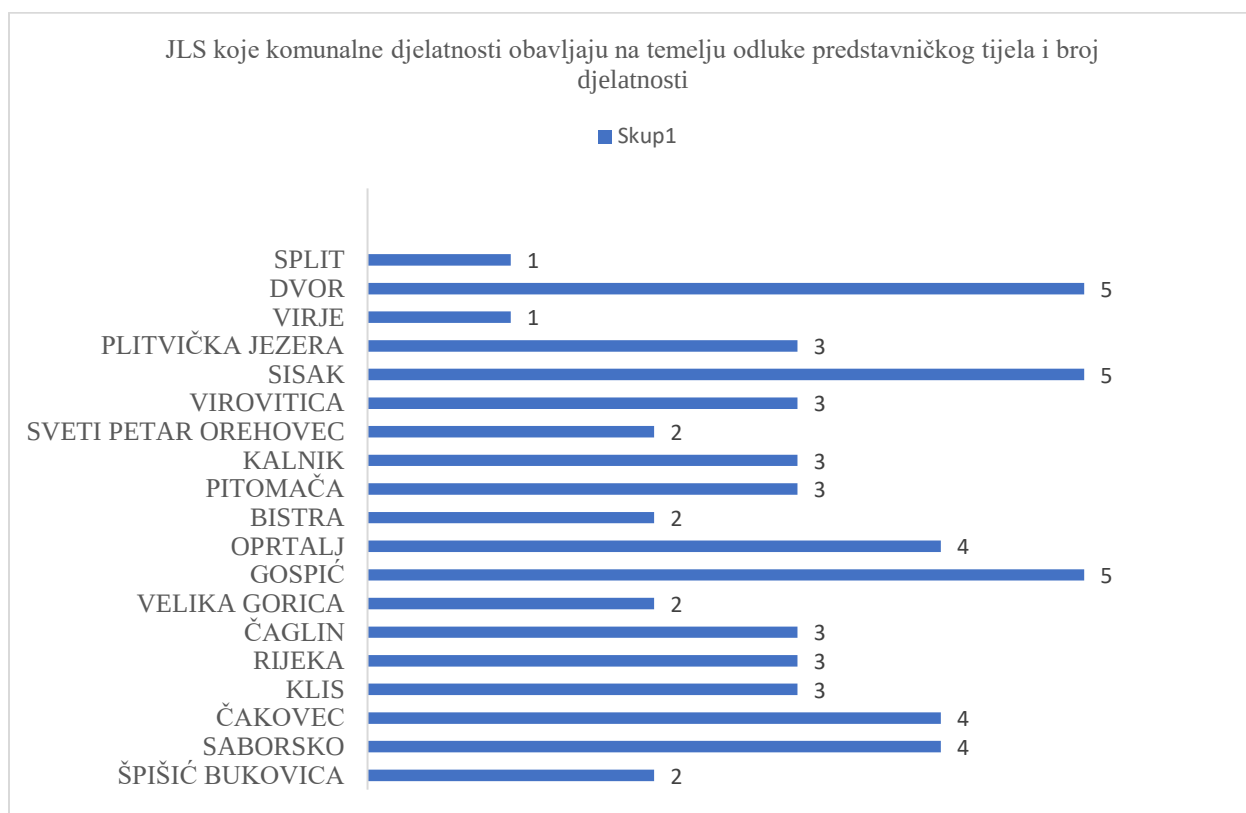
Anketnim upitnikom nastojalo se od JLS iz uzorka, dobiti podatak o komunalnim djelatnostima, koje se obavljaju na temelju odluke predstavničkog tijela te putem kojeg se modaliteta obavljaju. Na navedeno pitanje odgovorilo je 19 JLS iz uzorka i to 7 gradova (Split, Sisak, Virovitica, Gospić, Velika Gorica, Rijeka i Čakovec), odnosno 12 općina (Špišić Bukovica, Saborsko, Klis, Čaglin, Oprtalj, Bistra, Pitomača, Kalnik, Sveti Petar Orehovec, Plitvička Jezera, Virje i Dvor).

Iz dobivenih rezultata razvidno je 17 različitih vrsta djelatnosti, navedenih u Grafu 1. koje se na temelju odluke predstavničkog tijela obavljaju u pojedinim JLS iz uzorka. Slijedom navedenog, od 19 JLS iz uzorka, njih 14, navelo je poslove deratizacije i dezinsekcije, kao aktivnosti koje obavljaju na temelju odluke predstavničkog tijela. Nadalje 6 JLS, označilo je lokalno značajnim poslove zbrinjavanja napuštenih životinja, dok je 7 JLS iz uzorka, prigodno ukrašavanje grada, istaknulo kao djelatnosti od lokalnog značaja. Zanimljivi su odgovori koje su dali općina Pitomača koja je kao posebnost navela uslugu prijevoza skelom, grad Rijeke koja je navela čišćenje mora, općina Klis navodeći održavanja tvrđave (Klis), kao djelatnosti od značaja za lokalnu zajednicu ili npr. održavanje elektropunionica i gradskih bicikala u Gospiću. Zajedničko većini JLS iz uzorka je da se sve navedene djelatnosti obavljaju indirektnim modalitetom, u pravilu putem ugovora o povjeravanju pružanju usluga.

¹⁸⁷Druge djelatnosti od lokalnog značaja primjer mogu biti djelatnosti poput održavanje gradskih kupališta, održavanje javnih satova, održavanje javnih fontana, održavanje javnih sanitarnih čvorova i drugo (Đerđa, 2006, str. 216) ili uređenje plaža, zooloških vrtova itd. (Sarvan, 2008, str. 1062). Više o rezultatima empirijskog istraživanja o tome koje JLS iz uzorka obavljaju djelatnosti na temelju odluke predstavničkog tijela i koje su to djelatnosti, vidi u poglavlju...

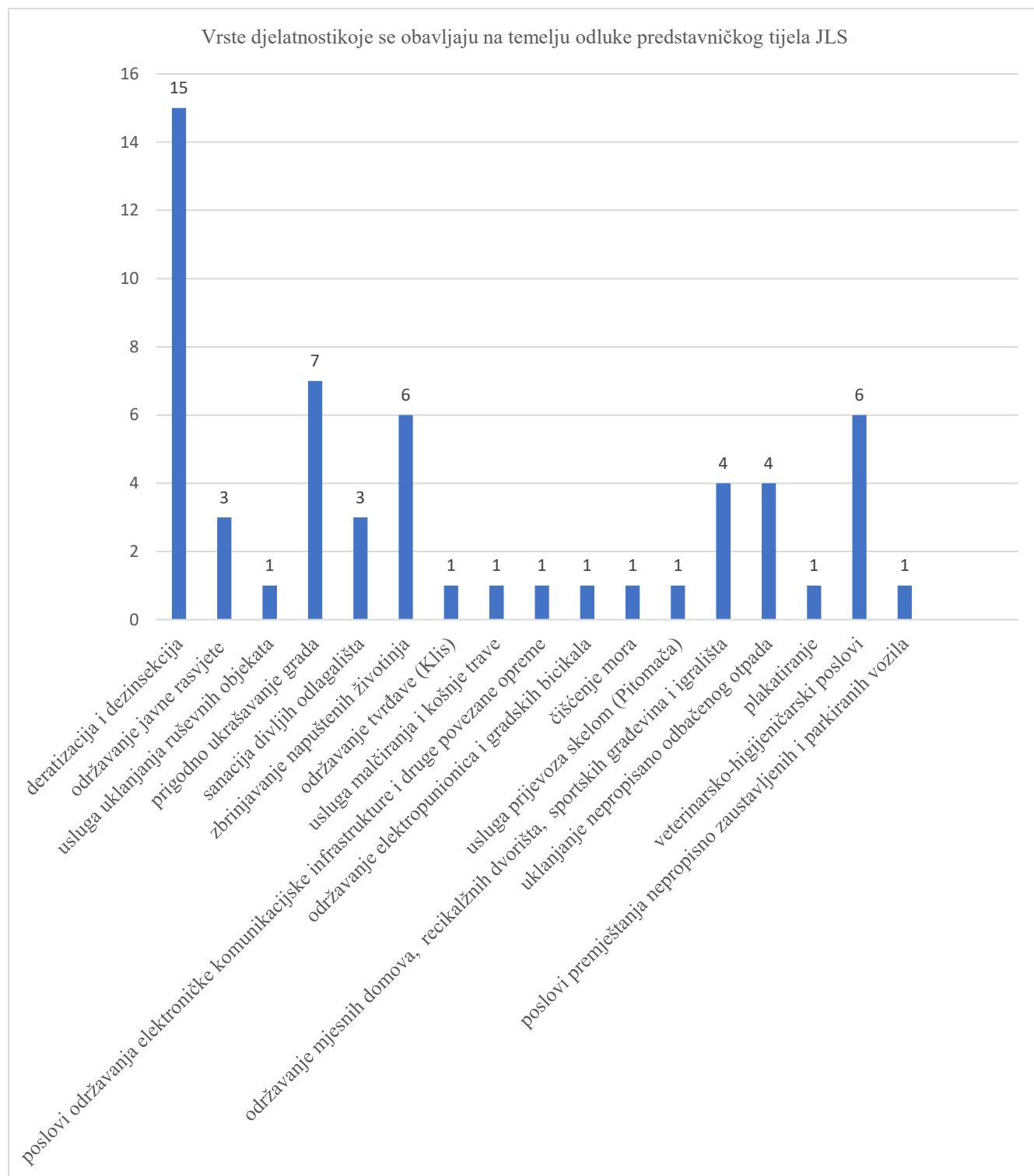
¹⁸⁸Temeljna načela komunalnog gospodarstva su sljedeća: 1. zaštita javnog interesa, 2. razmjerne koristi, 3. solidarnosti, 4. javne službe, 5. neprofitnosti, 6. supsidijarnosti, 7. univerzalnosti i jednakosti pristupa, 8. prilagodljivosti, 9. kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti, 10. kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti, 11. ekonomičnosti i učinkovitosti, 12. zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara, 13. sigurnosti, 14. javnosti, 15. prihvatljivosti cijene komunalnih usluga, 16. zaštite ugroženih kategorija građana.

Graf 1. JLS koje obavljaju djelatnosti na temelju odluke predstavničkog tijela (istraživački uzorak)



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 2. Vrste djelatnosti koje se obavljaju na temelju odluke predstavničkog tijela (istraživački uzorak)



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

3.3.2 Uloga i odgovornost javne vlasti u obavljanju komunalnih djelatnosti

Specifičan, dvostruki pravni položaj i ulogu službi od općeg gospodarskog interesa analizira Sarvan, prema kojoj su u fokusu navedenih službi dva različita cilja. S jedne strane to je posebna uloga javnih vlasti u tržišnom gospodarstvu te nasuprot tome opći javni interes. U pogledu prvog cilja naglasak je na funkcioniranju tržišta i poštivanje tržišnih pravila dok je potonji obuhvaća osiguranje osnovnih potreba korisnika javnih usluga i brige o javnim potrebama u slučaju urušavanja tržišta (Sarvan, 2008, str. 1069).

Posebno pitanje koje se provlači kroz pravnu literaturu u svezi službi od općeg interesa je pitanje oblika odgovornosti u slučajevima neopravdane uskrate ili nekvalitetnog pružanja javnih usluga pri čemu ih Sarvan sistematizira kao odgovornost političkog karaktera, građansko-pravnu odgovornost za naknadu štete, prekršajnu i kaznenu odgovornost. U pogledu odgovorenosti političkog karaktera, prema većini autora, naglasak je na propustima isključivo nositelja javne vlasti uslijed čega se provjera uspješnosti organizacije komunalnih djelatnosti obavlja na lokalnim izborima. Građanskopravna odgovornost za naknadu štete koja je prouzročena neobavljanjem ili nekvalitetnim obavljanjem komunalnih djelatnosti obuhvaća isporučitelja komunalne usluge i lokalnu samoupravu koja je prije svih odgovorna za pružanje javnih usluga na svome području. Konkretno, lokalna samouprava je obvezne osigurati djelovanje komunalnih i drugih službi od općeg interesa tako da se zaštiti imovina građana te spriječi nastanak štete pri čemu je dužna putem svojih tijela nadzirati rad pojedinih službi za obavljanje komunalnih djelatnosti i poduzimati propisane mjere kojima se osigurava njihovo djelovanje te ukoliko svoju obvezu ne izvrši, odgovara za štetu koja pritom nastane.

Autorica pri tom navodi u kojim je slučajevima lokalna samouprava odgovorna za štetu: tjelesna ozljeda od pada prilikom spoticanja na raspuklinu odnosno odvaljen komad asfalta na nogostupu, pad u otvor na pješačkoj stazi koji je nastao zbog loše izvedenih radova na uvođenju plina, nemarnog rada na održavanju kanalizacije, propusta u održavanju javne površine zbog nastanka leda, štete uzrokovane padom trule grane i drugo.

Sarvan također analizira pitanje dopuštenosti obustavljanja isporuke odnosno uskrate komunalnih usluga budući da se isporučitelji komunalnih usluga nerijetko koriste navedenim aktivnostima kao efikasnim sredstvom protiv dužnika, koji nakon primjene takve mjere u pravilu odmah plaćaju dug. Naime zbog monopolističkog položaja određenih isporučitelja usluga, takve se usluge u

pravilu ne mogu zamijeniti drugima, niti je moguće zamijeniti isporučitelja usluge u kojem slučaju isporučitelj komunalnih usluga može korisniku uskratiti isporuku usluga pod uvjetima propisanim posebnim zakonom. Prekršajna odgovornost isporučitelja komunalnih usluga obuhvaća slučajeve kada isporučena usluga ne odgovara propisanoj kvaliteti odnosno kada isporučitelj ne održava objekte i uređaje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti što pak uzrokuje prekid u obavljanju komunalne djelatnosti odnosno njezinu neredovitu isporuku. Također je prekršajno odgovoran isporučitelj komunalne usluge i u slučajevima prekida ili obustave bez opravdanih razloga prema korisniku koji je uredno plaća naknadu. Konačno, kaznena odgovornost postojat će u onim slučajevima kada nekvalitetna komunalna usluga ili njena uskrata ima obilježja kaznenog djela (Sarvan 2008, str. 1080).

3.3.3 Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti

Obavljanje komunalnih djelatnosti usko je povezano s teritorijalnom podjelom zemlje. Uvažavajući sve specifičnosti, mogućnosti i potrebe određene teritorijalne jedinice nositelji javne vlasti lokalnih jedinica, prilagođavaju funkcioniranje i organizaciju komunalnih djelatnosti, bilo to u vlastitom aranžmanu ili povjeravajući ih drugim subjektima koji nisu neposredno vezani za lokalnu vlast.¹⁸⁹

Člankom 33. Zakona o komunalnom gospodarstvu izrijekom je propisano pet mogućih organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti: u obliku trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno (dalje u tekstu: trgovačko društvo), javne ustanove koju osniva jedinica lokalne samouprave, službe – vlastitog pogona koju osniva jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: vlastiti pogon), na temelju ugovora o koncesiji te na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.¹⁹⁰

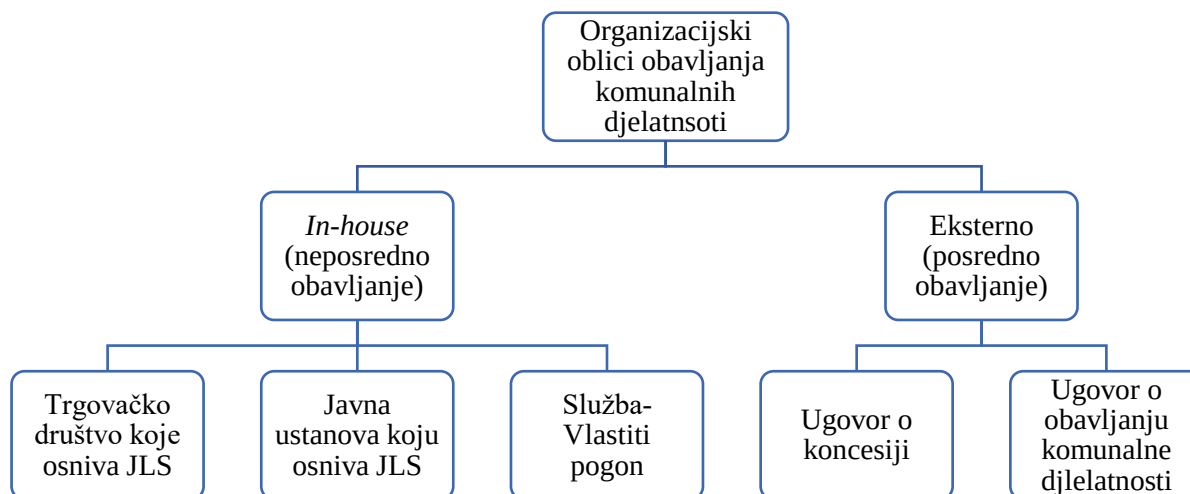
Prva tri organizacijska modela, Kemeter, svrstava u modele neposrednog obavljanja komunalnih djelatnosti, dok obavljanje komunalnih djelatnosti povjeravanjem ih fizičkoj ili pravnoj osobi putem ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, odražavaju posredno obavljanje djelatnosti (Kemeter, 2013, str. 277-279). Slično navodi i Antić, prema kojem se

¹⁸⁹ Obavljanje službi od općeg interesa, lokalne jedinice mogu organizirati u okviru upravnih tijela (vlastiti pogon), osnivanjem pravne osobe u vlasništvu države ili lokalne jedinice (*in-house service providers*) ili davanjem prava za obavljanje službe od općeg interesa trećim osobama (koncesija) (Sarvan, 2008, str. 1071).

¹⁹⁰ Također, istom odredbom propisana je mogućnost da više jedinica lokalne samouprave može zajednički organizirati obavljanje komunalne djelatnosti na jedan od spomenutih načina te da pobrojane pravne osobe i jedinica lokalne samouprave iz tog konteksta imaju status javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom.

organizacijski oblici za obavljanje komunalnih djelatnosti mogu svrstati u dvije skupine: a) izravno obavljanje djelatnosti i b) posredno obavljanje djelatnosti, njihovim povjeravanjem javnim ili privatnim subjektima (Antić, 1999, str. 627).

Shema 18. Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti



Izvor: autor

3.3.4 Neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti

3.3.4.1 Vlastiti pogon

Najdirektniji model obavljanja komunalne djelatnosti, imanentan manjim lokalnim jedinicama s manjim obujmom funkcija (Đerđa, 2006, str. 219), neposredno je prakticiran od strane službenika lokalne jedinice, putem vlastitog pogona. Vlastiti pogon, osniva se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.¹⁹¹ Samostalan je u obavljanju komunalnih djelatnosti sukladno odredbama ZKG-a, posebnog zakona i odluke o osnivanju, no unatoč navedenoj samostalnosti nema pravnu osobnost. Njime upravlja upravitelj pogona u svojstvu pročelnika jedinstvenog upravnog odjela, kojeg imenuje i razrješava gradonačelnik odnosno općinski načelnik.¹⁹²

¹⁹¹ Sarvan smatra da donošenjem odluke o osnivanju vlastitog pogona, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave izravno utječe na poslovanje vlastitog pogona. Navedenom odlukom, predstavničko tijelo uređuje unutarnje ustrojstvo, organiziranje poslovanja i posloводства vlastitog pogona, ograničenja glede stjecanja, opterećivanja i otuđivanja nekretnina i drugo (Sarvan, 2013, str. 277).

¹⁹² Članci 39.-43. ZKG-a

3.3.4.2 Javna ustanova

Komunalne djelatnosti nerijetko se obavljaju i putem javnih ustanova.¹⁹³ U statusnom smislu, javna ustanova je pravna osoba, osnovana i uređena na način propisan Zakonom o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22), u svrhu trajnog obavljanja djelatnosti, pod uvjetom da se ne osniva radi stjecanja dobiti nego obavljanja djelatnosti od javnog interesa. Člankom 37. ZKG-a propisano je da je osnivač javne ustanove jedinica lokalne samouprave pa osnivačka prava u vezi s ustanovom u ime jedinice lokalne samouprave ostvaruje lokalni čelnik. Unatoč jednom od ključnih obilježja javne ustanove-njene samostalnosti, iz navedene odredbe zakona, razvidan je politički učinak lokalnih jedinica nad javnim ustanovama.¹⁹⁴

3.3.4.3 Trgovačka društva (koja osnivaju jedinice lokalne samouprave)

Najčešći oblik obavljanja komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj je onaj putem trgovačkih društava osnovanih od lokalnih jedinica upravo za tu svrhu.¹⁹⁵ Budući da su lokalne jedinice njihov jedini ili većinski vlasnik, spomenuti subjekti neposredno im odgovaraju i pod njihovom su kontrolom, a aktivnosti koje poduzimaju prvenstveno su usmjerene na zadovoljenje općeg interesa a podredno (ukoliko je moguće) na ostvarivanje dobiti.¹⁹⁶ Drugim riječima, trgovačka društva u obavljanju komunalne djelatnosti, u situaciji kada rješavanje komunalne problematike postaje financijski sve zahtjevnije, posebno moraju osigurati tj. uravnotežiti dva kontradiktorna zahtjeva: zahtjev za učinkovitošću u realizaciji poslova od općeg interesa, rukovodeći se pri tom svim načelima komunalnog gospodarstva uz primjenu tržišnih mehanizama i uobičajenih tvrdih načela primjerenih tržišnoj utakmici te uz to, ultimativnu zaštitu javnog interesa.

Člankom 34. ZKG-a propisano je da trgovačko društvo obavlja komunalne djelatnosti na temelju odluke o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odnosno predstavnička tijela više jedinica lokalne samouprave u slučaju u

¹⁹³ Kemeter ovdje ističe javnu ustanovu za odlaganje komunalnog i neopasnog tehnološkog otpada sjeverozapadne Hrvatske koju su osnovali gradovi: Čakovec, Mursko Središće, Varaždin, Ivanec, Ludbreg, Lepoglava, Novi Marof, Varaždinske toplice, Koprivnica, Klanjec, Đurđevac, Zlatar, Pregrada, Zabok, te županije: Međimurska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Krapinsko-zagorska (Kemeter, 2013, str. 278).

¹⁹⁴ Više u člancima 7. 12. 13. i 35. Zakona o ustanovama

¹⁹⁵ Osnivaju se na temelju Zakona o trgovačkim društvima (NN 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, 40/19)

¹⁹⁶ Člankom 35. ZKG-a propisano je da se obavljanje komunalnih djelatnosti može se povjeriti trgovačkom društvu u kojemu jedinica lokalne samouprave odnosno više jedinica lokalne samouprave u slučaju zajedničke organizacije obavljanja komunalne djelatnosti ima sve dionice odnosno udjele.

kojem više jedinica lokalne samouprave obavljanje jedne ili više komunalnih djelatnosti organizira zajednički.¹⁹⁷

Kontroliranje trgovačkih društava od strane lokalnih jedinica, manifestira kroz postupke imenovanja uprave i nadzornog odbora trgovačkog društva te se na taj način ostvaruje se i politički nadzor nad poslovanjem takvog društva.¹⁹⁸ Motivi osnivanja trgovačkih društava radi obavljanja komunalnih djelatnosti pronalaze se u pragmatičnim razlozima koji se prvenstveno odnose na njihovu veću poslovnu fleksibilnost s posebnim naglaskom na procese zapošljavanja, financiranja ili pak prilagodljivosti tržištu, zbog čega prema Đerđi, ovakav način obavljanja komunalnih djelatnosti posljednjih desetljeća sve više dominira (Đerđa, 2006, str. 220).

3.3.5 Posredno obavljanja komunalnih djelatnosti

U pogledu posrednog obavljanja komunalnih djelatnosti, povjeravajući poslove subjektima koji nisu izravno povezani s lokalnim jedinicama zakonom su propisani modeli dodjele ugovora o koncesiji za obavljanje određene djelatnosti i ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Naime, različite reformske inicijative, kojima je diskurs javnog sektora podvrgnut, s posebnim naglaskom na proces kontrolirane liberalizacije i privatizacije, odnosno utjecaja privatnog sektora, postaje sve značajniji faktor pri odabiru modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti. Osnovni modaliteti participiranja privatnog sektora u obavljanju javnih službi kako navode Koprić et al. su koncesije (koncesionarna javna služba), obavljanje na temelju ugovora o povjeravanju, javna nabava i ostali oblici suradnje poput mješovitih organizacijskih modela te oblici javno-privatnog partnerstva (Koprić et al., 2014, str. 244).

3.3.5.1 Ugovor o koncesiji

Obavljanje komunalnih djelatnosti moguće je povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi koje nisu neposredno vezane za lokalnu vlast, ugovorom o koncesiji, temeljem kojeg se one obvezuje obavljati određenu djelatnost pod propisanim uvjetima.¹⁹⁹ Prema Borkoviću, nositelji javne vlasti ovlašćuju koncesionara na vođenje određene javne službe, što nužno ne znači preoblikovanje javne

¹⁹⁷ Članak 34. ZKG-a

¹⁹⁸ Člankom 48. stavkom 1. točkom 6. ZLPRS propisano je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 35. stavka 1. točke 5. istog zakona, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

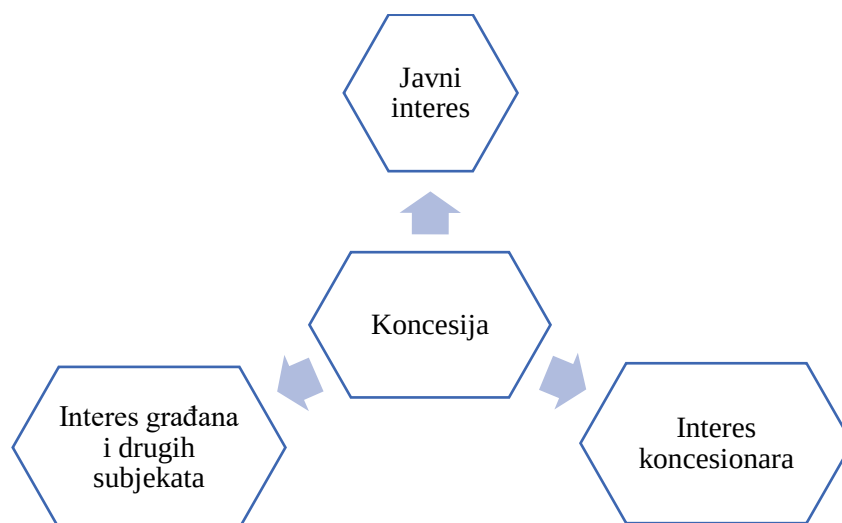
¹⁹⁹ Postupci davanja koncesije, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija te druga pitanja u vezi s koncesijama propisana su Zakonom o koncesijama, pročišćeni tekst (NN 69/17, 107/20).

službe u pravnu osobu u privatnom vlasništvu, kao niti što dobivanje koncesije ne pretvara koncesionara u javnog funkcionara. Dakle, koncesionar samo stječe subjektivno pravo pružanja određene usluge iz područja javnih službi kao i pravo naplaćivanja te usluge od onih koji to uživaju (Borković, 2002, str. 33).

Pojam koncesije, Koprić et al. definiraju kao dopuštenje za određene aktivnosti za koje uobičajeno postoji zabrana ili su primarno rezervirane za subjekte iz javnog diskursa (Koprić et al., 2014, str. 244). Radi se o najdulje trideset godina, dugoročnom obvezno pravnom odnosu, u kojem djelatnost obavlja privatni subjekt a javna vlast određuje pod kojim se uvjetima ta djelatnost ima obavljati te ujedno i nadzire njezinu realizaciju (2014, str. 244).

Idealni koncept dodjele koncesije pruža izgradnju trostranog odnosa zasnovanog na zadovoljenju interesa: pruža se određena javna usluga od interesa za društveni zajednicu, koncesionar obavlja određenu službu i naplaćuje je od uživalaca te usluge, građani i drugi subjekti stječu mogućnost korištenja određenom javnom službom.

Shema 19. Ugovor o koncesiji



Izvor: autor prema Borković, 2002, str. 33

ZKG taksativno propisuje koje se pravo obavljanja komunalnih djelatnosti i pravo korištenja komunalne infrastrukture radi obavljanja komunalnih djelatnosti, koncesijom može steći: pružanje usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, pružanja usluga javnih tržnica na malo, komunalni linijski prijevoza putnika, obavljanja dimnjačarskih poslova i održavanja javne rasvjete.²⁰⁰ Davatelj koncesije, sukladno ZKG, je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave koje ujedno i odlukom određuje komunalne djelatnosti koje se obavljaju na temelju koncesije.²⁰¹ Riječ je ugovornom odnosu u kojem privatni sektor u cijelosti preuzima rizik i odgovornost za ulaganje i održavanje infrastrukture te se istekom ugovora o koncesiji infrastruktura vraća javnom sektoru (Kemeter, 2013, str. 284). Naknada za koncesiju uplaćuje se u korist proračuna jedinice lokalne samouprave – davatelja koncesije²⁰² te se koristi za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture čijim se korištenjem obavlja komunalna djelatnost za koju je koncesija dodijeljena.²⁰³

Prema Borokoviću, podjeljivanje koncesije ne znači nužno privatizaciju javne službe, samo zato što je obavlja privatna osoba, kao što niti što dobivanje koncesije ne pretvara koncesionara u javnog dužnosnika iz okolnosti što obavlja javnu službu. Drugim riječima, autor objašnjava da dobivanjem koncesije koncesionar samo stječe subjektivno pravo da obavlja službu kao i pravo da naplaćuje svoje usluge od njezinih uživalaca a posebna obveza koncesionara obuhvaća nastojanje da se predmetnu službu obavlja trajno, uredno i u skladu s namjerom zbog koje je koncesija podijeljena (Borković, 2002, str. 33).²⁰⁴

3.3.5.2 Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova

Drugi posredni oblik u obavljanju komunalnih djelatnosti predstavlja slučaj, u kojem jedinica lokalne samouprave za obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju isključivo iz njezina proračuna, povjerava obavljanje tih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora nakon provedenog postupaka odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti, prema propisima o javnoj nabavi.²⁰⁵ Predstavničko tijelo

²⁰⁰ Članak 44. ZKG

²⁰¹ Članak 44. stavak 2 i članka 45. ZKG

²⁰² Članak 47. ZKG

²⁰³ Članak 75. stavak 1. točka 4. ZKG u svezi članka 103. ZKG-a

²⁰⁴ Marcou u kontekstu obavljanja komunalnih usluga spominje kako ugovori o koncesiji datiraju još iz 19. stoljeća te da je razvojem upravne sudske prakse nastao niz različitih oblika a u pravilu se koriste dvije glavne vrste ugovora: ugovori o koncesiji (*délégations de service public*; DSP) i ugovori o nabavi (Marcou, 2016, str. 58).

²⁰⁵ Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16).

jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti koje se na njezinu području mogu obavljati na temelju ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti dok sam ugovor u ime jedinice lokalne samouprave sklapa lokalni čelnik.²⁰⁶ Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova je naspram koncesije, prilagodljiviji model integriranja privatnog sektora u obavljanje javnih službi te se često koriste u lokalnoj samoupravi kao jedan od modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi (Koprić et al., 2014, str. 244).

3.4 Upravni kapacitet jedinice lokalne samouprave

Koncept upravnog kapaciteta (*administrative capacity*) i njegov razvoj predstavlja jedan od odlučujućih faktora koji utječu na napredak i poboljšanje javne uprave, neovisno o tome o kojoj komponenti javne uprave je riječ – državnoj upravi, teritorijalnoj samoupravi ili javnim službama. U samoj srži, pojam kapaciteta, definira se vrlo široko i elastično, pa temeljna definicija obuhvaća njegovo opće značenje: sposobnost pojedine organizacije realizirati utvrđene ciljeve. Riječ je o dakako o univerzalnog i višedimenzionalnog konceptu, ključnom za provedbu javnih politika i ciljeva nositelja vlasti, čije je jačanje jedan od *conditione sine qua non* uloga države, s obzirom da nedostatan upravni kapacitet u pravilu uzrokuje negativne implikacije za razvoj pojedine zemlje u cijelosti. U kontekstu pružanja lokalnih javnih usluga, kapacitet određenog subjekta (nadležnog za obavljanje komunalnih djelatnosti) ključan je za osiguravanje učinkovitog i kvalitetnog pružanja usluga.

Upravni kapacitet jedan je od ključnih preduvjeta za stvaranje politika i programa pogodnih za inovacije i održivi gospodarski razvoj (Kattel, Randma-Liiv i Kalvet, 2011, str. 71) pri čemu različiti institucionalni okviri kao i povijesno nasljeđe zemalja, utječu na njegov kontekst.

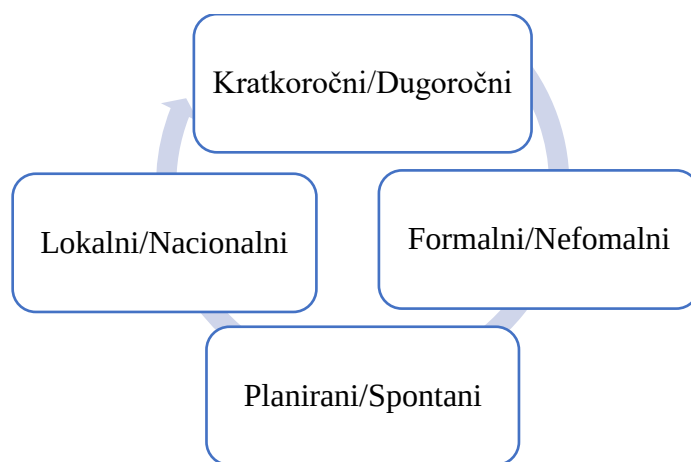
Složenost i sveobuhvatnost sintagme „upravni kapacitet“ razvidna je već iz samog uvida u dostupnu literaturu gdje bogati niz sinonima upućuje na njeno višeslojno i fluidno značenje. Addison, navodi samo neke od njih: „birokratski kapacitet“, „kapacitet javnog sektora“ „državni kapacitet“, „institucionalni kapacitet“, „izvršni kapacitet“, „organizacijski kapacitet“ (Addison, 2009, str. 1).²⁰⁷

²⁰⁶ Članci 48. – 50. ZKG-a

²⁰⁷ Zbog izrazite različitosti u definiranju pojma kapaciteta, Bryan radi jasnijeg razumijevanja, naglašava tri posebne kategorije u okviru navedenog pojma: resurse, sposobnosti i kompetencije. Autorica definira resurse Resursi su *inputi* u proizvodni proces određene organizacije i njena sposobnost u realizaciji ciljeva; sposobnosti se pak shvaćaju

Upravni kapacitet definira se kao određena razina uspješnosti organizacijskih struktura u rješavanju društvenih i administrativnih problema zbog kojih su utemeljeni. Najkraće rečeno, riječ je o potencijalu upravnog aparata u uspješnom izvršavanju pojedinih ciljeva a s obzirom na višeznačnost i slojevitost pojma upravnog kapaciteta razlikuju se: kratkoročni i dugoročni, formalni i neformalni, planirani i spontani te lokalni, regionalni i nacionalni upravni kapaciteti (Nelissen, 2002, str. 12).

Shema 20. Vrste upravnog kapaciteta



Izvor: autor prema Nelissen, 2002, str. 12

3.4.1 Pojam i značaj upravnog kapaciteta

Različitim shvaćanjem koncepta upravnog kapaciteta bavio se niz autora. Prema Honadleu upravni kapacitet obuhvaća institucionalnu sposobnost nositelja vlasti u formuliranju, provođenju politika, planova i drugih aktivnosti usmjerenih na zadovoljenje javnog interesa (Honadle, 1981, str. 577), te ima presudnu ulogu u kreiranju politika i pružanja usluga (Jeong, 2007, str. 86). Honadle u radu *Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose*, navodi dvije definicije prema kojima se upravnim kapacitetom nastoji „izgraditi sposobnost državne i lokalne samouprave za utvrđivanje potreba, tražiti rješenja, obrađivati informacije, mijenjati prioritete, programe i postupke, pružati povratne informacije i modificirati ponašanje na temelju evaluacije“, odnosno upućuje na sposobnost nositelja javne vlasti u identificiranju problema, razvoja i evaluacije

kvalificiranost organizacije u apsorpciji i mobilizaciji resursa dok se pod kompetencijama podrazumijevaju oni organizacijski resursi i sposobnosti koji se odnose na organizacijsku učinkovitost (Kolar Bryan, 2011, str. 33-34)

alternativnih politika za njihovo rješavanje i upravljanja državnim programima“ (Honadle, 1981, str. 576).

Pojam upravnog kapaciteta naširoko je prihvaćen u znanstvenim krugovima te se široko koristi u različitim oblicima i kontekstu. Budući da njegovo značenje nije univerzalno definirano, dostupna literatura nudi širok spektar njegova shvaćanja i razumijevanja. Tako i Addison pojašnjava da je Europska komisija prilikom provođenja procesa konvergencije u srednjoj i istočnoj Europi, koristila različite formulacije za koncept upravnog kapaciteta, te ih spojila u sveobuhvatno značenje kao “administrativne strukture i sustavi, ljudski resursi i upravljačke vještine potrebne za usvajanje i provedbu *acquis communautaire* (Addison, 2010, str. 4; Giljević, 2015, str. 209).

Koprić et al. objašnjavaju koja obilježja predstavljaju suštinu i sveukupnost zahtjeva što ih Europska unija postavlja pred kandidate, s ciljem postizanja standardiziranog obrasca postupanja i realizacije zadanih funkcija. Ona obuhvaćaju sposobnost uprave u samostalnom obavljanju zadanih funkcija lišena političkih pritisaka, konciznost normi kojima su regulirani procesi funkcioniranja javne uprave, njezina održivost, fleksibilnost i neovisnost te odgovornost kao temeljna komponenta o kojoj ovisi njena učinkovitost i sposobnost realizacije aktivnosti (Koprić, et al. 2012, str. 119). Slično shvaćanje navodi i Caiden, za međunaodnu oraganizaciju Ujedinjenih naroda, koja kroz koncept upravnog kapaciteta opisuje one korake koje je potrebno poduzeti radi ostvarivanja ciljeva usmjerenih na unapređivanje upravnih sustava, realizacije razvojnih potreba, planova, programa i projekata odnosno umanjivanja smetnji koje stoje na putu prema modernizaciji (Caiden, 1973, str. 329-330).

U kontekstu pristupanja tranzicijskih zemalja Europskoj uniji i provođenja reformi njihove javne uprave uključujući i reformu službeničkog sustava, važno je istaknuti posebnu ulogu programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), s tri ključna formulirana cilja usmjerenih na: jačanje i modernizaciju službeničkog zakonodavstva, osnaživanje institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija i razvijanje horizontalnih programa osposobljavanja službenika (Marčetić, 2006, str. 96-97).

U novijoj domaćoj literaturi, pojmom upravnog kapaciteta bavi se Giljević, koji je dao značajnu analizu i pregled razvoja predmetnog koncepta. Autor navodi da u središte pozornosti spomenuti termin dolazi sredinom 1990-ih godina u okviru procesa pristupanja tranzicijskih zemalja u Europsku uniju. Kako autor ističe, za tranzicijske je zemlje, s ciljem učinkovite provedbe *acquis*

communaux odnosno reformiranja vlastite javne uprave, kao ključnog faktora u procesu integriranja tih zemalja u Europsku uniju, pored već utvrđenih političko-demokratskih i ekonomskih kriterija, uveden i dodatni pristupni, institucionalni kriterij, koji se osobito u području pravosuđa i javne uprave, odnosio na sposobnost institucija u razvijanju upravnih sustava prema određenim standardima i realizaciji spomenutog cilja (Giljević, 2015, str. 208).²⁰⁸

3.4.2 Perspektive upravnog kapaciteta

Upravni kapacitet moguće je promatrati iz niza različitih perspektiva. Ingraham tumači da je riječ temeljnoj funkciji nositelja vlasti, onoj koja je povezana s odgovornim demokratskim upravljanjem, vještini razboritog korištenja javnih resursa i njihovog usmjeravanja prema realizaciji zadanih ciljeva, te sposobnosti učinkovitog upravljanja koja kulminira evaluacijom ostvarenih ciljeva (Ingraham, 2007, str. 3). Drugim riječima, stavlja naglasak na nositelja javne vlasti i njegove sposobnosti planiranja i upravljanja, rješavanju društvenih problema i osiguranja dobrobiti građana.

Ellis (2010) i Milio (2007) sistematizirali su pregled različita shvaćanja upravnog kapaciteta prikazanih u Tablici 38..

Tablica 38. Perspektive upravnog kapaciteta

Upravljanje instrumentima političkog ili ekonomskog sustava i prevođenje političke i kolektivne volje u aktivnosti putem upravljanja i provedbe	Farazamand, 2009
Zbroj individualnih kapaciteta državnih službenika koji kao ključni faktor u konačnici određuje pružanje usluge	Mentz, 1997; North, 1992
Skup atributa utjelovljenih u učinkovitim organizacijama koji pružaju sredstva za učinkovito ostvarivanje njihovih misija	Misener i Doherty, 2009
Sposobnost obavljanja funkcija, rješavanja problema, postavljanja ciljeva i postizanja ciljeva	Milio, 2007; Fukuda-Parr et al., 2002; Janicke, 2001

²⁰⁸U kontekstu pristupanja Europskoj uniji, zemalja srednje i istočne Europe, upravne kapacitete detaljnije je interpretirala SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*), zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije osmišljena 1992. s ciljem podupiranja tranzicijskih zemalja u njihovim nastojanjima restrukturiranja svoje javne uprave. Program ocjenjivanja SIGME obuhvatio je područja: pravnu regulaciju upravnih službenika i upravnog postupanja, upravljanje javnim rashodima, javne nabave, unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru, vanjsku reviziju i sustav javnog poštenja (Giljević, 2015, str. 208-209).

Sposobnost obavljati funkcije, rješavati probleme, postavljati i postići ciljeve	Fukuda-Parr et.al., 2002; Jänicke, 2001
Sposobnost obavljanja i održavanja odgovarajućih zadataka efikasno i efektivno	Hildebrand i Grindle, 1994

Izvor: autor prema Ellis, 2010, str. 1; Milio, 2007, str. 435

Prema dostupnoj literaturi proizlazi da se upravni kapacitet može promatrati u širem i užem smislu. Giljević objašnjava razliku između te dvije pojave na sljedeći način: ako se govori se o upravnom kapacitetu čitavog upravnog sustava pojedine zemlje, riječ je o upravnom kapacitetu u širem smislu, dok je riječ upravnom kapacitetu u užem smislu, kada se o upravnom kapacitetu pojedine upravne organizacije (Giljević, 2015, str. 208).

Koprić pak razlikuje dva osnovna shvaćanja upravnih kapaciteta: europsko pragmatično, koje se u pravilu odnosi na normativu regulaciju i pojedine elemente sustava javnih službenika te apstraktnije i složenije znanstveno shvaćanje koje je spomenuti autor sistematizirao u pet kategorija s naglaskom na ključne komponente, razvidnih u tablici koja slijedi (Giljević, 2015, str. 210).²⁰⁹

Tablica 39. Znanstveno shvaćanje upravnog kapaciteta

Upravni kapacitet	Ključni elementi
Javne politike, strateško planiranje upravnih reforma i pravna regulacija	Participacija građana i stručna podloga oblikovanja javnih politika, strateško planiranje upravnih reforma, kvaliteta pravne regulacije i procjena učinaka novih propisa
Organizacijska pitanja	Organizacija teritorijalnog upravnog sustava, primjerenost formalne organizacijske strukture, organizacija centra vlade, smanjenje javnog sektora i organizacijska kultura
Funkcionalna pitanja	Efikasno upravno postupanje i pravna zaštita prava građana i poslovnih subjekata,

²⁰⁹ Kolar Bryan razlikuje šest dimenzija kapaciteta: ljudski resursi, financijski resursi, informacijska tehnologija, znanje, predanost dionicima i suradnja (Kolar Bryan, 2011, str. 64-84)

	autonomija javnih menadžera, strateško planiranje, suradnja javnog, privatnog i civilnog sektora te euprava i primjena ICT-a
Personalna pitanja	Depolitizacija, etički standardi, primjeren službenički sustav i upravno obrazovanje i usavršavanje
Potpora razvoju upravnih kapaciteta	Akademsko-istraživačka potpora domaćih i inozemnih institucija

Izvor: autor prema Giljević, 2015, str. 210

3.4.3 Uloga upravnog kapaciteta u lokalnim upravnim organizacijama

Organizacijsku perspektivu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj iscrpno je obrazložio Koprić, prema kojem je njezin upravni kapacitet još uvijek zanemariv s obzirom na kvantitativni i kvalitativni nedostatak adekvatno educiranih kadrova. Autor naglašava nezadovoljavajuću politiku zapošljavanja te se osvrće na problem organizacije posebno u malim lokalnim jedinicama, pri čemu ističe njihovu neproduktivnost, bez konkretnih i konzistentnih ciljeva i ideja na koji način ih realizirati. U pogledu pružanja lokalnih komunalnih usluga, Koprić konstatira da se komunalne djelatnosti ne mogu normalno izgrađivati u okolnostima kad svaka lokalna jedinica ima pravo ali i tendenciju osnivanja vlastitog trgovačko društvo za komunalne djelatnosti odnosno vlastitog pogona dok na drugoj strani postoje male lokalne jedinice koje su lišene takvog kapaciteta te nisu u mogućnosti pružiti niti minimalni krug javnih usluga (Koprić, 2014, str. 143-144).

El Taliawi i Van Der Wal, objašnjavaju da je organizacijsko operativna struktura upravnog aparata usko povezana s upravnim kapacitetom kojeg definiraju kao sposobnost nositelja vlasti u upravljanju ljudskim i fizičkim resursima u nastojanju realizacije zadanih ciljeva, što se posebno manifestira u organiziranoj provedbi politika, odnosno aktivnostima izabranih imenovanih rukovoditelja odgovornih za provedbu obećanih politika. Pri tome ističu da je operacionalizacija inicijativa i aktivnosti nositelja vlasti uvjetovana s time koliko je upravni aparat sposoban identificirati ključne probleme, odrediti prioritete u njihovim rješavanju, dodijeliti resurse i provesti adekvatne politike radi učinkovite i djelotvorne isporuke javnih dobara i usluga (El Taliawi i Van Der Wal, 2019, str. 244)

U organizacijskoj perspektivi, ukoliko javna organizacija nije mogućnosti autonomno osigurati dostatan upravni kapacitet kao odgovor za sve izazove upravljanja, nužno je pristupiti angažmanu privatne inicijative kojom će se omogućiti otklanjanje određenih nedostataka poput nedovoljne stručnosti ili niskog tehnološkog potencijala, te se na taj način supstituirati javno djelovanje (Caiden, 1973, str. 332).

Veličina upravnog kapaciteta i odabir modaliteta obavljanja lokalnih službi prema Zafra-Gomez et al. izravno su povezani što argumentiraju na primjeru situacije u kojoj određene lokalne jedinice uglavnom zbog svoje veličine (male lokalne jedinice) nisu u mogućnosti, bez većih prepreka, učinkovito provoditi zadane aktivnosti (Zafra-Gomez et al., 2014, str. 22). Manje lokalne jedinice u obavljanju lokalnih javnih službi, putem međuopćinske suradnje ili putem vanjskog ugovaranjem, mogu iskoristiti prednosti ekonomije razmjera dok su s druge strane, veće lokalne jedinice, u pravilu inovativnije te imaju na raspolaganju značajniji upravni kapacitet, koji im omogućuje premošćivanje određenih tehničkih ili upravnih pitanja povezanih s funkcioniranjem poduzeća u vlasništvu lokalne samouprave (Schoute, Budding i Gradus, 2018, str. 520). Sličnog su mišljenja i Bel i Fageda koji se bave pitanjem povezanosti i učinaka privatizacije sa veličinom lokalnih jedinica. Naime, autori smatraju da se privatizacijom, veći potencijal smanjenja rashoda, očekuje u urbanim područjima s obzirom na izraženiju dostupnost mreže vanjskih pružatelja usluga i veće konkurencije dok pak manji gradovi mogu imati koristi od privatizacije isključivo zbog nižih troškova poslovanja (Bel i Fageda, 2007, str. 520-521).

Tablica 40. Uloga upravnog kapaciteta u organizacijskoj perspektivi

	Manje lokalne jedinice	Veće lokalne jedinice
Veća vjerojatnost	Međuopćinska suradnje ili vanjsko ugovaranje	Vanjsko ugovaranje ili angažman poduzeća u vlasništvu lokalne jedinice
Manja vjerojatnost	<i>In house</i> angažman	Međuopćinska suradnja

Izvor: autor prema Schoute, Budding i Gradus, 2018, str. 520

Donahue, Selden i Ingraham također smatraju da organizacijske jedinice većeg upravnog kapaciteta imaju mogućnost ostvariti bolje rezultate u pogledu upravljanja ljudskim potencijalima naspram onih organizacijskih modela u kojima dominiraju zainteresirane skupine poput sindikata ili koje su nemaju dovoljno kvalificiranih službenika koji bi trebali upravljati spomenutim resursima (Donahue, Selden i Ingraham, 2000, str. 381).

Nadalje, kada je riječ o eksternaliziranom pružanju lokalnih javnih usluga, koncept upravnog kapaciteta predstavlja kvantifikaciju ljudskih resursa koji se mogu angažirati u onim situacijama kada upravljanje zahtijeva sudjelovanje privatnih ugovaratelja i partnera izvršavanju tih usluga, pri čemu je važno voditi računa o faktorima poput količine eksternaliziranih usluga, njihove složenosti i potencijalno zahtijeva vanjskih izvođača.

Način alociranja spomenutih personalnih resursa, utječe na izazove upravljanja koje postavlja angažman privatnih ugovaratelja. Drugim riječima, pri eksternaliziranom obavljanju javnih službi, od službenika se zahtijevaju određena znanja i vještine povezanih s razumijevanja tržišnih operacija, procesom definiranja i ugovaranja tih poslova, nadzora djelatnosti privatnog aktera te izvršenja tih ugovora. U tom smislu organizacijske strukture s jačim upravnim kapacitetom imaju mogućnost ostvarivanja značajnijih prednosti pri eksternaliziranom obliku obavljanja javnih službi (Andrews i Entwistle, 2015, str. 278).

U kontekstu problematike javnih službi, Amirkhanyan, navodi primjer lokalnih jedinca koje napuštaju svoje funkcije izravnog pružatelja usluga. Autorica upozorava da je u tim okolnostima nužno uspostaviti adekvatne normativne okvire koji će osigurati kvalitetno pružanje javne usluge i što je najvažnije zaštititi interese socijalno ugroženih građana, što pak implicira na potrebu i obvezu podjele rizika između javnog i privatnog partnera te posljedično kako napuštaju svoju ulogu neposrednog pružatelja usluge, prisiljene uspostaviti takve pravne aranžmane koji će osigurati kvalitetu službe i čuvati interese najsiriromašnijih građana. To indicira na potrebu pažljive analize o podjeli rizika između javnog i privatnog partnera (Amirkhanyan, 2008, str. 665) te nastojanje sagledavanja svih prednosti i nedostataka eksternalizacije pružanja javnih usluga, prije nego što se lokalne jedinice odluče za taj modalitet.

Zaključno, sagledavajući provođenje reformi u lokalnim jedinicama, Scott navodi da njihov smanjeni upravni kapacitet onemogućuju postizanje značajnih rezultata tih reformi. Pojednostavljeno, neodgovarajući, nedostatan upravni kapacitet implicira negativan utjecaj na

rezultate i ishode reformi.²¹⁰ Autorica ističe da se navedeni problem sve češće pripisuje niskom stupnju obrazovanja, ili nerijetko smišljenim i svjesnim nastojanjem središnje države u održavanju skromnijeg upravnog kapaciteta, uskraćujući lokalnim jedinicama materijalna sredstva za stručna osposobljavanja i edukacije lokalnih službenika (Scott, 2009, str. 7-8).

Opisano potvrđuje da smanjeni upravni kapacitet predstavljati značajan izazov u provedbi reformi lokalne samouprave te da je za postizanje konkretnih rezultata potrebno usmjeriti aktivnosti na različita dugoročna ulaganja poput osiguranje razvoja zaposlenika, uspostavljanja adekvatnih procedura upravljanja kvalitetom usluge, rizicima itd.

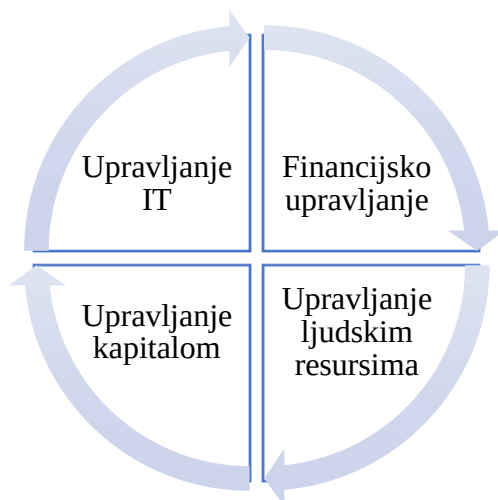
3.4.4 Ključne komponente upravnog kapaciteta

Koncept upravnog kapaciteta određen je kao kvalificiranost nositelja vlasti u razvijanju, kontroliranju i usmjeravanju vlastitih resursa s ciljem realizacije zadanih politika i programskih odgovornosti. Donahue, Selden i Ingraham identificiraju četiri vrste međusobno povezanih temeljnih aktivnosti nositelja javne vlasti, koji ih raspoređuju unutar svojih osnovnih administrativnih funkcija. Spomenute aktivnosti obuhvaćaju financijsko upravljanje, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje kapitalom i upravljanje informacijskom tehnologijom (Donahue, Selden i Ingraham, 2000, str. 384-385).²¹¹

²¹⁰ Slično ističu Koprić i Marčetić prema kojima se stvarni cilj reformi jačanje institucionalnog kapaciteta neke zemlje da bi se da se što uspješnije nosila s javnim problemima te da je kapacitet djelovanja javne uprave u realizaciji određenih vrijednosti u velikoj mjeri određen i uvjetovan prije svega njezinim osobljem (Koprić i Marčetić, 2002, str. 516-517).

²¹¹ Upravni kapacitet često se definira i kao ključni faktor u provedbi određenih politika. Prema Addisonu riječ je o dinamičnom procesu koji se sastoji od niza političko administrativnih aktivnosti usmjerenih na razvijanje politika (Addison, 2009, str. 5) koji obuhvaća sljedeće komponente: organizacijsku strukturu upravnog aparata, formalno pravne procese i kvalitetne ljudske potencijale (Addison, 2009, str. 10).

Shema 21. Četiri oblika međusobno povezanih temeljnih aktivnosti



Izvor: autor prema Donahue, Selden i Ingraham, 2000, str. 384-385

Analiza dostupne literature pokazuje da se upravni kapacitet u pravilu, odnosi na više komponenti, od kojih su najraširenije kadrovska i financijska komponenta organizacije. Kapacitet djelovanja uprave i realizacija određenih vrijednosnih orijentacija, ovisi prije svega o njezinu osoblju, odnosno o ljudima koji rade u upravi (Koprić i Marčetić, 2002, str. 517).

Kadrovska komponenta predstavlja ključnu dimenziju organizacije u njejoj sposobnosti za konkretizacijom definiranih strategija i misije. Ukupnost odgovarajućih znanja i vještina, u kvalitativnom i kvantitativnom smislu, ključan je faktor za učinkovito postizanje formuliranih ciljeva i zadataka određene organizacije.

Aspekt upravljanja ljudskim potencijalima jedno je od ključnih pitanja s kojim se suočavaju nositelji javne vlasti u lokalnim jedinicama, dakako svatko prema svojim mogućnostima i proklamiranim politikama.²¹²

²¹² Nositelji javne vlasti nakon provedenih recentnih lokalnih izbora u Gradu Zagrebu u svibnju 2021., demonstrirali su neobičnu i notornu praksu, suprotnu generalno svim načelima kojima se njeguju i afirmiraju vrijednosti utemeljene na stručnosti, zaslugama, i kompetencijama (*merit system*). Naime, po završetku navedenih izbora, dolaskom nove garniture nositelja lokalne javne vlasti, (što zbog nepovjerenja ili sumnjičavosti), u svakom slučaju bez ikakvih objektivnih i sustavno utvrđenih kriterija, razriješili su veći broj stručnih i iskusnih zaposlenika koji su dugi niz godina, dakle u razdoblju koje prethodilo navedenim izborima, obavljali poslove povezane s pružanjem javnih usluga. Konkretno, neovisno o njihovim specifičnim tehničkim, specijalističkim ili stručnim znanjima, praksama i vještinama, nova vladajuća struktura razriješila je stručne službenike, u pravilu prijeko potrebne za nesmetano te kvalitetno i učinkovito upravljanje aktivnostima povezanim s isporukom lokalnih javnih usluga, te na taj način promovirala i deklarirala model tzv. "sustava plijena" (*spoils system*). Dakle, spomenuta praksa predstavlja značajan odmak od

Donahue, Selden i Ingraham upravo suprotno navedenoj bizarnoj praksi, naglašavaju da za postizanje učinkovitog upravljanja, nositelji javne vlasti ne bi trebali uklanjatiiskusne i stručno kapacitirane ljudske resurse, već osigurati da kao takvi budu još više angažirani i dostupni novoimenovanim javnim menadžerima a sve s ciljem što kvalitetnijeg izvođenja usluga koje su promovirane u njihovim izbornim programima (Donahue, Selden i Ingraham, 2000, str. 405).

Posebno je važna uloga financijske komponente upravnog kapaciteta, budući da nedostatak financija nužno implicira negative posljedice po cijelu organizaciju. Dakle, bez uravnotežene financijske konstrukcije, organizacija nije u mogućnosti realizirati formulirane programe i planove, odnosno provedba zadanih usluga je ugrožena. Ključna negativna implikacija nedostatnog financijskog kapaciteta, manifestira se u nesposobnosti provođenja mjera proizišlih iz proklamirane politike nositelja javne vlasti, čime se sugerira na izrazito usku međuovisnost i isprepletenost politike i financija. Nedostatak financijske strukture osim što ugrožava provedbu artikuliranih politika javne vlasti negativno se reflektira i po pitanju kadrovske komponente upravnog kapaciteta. Naime, bez stabilnog financijskog kapaciteta dovodi se u pitanje i kvaliteta i pouzdanost kadrovskih resursa. Bez dostatne financijske pomoći onemogućena je izgradnja kvalitetnog upravnog sustava i potiče se stvaranje „zatvorenog kruga“ u kojem se generiraju potkapacitirani odnosno kvalitetom i strukom upitni kadrovski resursi jer organizacija nije sposobna osigurati solidne financijske potpore za adekvatne i optimalne ljudske resurse.

Upravni kapacitet složen je pojam koji utjelovljuje različite dimenzije, funkcije i vrijednosti a u čijem je središtu kvalitetno upravljanje i provedba političkih odluka nositelja vlasti. Riječ je optimalnom prilagođavanju postojećih resursa s definiranim aktivnostima. Farazmand prikazuje upravni kapacitet kao „jezgru vlasti“ pri čemu upravu (administracija) smatra ključnom komponentom u upravljanju državom, gospodarstvom i institucijama, uključujući održavanje sustava i osiguranja sigurnosti i društvenog poretka, te citira da je "uprava je žila kucavica moći - nema uprave, nema moći". Niz ključnih komponenti upravnog kapaciteta identificira Farazmand, pri čemu se naročito izdvajaju one koje su univerzalne za većinu organizacijskih struktura neovisno o društvenim i gospodarskim karakteristikama tih struktura. Riječ je dakako o

načela *merit* sustava, koji se temelji na stručnosti, sposobnosti i kompetencija što je pak dovelo smanjenja kvalitete javnih usluga i političkog klijentelizma. Više o provedenim lokalnim izborima dostupno je na https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2021/Lokalni%20izbori%202021/Rezultati/Z21_GRAD_ZAGREB.pdf.

institucionalnim i strukturnim obilježjima organizacije, strateškim ljudskim resursima te financijskom kapacitetu (Farazmand, 2009, str. 1016-1017).

Shema 22. Komponente upravnog kapaciteta



Izvor: autor prema Farazmand, 2009, str. 1017

Evidentno je da se upravni kapacitet u čitavoj svojoj širini različito promatra u pojedinim organizacijskim strukturama. Konkretno, različite organizacijske strukture imaju različite ciljeve, pa se stoga razlikuju i njihove potrebe u pogledu upravnog kapaciteta, pri čemu nije zanemariv niti kulturološki faktor odnosno sustav vrijednosti. Također, iz provedene analize dostupne literature nedvojbeno da se kroz teoriju i praksu razvio čitav niz kriterija i komponenti ključnih za njegovo jasnije razlikovanje kako u određenom kontekstu tako i u odnosu na upravni sustav pojedine države.

Zaključno, s obzirom na mnoštvo kontinuiranih nadogradnji i adaptiranja upravnog kapaciteta pojedinim organizacijskim sustavima može se zaključiti da je riječ je o “živom organizmu” čiji se razvoj u praksi treba promatrati kao dinamičan i stalan a ne jednodimenzionalan i monoton proces (El-Taliawi i Van Der Wal, 2019, str. 252), a unatoč njenoj apstraktnosti i ne postojanju jednoobrazne definicije, unaprijeđeni upravni kapacitet može imati pozitivan učinak prilikom uspostave novih lokalnih politika i pružanja javnih usluga (Jeong, 2007, str. 84). Konačno, na temelju prethodnog izlaganja moguće je konstatirati da bez adekvatno razvijenog upravnog kapaciteta, koji bi obuhvaćao optimalno usklađene resurse, kojima određena organizacijska struktura raspolaže, bilo kakva ozbiljnija provedba reformi i modernizacija javne uprave postaje neizvjesna i dvojbeni.²¹³

²¹³ Ovdje je bitno naglasiti posebnu dimenziju upravnog kapaciteta, koja je važna kako za državnu upravu tako i lokalnu samoupravu - apsorpcijski kapacitet za provedbu fondova EU. U bitnome, riječ je o spremnosti teritorijalnog upravnog sustava neke zemlje da prihvati i učinkovito utroši sredstva koja joj stoje na raspolaganju, drugim riječima „pripremljenosti pojedinog teritorijalnog upravnog sustava“, odnosno sposobnost upijanja tj. apsorpcije sredstava koja određenoj zemlji stoje na raspolaganju, a koju je moguće odrediti uz pomoć makroekonomskog, upravnog i financijskog faktora. Đulabić navodi da su makroekonomska i financijska komponenta relativno čvrste i mjerljive kategorije, dok je upravni kapacitet prilično fluidna kategorija, zbog čega se upravo u području upravnog kapaciteta javljaju najveći izazovi (Đulabić, 2012, str. 13-14). Isti autor navodi da "apsorpcijski kapacitet u velikoj mjeri ovisi o sposobnosti (kapacitetu) aktera razvoja da raspoloživa sredstva usmjere u one vrste aktivnosti koje će imati najpovoljniji utjecaj na razvoj" (2015, str. 149) te predlaže kontinuirano poticati snažniju suradnju i formalno povezivanje jedinica lokalne i regionalne samouprave u planiranju i provedbi strateških javnih investicija koje će kandidirati za financiranje iz fondova EU. Naime, kako Hrvatska još uvijek ima relativno male jedinice lokalne i područne samouprave i u dogledno vrijeme, vjerojatno neće krenuti putem okrupnjavanja jedinica teritorijalne samouprave, u takvim je okolnostima, apsorpcijski kapacitet moguće povećati samo institucionaliziranjem suradnje i zajedničkim koordiniranim djelovanjem kako bi se bolje programirale i realizirale javne investicije (2015, str. 159).

4 EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE, TESTIRANJE POSTAVLJENIH HIPOTEZA I REZULTATI ISTRAŽIVANJA S DISKUSIJOM

Kako bi bilo moguće odgovoriti na istraživačka pitanja i testirati postavljene hipoteze, u okviru empirijskog istraživanja bilo je potrebno najprije sistematizirati sve podatke prikupljene putem relevantnih baza podataka i upitnika pa se u tom smislu pristupilo sljedećim koracima.

Najprije se nastojalo utvrditi koje komunalne djelatnosti JLS-e iz istraživačkog uzorka obavljaju, kojim se organizacijskim oblicima služe u obavljanja tih djelatnosti te ukoliko se služe modalitetom osnivanja trgovačkih društava, identificirati koja su to društva te ispitati koriste li se ista tržišnim instrumentima i o kojim faktorima ovisi njihov odabir. Potom je na uzorku spomenutih trgovačkih društava bilo potrebno ispitati utječe li izbor tržišnih instrumenta na učinkovitost tih društava i realizaciju strateških ciljeva (pod pretpostavkom da ih imaju formulirane, što je također trebalo ustanoviti).

Konačno, sve pobrojano bilo je potrebno osvijetliti kroz prizmu upravljačke autonomije rukovoditelja tih društava, pri čemu se ispitalo do koje se granice proteže eventualni utjecaj nositelja lokalnih vlasti na spomenute rukovoditelje i koliko je (ne)izvedivo bez određene razine političke kontrole, dakle nadziranja i provjera od strane nositelja lokalne javne vlasti osigurati učinkovitost i realizaciju strateških ciljeva.

4.1 Obuhvat istraživanja i mjerenja

Prvi dio empirijskog istraživanja anketnim je upitnikom obuhvatio 143 jedinice lokalne samouprave, odnosno 26 % ukupnog broja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj. Podaci su prikupljeni za 23 grada (veliki gradovi i gradovi sjedišta županija) što predstavlja (18 % u odnosu na ukupan broj gradova) i 120 općina (28 % u odnosu na ukupan broj općina), pri čemu su općine koje su obuhvaćene istraživanjem, raspoređene u svih 20 županija na području Republike Hrvatske, po veličini-broju stanovnika i to po tri najmanje i tri najveće općine u svakoj županiji.

Upitnik je na gore navedene lokalne jedinice, putem e-maila, poslan tijekom 18. i 19. siječnja 2023. te je na njega do početka ožujka 2023. odgovorilo 20 gradova odnosno 62 općine, dakle, sveukupno 82 jedinice lokalne samouprave što predstavlja 57% od ukupnog broja uzorka, koji je obuhvaćen anketiranjem.

Tablica 41. Općine i gradovi u Republici Hrvatskoj obuhvaćeni istraživanjem

Županija:	Gradovi: (Veliki gradovi/gradovi sjedišta županija)	Općine:
Zagrebačka	Velika Gorica, Samobor	Brdovec, Rugvica, Bistra, Rakovec, Preseka, Žumberak
Krapinsko-zagorska	Krapina	Bedekovčina, Sveti Križ Začretje, Marija Bistrica, Jesenje, Novi Golubovec, Zagorska Sela
Sisačko-moslavačka	Sisak	Majur, Donji Kukuruzari, Hrvatska Dubica, Dvor, Sunja, Lekenik
Karlovačka	Karlovac	Ribnik,, Saborsko, Kamanje, Barilović, Josipdol, Vojnić
Varaždinska	Varaždin	Breznički Hum, Veliki Bukovec, Visoko, Cestica, Maruševac Trnovec Bartolovečki
Koprivničko-križevačka	Koprivnica	Novo Virje, Kalnik, Hlebine, Virje, Sveti Petar Orehovec, Sveti Ivan Žabno
Bjelovarsko-bilogorska	Bjelovar	Severin, Zrinski Topolovac, Velika Trnovitica, Nova Rača, Đulovac, Rovišće
Primorsko-goranska	Rijeka	Brod Moravice, Lokve, Skrad, Čavle, Matulji, Viškovo
Ličko-senjska	Gospić	Vrhovine, Karlobag, Lovinac, Perušić, Brinje, Plitvička Jezera
Virovitičko-podravska	Virovitica	Mikleuš, Crnac, Nova Bukovica, Špišić Bukovica, Suhopolje, Pitomača

Požeško-slavonska	Požega	Čaglin, Kaptol, Brestovac, Jakšić, Velika
Brodsko-posavska	Slavonski Brod	Stara Gradiška, Dragalić, Gornji Bogićevci, Staro Petrovo Selo, Oriovac, Sibinj
Zadarska	Zadar	Lišane Ostrovičke, Kukljica, Povljana, Sveti Filip i Jakov, Sukošan, Poličnik
Osječko-baranjska	Osijek	Levanjska Varoš, Podravska Moslavina, Vuka, Darda, Erdut, Čepin
Šibensko-kninska	Šibenik	Civljane, Kijevo, Ervenik, Primošten, Kistanje, Tisno
Vukovarsko-srijemska	Vukovar	Lovas, Negoslavci, Tompojevci, Trpinja, Nuštar, Ivankovo
Splitsko-dalmatinska	Split, Kaštela	Zadvarje, Sućuraj, Lećevica, Klis Dugi Rat, Podstrana
Istarska	Pula, Pazin	Lanišće, Grožnjan – Grisignana, Oprtalj – Portole, Ližnjan – Lisignano, Marčana, Medulin
Dubrovačko-neretvanska	Dubrovnik	Janjina, Zažablje, Trpanj, Vela Luka, Konavle, Župa dubrovačka
Međimurska	Čakovec	Dekanovec, Donji Vidovec, Donja Dubrava, Mala Subotica, Sveti Juraj na Bregu, Nedelišće

Izvor: autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske

Navedenim upitnikom poslanog na email adrese gradonačelnika/načelnika, (podredno rukovodećih službenika) u gradovima i općinama iz gore prikazanog uzorka, prikupljeni su podaci potrebni za operacionalizaciju zavisne varijable, odnosno utvrđivanje organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti iz članka 33. ZKG-a prilikom obavljanja komunalnih djelatnosti

propisanih u člancima 22., 24. i 26., iz istog zakona. Njime se nastojalo dobiti odgovore služe li se, jedinice lokalne samouprave iz uzorka, više indirektnim (eksternaliziranim) ili direktnim načinom pružanja komunalnih usluga, pri čemu je poseban naglasak stavljen na trgovačka društva kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave i njihovu učinkovitost pod pretpostavkom primjene vanjskog ugovaranja.

Slijedom navedenog, upitnik se sastojao od pitanja podijeljenih u tri sekcije. Prvom, uvodnom sekcijom (a) nastojalo se dobiti odgovore o vrsti i osnovnim obilježjima pojedine JLS iz uzorka. Potom su u sekciji (b) JLS odgovarale na pitanje kojim se organizacijskim oblikom koriste prilikom obavljanja komunalnih djelatnosti propisanih odredbama ZKG-u, a ukoliko navedene djelatnosti obavljaju putem trgovačkih društava kojim su osnivači, koja su to društva dok su u sekciji (c) navodili glavne razloge zbog kojih su se odlučili na eksternalizirani oblik obavljanja komunalnih djelatnosti.

Drugi dio empirijskog istraživanja obuhvaća trgovačka društva koja su jedinice lokalne samouprave iz prethodno opisanog uzorka odredile kao jedan od organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti. Upitnik je 2. svibnja 2023. upućen na 86 službenih e-mail adresa spomenutih subjekata, kojeg je do kraja lipnja 2023. ispunilo 36 subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, sa popisa iz Tablice 42. što pak predstavlja 42 % od obuhvaćenog istraživačkog uzorka.

Tablica 42. Trgovačka komunalna društva obuhvaćena istraživanjem

Grad/općina	Trgovačko društvo -osnivač grad/općina
Karlobag	Vegium d.o.o., Crno Vrilo d.o.o.
Zagorska Sela	Zelenjak d.o.o.
Vrhovine	Vrhkom d.o.o.
Saborsko	Sabkom d.o.o.
Čakovec	Međimurske vode d.o.o., GKP Čakom d.o.o.
Klis	Komunalno poduzeće d.o.o. Klis
Hrvatska Dubica	Komunalac d.o.o.
Marčana	Mandalena d.o.o.
Levanjska Varoš	Maslačak d.o.o.

Donji Vidovec	GKP Pre-Kom d.o.o.
Koprivnica	Gradsko komunalno poduzeće Komunalac d.o.o., Koprivničke vode d.o.o.
Pula	Tržnica Pula d.o.o., Herculanea d.o.o., Pragrande d.o.o., Vodovod Pula d.o.o., Pula parking d.o.o., Pula promet d.o.o., Kaštijun d.o.o.
Ervenik	Komunalno poduzeće d.o.o.
Pazin	Usluga d.o.o.
Rijeka	Komunalno društvo Čistoća d.o.o., Komunalno društvo Kozala d.o.o.
Čaglin	Tekija d.o.o.
Velika Gorica	VG Komunalac d.o.o., VG Vodoopskrba d.o.o., VG Čistoća d.o.o.
Varaždin	Gradska tržnica d.o.o., Varkom d.o.o., Parkovi d.o.o.
Čavle	Komunalno društvo Čavle d.o.o.
Gospić	Komunalac Gospić d.o.o.
Oprtalj	1. maj d.o.o.
Vukovar	Komunalac d.o.o.
Krapina	Krakom d.o.o.
Bistra	Komunalno gospodarstvo Bistra d.o.o.
Pitomača	Komunalno Pitomača d.o.o.
Kalnik	Komunalno poduzeće Kalnik d.o.o.
Sveti Petar Orehovec	Općinsko komunalno poduzeće d.o.o.
Lekenik	Komunalno poduzeće Lekenik d.o.o.
Virovitica	Flora VTC d.o.o.
Sisak	Gradska tržnica Sisak d.o.o., Komunalac Sisak d.o.o., Sisački vodovod d.o.o., Sisak groblje d.o.o.
Maruševac	Markom d.o.o., Ivkom d.o.o.
Poličnik	Poličnik d.o.o., Čistoća Zadar d.o.o.
Primošten	Bucavac d.o.o.
Plitvička Jezera	Komunalac d.o.o. Korenica
Samobor	Komunalac d.o.o., Odvodnja Samobor d.o.o.

Medulin	Buža d.o.o.
Zadar	Tržnica Zadar d.o.o., Odvodnja d.o.o., Nasadi d.o.o.
Lovinac	Vrilo d.o.o.
Ližnjan	Brnestra Ližnjan d.o.o.
Brinje	Komunalno društvo Brinje d.o.o.
Split	Split parking d.o.o., Vodovod i kanalizacija d.o.o., Parkovi i nasadi d.o.o., Čistoća d.o.o., Lovrinac d.o.o.
Dubrovnik	Vodovod Dubrovnik d.o.o., Vrtlar Dubrovnik d.o.o., Čistoća Dubrovnik d.o.o.
Šibenik	Gradski parking d.o.o., Zeleni grad d.o.o., Vodovod i odvodnja d.o.o., Čempresi d.o.o.
Bjelovar	Komunalac d.o.o.
Brestovac	Komunalac Požega d.o.o.
Nuštar	Monosterium d.o.o.
Osijek	Unikom d.o.o., Vodovod i odvodnja d.o.o., Tržnica d.o.o., Ukop d.o.o.
Sibinj	Usluge Sibinj d.o.o.
Josipdol	Komunalno Josipdol d.o.o.
Slavonski Brod	Komunalac Slavonski Brod d.o.o.

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Gore spomenuti upitnik²¹⁴ bio je podijeljen u pet poglavlja i to: a) osnovne informacije, b) vanjsko ugovaranje (*outsourcing*), c) autonomija menadžera u upravljanju ljudskim potencijalima i financijama, d) utjecaj visoke fluktuacije menadžmenta i promjena u pravnom okruženju i e) strateški ciljevi i strateško planiranje.

Prvo područje (a) sastojalo se od četiri pitanja koja su se odnosila na status menadžera unutar komunalnog društva, oblika vlasništva koje prevladava u predmetnom društvu, veličini društva (sukladno odredbama Zakona o računovodstvu) te pitanjem dostatnosti vlastitih prihoda u

²¹⁴ Upitnici korišteni za potrebe disertacije- vidjeti u Dodatku 9 (Ankete).

financiranju/obavljanju zakonom propisanih aktivnosti društva, dakle pružanja komunalnih usluga.

Sljedeće područje (b), ispituje pojavnost vanjskog ugovaranja u praksi komunalnih društava i to kroz osam povezanih pitanja, konkretno, jesu li se predmetna društva u dosadašnjoj poslovnoj praksi koristila navedenim institutom, razloge obavljanja određenih djelatnosti putem vanjskog ugovaranja, koje od osnovnih (i pomoćnih) djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu ili putem vanjskog ugovaranja (podredno niti na jedan način), postoje li određene komunalne djelatnosti koje su od značaja za lokalnu jedinicu i na koji ih način obavljaju. U fokusu ovog područja bilo je dobiti odgovor na pitanja koja su se odnosila na učinkovitost obavljanja komunalnih djelatnosti putem vanjskog ugovaranja i to kroz sljedeće indikatore učinkovitosti: razini kvalitete pružene usluge putem vanjskog ugovaranja, troška pružene usluge na takav način i fleksibilnosti u pružanju usluga.

Područje (c) odnosilo se na vrijednosni sustav i položaj menadžera u upravljanju ljudskim potencijalima i financijama. Ovo je područje ispitano na temelju tri pitanja usmjerenih na pokazatelje razine autonomije menadžera. Isti su odgovarali na pitanja u kojoj mjeri mogu autonomno, dakle bez utjecaja nositelja javne vlasti, odlučivati o nizu pitanja povezanih s uobičajenim poslovanjem društva, odnosno koliko im u tome p(od)mažu promjene u pravnom okruženju, dok se područje (d) bavilo problemom promjena upravljačkih struktura komunalnih društava uzrokovanih izbornom političkim promjenama nositelja javne vlasti kao i potencijalnog utjecaja promjena u pravnom okruženju na autonomno odlučivanje.

Zadnje područje (e) posvećeno je problematici strateških ciljeva i planiranja, za što su kreirana četiri pitanja. Ideja je bila doći do spoznaje imaju li komunalna društva kreirane politike strateškog planiranja (vizija, misija, ciljevi-opći/posebni) kojim se metodama definiranja ciljeva služe te kakav je utjecaj nositelji javne vlasti u kreiranju/realizaciji strateških ciljeva društva.

Anketni upitnik u manjem je dijelu koncipiran prema znanstvenom istraživanju na temu djelovanja komunalnih društava kojima su osnivači lokalne jedinice u Nizozemskoj, kojeg su proveli Voorn, Genugten, Marieke i Thiel (Voorn, Genugten, Marieke i Thiel, 2019).

4.2 Financijski, personalni i razvojni kapacitet lokalne samouprave

Operacionalizacija nezavisne varijable, upravni kapacitet jedinice lokalne samouprave, izvedena je mjerenjem putem indikatora: financijskog kapaciteta, personalnog kapaciteta i indeksa razvijenosti pojedine jedinice lokalne samouprave. Na temelju pribavljenih podataka (iz baza podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske, Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske), koji su se odnosili na visinu ukupnih prihoda lokalnih proračuna, broj stanovnika jedinica obuhvaćenih istraživačkim uzorkom te broj zaposlenih službenika u tim jedinicama (podatak dobiven iz upitnika), dobiveni su podaci, prikazani u Tablici 50.²¹⁵

Za potrebe izračuna financijskog i personalnog kapaciteta, bilo je potrebno sistematizirati podatke iz baze podataka Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske koji se odnose na broja stanovnika u lokalnim jedinicama obuhvaćenih istraživačkim uzorkom. Na temelju zadnjeg popisa stanovništva iz 2021. proizlazi da je općina sa najmanjim brojem stanovnika, Lanišće sa 268 stanovnika, dok je Viškovo s 16.084 stanovnika, općina s najvećim broj stanovnika iz istraživačkog uzorka. Grad sa najmanjim brojem stanovnika iz spomenutog uzorka je Pazin sa 8.279 stanovnika, dok je najveći grad po broju stanovnika Split sa 160.577 stanovnika.

Vrijednosti indeksa razvijenosti preuzeti su za svaku lokalnu jedinicu sa službene mrežne stranice Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske.

4.2.1 Financijski kapacitet

Proračunski prihodi jedinica lokalnih samouprava iz istraživačkog uzorka u 2022., kretali su se od najnižeg za općinu Zračblje od 292.316 EUR do 13.852.960 EUR za općinu Viškovo, dok je u gradovima najniži proračunski prihod zabilježen u iznosu od 7.498.557 EUR u Krapini, odnosno najviši u iznosu od 135.502.060 EUR u Splitu.

²¹⁵ Predmetni podaci dobiveni iz spomenutih izvora, objedinjenih u Tablici 50. korišteni su za potrebe testiranja hipoteza.

Tablica 43. Proračunski prihodi

Proračunski prihod JLS	Općine	Gradovi
Najniži	Zažablje (292.316 EUR)	Krapina (7.498.557 EUR)
Najviši	Viškovo (13.852.960 EUR)	Split (135.502.060 EUR)

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Financijski kapacitet za svaku jedinicu lokalne samouprave izračunat je dijeljenjem proračunskih prihoda pojedine lokalne jedinice po jednom stanovniku s prosjekom prihoda svih lokalnih jedinica po stanovniku obuhvaćenih istraživačkim uzorkom. Taj kapacitet oscilira od 0,55 do 3,52. Konkretno, u pogledu općina iz istraživačkog uzorka najniži financijski kapacitet zabilježen je za općinu Sveti Petar Orehovec (0,55), dok je najviši evidentiran za općinu Karlobag (3,52). U odnosu na gradove iz istraživačkog uzorka, najniži financijski kapacitet od 0,91 bilježi se za grad Krapinu, dok je grad s najvišim financijskim kapacitetom (2,37), Pazin.

Tablica 44. Financijski kapacitet

Financijski kapacitet JLS	Općine	Gradovi
Najniži	Sveti Petar Orehovec (0,55)	Krapina (0,91)
Najviši	Karlobag (3,52)	Pazin (2,37)

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Pojednostavljeno, proračunski prihod po stanovniku, u općini Sveti Petar Orehovec iznosi 392 EUR, dok se u općini Karlobag taj iznos penje na 2.510 EUR po stanovniku. Kod gradova, u Krapini proračunski prihod po stanovniku iznosi 650 EUR, odnosno 1.687 EUR po stanovniku u Pazinu.

Tablica 45. Proračunski prohodi po stanovniku

Financijski kapacitet JLS	Općine	Gradovi
Najniži	Sveti Petar Orehovec (392 EUR)	Krapina (650 EUR)
Najviši	Karlobag (2.510 EUR)	Pazin (1.687 EUR)

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.2.2 Personalni kapacitet

Podatak o broju službenika za svaku lokalnu jedinicu iz istraživačkog uzorka dobiven je iz upitnika kojeg su ispunjavali nositelji lokalne javne vlasti (podredno rukovodeći službenici). Prema tako dobivenim podacima, analizom je utvrđeno da je najmanje službenika zabilježeno u općini Rakovec (2), a najviše, u općini Medulin (50). U odnosu na gradove, najmanje ih je zaposleno u Krapini (22) dok se njihov broj u Rijeci penje na 480.

Tablica 46. Broj službenika

Broj službenika u JLS	Općine	Gradovi
Najniži	Rakovec (2)	Krapina (22)
Najviši	Medulin (50)	Rijeka (480)

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Personalni kapacitet, dobiven je dijeljenjem broja stanovnika sa brojem službenika u svakoj lokalnoj jedinici te potom s prosječnim brojem stanovnika po jednom lokalnom službeniku u čitavom istraživačkom uzorku lokalnih jedinica. Taj kapacitet varira od 0,23 do 7,10. Tako je u pogledu općina iz istraživačkog uzorka najniži personalni kapacitet zabilježen za općinu Saborsko (0,23) dok je najviši evidentiran za općinu Nuštar (7,10). U odnosu na gradove iz istraživačkog uzorka, najniži personalni kapacitet od 0,44 bilježi se za grad Dubrovnik, dok je grad s najvišim personalnim kapacitetom (1,55), Čakovec.

Tablica 47. Personalni kapacitet

Broj službenika u JLS	Općine	Gradovi
Najniži	Saborsko (0,23)	Dubrovnik (0,44)
Najviši	Nuštar (7,10)	Čakovec (1,55)

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Drugim riječima, na jednog lokalnog službenika u općini Saborsko dolazi 78 stanovnika, u općini Nuštar broj stanovnika po službeniku iznosi 2.431, dok je u gradu Dubrovniku broj stanovnika po službeniku 150, odnosno u gradu Čakovcu 532.

Tablica 48. Broj stanovnika

Broj stanovnika po službeniku	Općine	Gradovi
Najniži	Saborsko (78)	Dubrovnik (150)
Najviši	Nuštar (2.431)	Čakovec (532)

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.2.3 Razvojni kapacitet

Postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj provodi se prema indeksu razvijenosti.²¹⁶ Vrijednosti indeksa razvijenosti i

²¹⁶ Izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 123/17) utvrđeno je da se postupak ocjenjivanja provodi svake tri godine slijedom čega je novi postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj prema indeksu razvijenosti proveden je krajem 2017. godine na osnovu kojeg je donesena i nova Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17-dalje u tekstu: Odluka NN 132/17), koja se primjenjuje od 1. siječnja 2018. U razdoblju pisanja disertacije i tijekom istraživanja, na snazi je bila gore navedena mjerodavna regulativa, dok je 5.1.2024. stupila na snagu aktualna Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 3/24-dalje u tekstu: Odluka 3/24). S tim u vezi donesen je dokument

pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti prema novom modelu izračuna na lokalnoj razini (razdoblje 2014.-2016.) za svaku JLS preuzeti su s web stranica Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije.²¹⁷

Prema dostupnim podacima jedinice su prema spomenutom indeksu razvijenosti u raspoređene osam skupina: u I. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave; u II. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave; u III. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave; u IV. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave; u V. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave; u VI. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave; u VII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave te u VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

Najviše lokalnih jedinica iz istraživačkog uzorka prema Odluci NN 132/17, raspoređeno je skupinu VIII., ukupno njih 18 (11 gradova i 7 općina), dok ih je najmanje, po njih 6 razvrstano po skupinama II. (samo 6 općina), IV. (5 općina i 1 grad) te VII., (3 općine i 3 grada). U odnosu na Odluku NN 3/24, stanje se nije bitno promijenilo. Najviše JLS iz istraživačkog uzorka i dalje je raspoređeno u razvojnu skupinu VIII ukupno njih 17 (10 gradova i 7 općina), odnosno skupinu I.

Vrijednost indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti 2024 dostupan na (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Vrijednost indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti 2024 (gov.hr)), datum pristupa 15.6.2024.

²¹⁷ Dostupno na Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne)... | IUS-INFO (iusinfo.hr), pristup 10.5.2024. Đulabić daje zanimljiv osvrt na podatke koji pokazuju stanje razvijenosti JLS. „(...) Jedini javno dostupni podaci o izračunu indeksa razvijenosti datiraju iz 2017. i primjenjuju se od 2018., iako je zakonska obaveza da se mjerenje stupnja razvijenosti općina, gradova i županija provodi svake tri godine. To znači da je stupanj razvoja svih jedinica teritorijalne samouprave do sad već trebao biti izmjeren još dva puta od spomenute 2017. Međutim, novog izračuna stupnja razvijenosti još uvijek nema. Zašto? Na to pitanje nema jasnog odgovora iz ministarstva nadležnog za regionalni razvoj(...)“. Dostupno na (IUS-INFO - Vedran Đulabić: Hrvatskoj treba sustavna politika regionalnog razvoja, a ne umjetno održavanje na životu nefunkcionalnih lokalnih jedinica (iusinfo.hr)), datum pristupa, 10.5.2024.

njih 16 (16 općina), povećao se broj jedinica u VII. skupini, njih ukupno 10 (5 gradova i 5 općina) dok ih je najmanje razvrstano u drugoj skupini i to njih 5 (5 općina).

Tablica 49. Indeks razvijenosti

Indeks razvijenosti	Skupina	Gradovi		Općine		Ukupno	
		Odluka	Odluka	Odluka	Odluka	Odluka	Odluka
		NN 132/17	NN 3/24	NN 132/17	NN 3/24	NN 132/17	NN 3/24
zadnja četvrtina ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave	I	0	0	16	16	16	16
treća četvrtina ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave	II	0	0	6	5	6	5
druga četvrtina ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave	III	0	0	14	10	14	10
prva četvrtina ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave	IV	1	0	5	9	6	9
zadnja četvrtina iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave	V	0	2	8	5	8	7
treća četvrtina iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave	VI	5	3	3	5	8	8
druga četvrtina iznadprosječno rangiranih jedinica	VII	3	5	3	5	6	10
prva četvrtina iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave	VIII	11	10	7	7	18	17

Izvor: autor prema Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17), i Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 3/24).

Tablica 50. Prikupljeni podaci za potrebe testiranja hipoteza

JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	PRORAČUNSKI PRIHODI U EUR	BROJ STANOVNIKA	BROJ SLUŽBENIKA	PRORAČUNSKI PRIHOD PO STANOVNIKU U EUR	FINANCIJSKI KAPACITET	STANOVNIKA PO SLUŽBENIKU	PERSONALNI KAPACITET	RAZVOJNA SKUPINA	INDEKS RAZVIJENOSTI	UDIO SREDSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA ZA 2022.	IZNOS SREDSTAVA U EUR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ZAŽABLJE	292.316	553	2	529	0,74	277	0,81	1	91,545	0,0004977	132.118,90
RIBNIK	339.907	362	2	939	1,32	181	0,53	2	94,462	0,0002324	61.696,94
LIŠANE OSTROVIČKE	428.839	539	6	796	1,12	90	0,26	2	93,654	0,0004881	129.559,40
LANIŠĆE	431.544	268	3	1.610	2,26	89	0,26	3	95,899	0,0000860	22.819,90
NOVI GOLUBOVEC	537.110	824	3	652	0,91	275	0,80	5	100,221	0,0003200	84.967,13
SABORSKO	567.298	466	6	1.217	1,71	78	0,23	1	88,498	0,0004741	125.857,79
KALNIK	580.693	1.154	2	503	0,71	577	1,69	3	96,317	0,0008103	215.096,39
ERVENIK	587.303	789	6	744	1,04	132	0,38	1	60,358	0,0009795	259.996,23
RAKOVEC	595.129	1.141	2	522	0,73	571	1,67	3	95,951	0,0007700	204.483,86
ZAGORSKA SELA	612.302	899	2	681	0,96	450	1,31	3	96,458	0,0004445	118.003,14
JANJINA	708.844	522	5	1.358	1,91	104	0,31	3	97,342	0,0001779	47.226,74
OPRTALJ	728.942	748	7	975	1,37	107	0,31	5	101,094	0,0000553	14.691,07
NEGOSLAVCI	770.072	983	6	783	1,10	164	0,48	1	92,403	0,0011570	307.117,64
JESENJE	786.264	1.371	5	573	0,80	274	0,80	5	100,144	0,0004650	123.468,69
VUKA	807.223	984	4	820	1,15	246	0,72	3	95,949	0,0006386	169.509,95
DONJI VIDOVEC	840.245	1.197	4	702	0,98	299	0,87	3	97,777	0,0006434	170.787,40
STARA GRADIŠKA	843.482	911	5	926	1,30	182	0,53	1	90,522	0,0196008	5.202.958,24
LEVANJSKA VAROŠ	850.118	767	4	1.108	1,56	192	0,56	1	88,087	0,0010344	274.580,00
GORNJI BOGIĆEVCI	952.198	1.428	2	667	0,94	714	2,09	1	88,419	0,0016687	442.959,28
MAJUR	955.974	760	3	1.258	1,76	253	0,74	1	88,447	0,0009410	249.826,82
VELIKI BUKOVEC	985.012	1.325	4	743	1,04	331	0,97	6	102,943	0,0004963	131.736,11
TOMPOJEVCI	1.016.496	1.116	5	911	1,16	223	0,65	1	91,711	0,0009643	255.967,87
DONJI KUKURUZARI	1.079.005	1.080	5	999	1,40	216	0,63	1	83,110	0,0014089	374.001,25
VRHOVINE	1.145.806	653	3	1.755	2,46	218	0,64	1	84,233	0,0011800	313.221,99
HRVATSKA DUBICA	1.266.087	1.462	7	866	1,22	209	0,61	1	87,636	0,0016511	438.294,26
NOVA BUKOVICA	1.286.646	1.275	6	1.009	1,42	213	0,62	1	91,110	0,0013323	353.662,22
ČAGLIN	1.322.188	2.111	4	626	0,88	528	1,54	2	92,686	0,0020337	539.831,35
BRESTOVAC	1.416.791	2.980	5	475	0,67	596	1,74	2	95,138	0,0024388	647.375,97
LOVINAC	1.450.624	943	4	1.538	2,16	236	0,69	3	96,313	0,0003238	85.947,07
SVETI PETAR OREHOVEC	1.544.566	3.942	5	392	0,55	788	2,30	2	94,283	0,0031477	835.540,13
JAKŠIĆ	1.609.681	3.371	5	478	0,67	674	1,97	4	98,016	0,0023066	612.269,27
MALA SUBOTICA	1.769.936	4.344	8	407	0,57	543	1,59	3	97,144	0,0020032	531.750,91
JOSIPDOL	1.777.897	3.419	15	520	0,73	228	0,67	4	99,293	0,0015792	419.204,28
KARLOBAG	1.958.256	780	9	2.511	3,52	87	0,25	5	102,017	0,0001775	47.124,84
VELA LUKA	2.088.641	3.772	15	554	0,78	251	0,73	5	101,579	0,0015948	423.331,82
NUŠTAR	2.102.139	4.861	2	432	0,61	2.431	7,10	4	97,828	0,0031785	843.706,10
BRINJE	2.171.984	2.563	8	847	1,19	320	0,94	1	92,588	0,0022876	607.228,08
MARUŠEVAC	2.321.990	5.682	5	409	0,57	1.136	3,32	4	99,439	0,0024587	652.643,21
TRNOVEC BARTOLOVEČKI	2.613.468	6.145	9	425	0,60	683	2,00	6	102,685	0,0012567	333.594,12
VIRJE	2.728.510	3.842	5	710	1,00	768	2,25	3	97,493	0,0022952	609.262,06
CESTICA	2.743.711	5.425	8	506	0,71	678	1,98	3	97,498	0,0029344	778.918,37

JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	PRORAČUNSKI PRIHODI U EUR	BROJ STANOVNIKA	BROJ SLUŽBENIKA	PRORAČUNSKI PRIHOD PO STANOVNIKU U EUR	FINANCIJSKI KAPACITET	STANOVNIKA PO SLUŽBENIKU	PERSONALNI KAPACITET	RAZVOJNA SKUPINA	INDEKS RAZVIJENOSTI	UDIO SREDSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA ZA 2022.	IZNOS SREDSTAVA U EUR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
LEKENIK	2.805.981	5.343	11	525	0,74	486	1,42	4	99,600	0,0004140	109.898,84
LIŽNJAN	2.806.494	4.087	11	687	0,96	372	1,09	8	110,298	0,0000000	0,00
DVOR	2.821.317	2.996	4	942	1,32	749	2,19	1	84,416	0,0048355	1.283.578,32
SIBINJ	2.846.811	5.730	5	497	0,70	1.146	3,35	3	97,475	0,0036050	956.944,57
VELIKA	3.027.490	4.502	7	673	0,94	643	1,88	3	96,812	0,0030158	800.527,11
POLIČNIK	3.739.515	4.676	15	800	1,12	312	0,91	5	100,946	0,0018748	497.670,67
DARDA	3.839.647	5.427	26	708	0,99	209	0,61	2	94,989	0,0039806	1.056.621,17
MARIJA BISTRICA	3.880.215	5.553	9	699	0,98	617	1,80	5	101,816	0,0000580	15.585,50
ŠPIŠIĆ BUKOVICA	3.925.522	3.303	6	1.189	1,67	551	1,61	1	92,073	0,0029851	792.388,23
PLITVIČKA JEZERA	3.942.731	3.649	15	1.080	1,52	243	0,71	5	101,529	0,0005784	153.535,09
MARČANA	4.071.397	4.250	10	958	1,34	425	1,24	8	107,989	0,0000000	0,00
PRIOMOŠTEN	4.108.169	2.627	11	1.564	2,19	239	0,70	7	105,652	0,0001316	34.928,21
BISTRA	4.261.956	6.444	13	661	0,93	496	1,45	7	104,578	0,0000000	0,00
ČAVLE	4.939.716	7.059	15	700	0,98	471	1,38	7	106,229	0,0000000	0,00
ŽUPA DUBROVAČKA	6.117.271	8.705	18	703	0,99	484	1,41	8	113,065	0,0000000	0,00
KRAPINA	7.498.557	11.530	22	650	0,91	524	1,53	7	104,990	0,0000000	0,00
KLIS	7.527.088	5.226	15	1.440	2,02	348	1,02	6	103,640	0,0005951	157.960,52
MATULJI	8.871.897	10.773	26	824	1,16	414	1,21	8	108,471	0,0000000	0,00
PITOMAČA	8.997.730	8.402	20	1.071	1,50	420	1,23	3	95,808	0,0057901	1.536.948,17
PODSTRANA	10.450.910	10.403	23	1.005	1,41	452	1,32	8	108,619	0,0000000	0,00
GOSPIĆ	10.946.620	11.502	43	952	1,34	267	0,78	6	104,013	0,0027058	718.241,48
MEDULIN	13.031.462	6.552	50	1.989	2,79	131	0,38	8	116,883	0,0000000	0,00
VIŠKOVO	13.852.960	16.084	40	861	1,21	402	1,18	8	112,868	0,0000000	0,00
PAZIN	13.967.782	8.279	45	1.687	2,37	184	0,54	8	108,604	0,0000000	0,00
VIROVITICA	16.213.432	19.302	49	840	1,18	394	1,15	6	102,695	0,0071322	1.893.221,67
POŽEGA	16.316.868	22.294	65	732	1,03	343	1,00	6	103,064	0,0080611	2.139.777,04
ČAKOVEC	20.745.262	27.122	51	765	1,07	532	1,55	8	108,373	0,0000000	0,00
BJELOVAR	25.663.313	36.316	78	707	0,99	466	1,36	6	103,016	0,0056095	1.489.027,15
VUKOVAR	25.836.281	23.175	80	1.115	1,56	290	0,85	4	99,455	0,0210677	5.592.333,66
KOPRIVNICA	27.550.498	28.580	74	964	1,35	386	1,13	8	108,851	0,0000000	0,00
SISAK	32.485.699	40.121	100	810	1,14	401	1,17	6	102,913	0,0054380	1.443.653,85
SAMOBOR	33.061.288	37.435	80	883	1,24	468	1,37	8	110,923	0,0000000	0,00
ŠIBENIK	37.847.311	42.599	110	888	1,25	387	1,13	7	106,194	0,0035062	930.712,91
PULA	50.148.344	52.220	190	960	1,35	275	0,80	8	109,804	0,0000000	0,00
VARAŽDIN	50.666.073	43.782	120	1.157	1,62	365	1,07	8	111,022	0,0000000	0,00
VELIKA GORICA	58.999.387	61.075	158	966	1,36	387	1,13	8	108,378	0,0000000	0,00
DUBROVNIK	65.147.034	41.562	278	1.567	2,20	150	0,44	8	115,637	0,0000000	0,00
ZADAR	73.863.445	70.779	180	1.044	1,46	393	1,15	8	109,370	0,0000000	0,00
OSIJEK	106.375.821	96.313	200	1.105	1,55	482	1,41	7	106,211	0,0000000	0,00
RIJEKA	119.181.589	107.964	480	1.104	1,55	225	0,66	8	108,308	0,0000000	0,00
SPLIT	135.502.060	160.577	398	844	1,18	403	1,18	8	107,784	0,0000000	0,00

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.3 Empirijsko istraživanje i rezultati deskriptivne statistike za hipotezu H1

Istraživačkim pitanjem RQ1 nastojao se dobiti odgovor jesu li jedinice lokalne samouprave pod pretpostavkom većeg upravnog kapaciteta sklonije direktnom (*in house*) obavljanju javnih službi na temelju čega je formulirana prva hipoteza ove disertacije koja glasi H1: *Aspekti upravnog kapaciteta statistički su značajni prediktori odabira između direktnog (in house) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi.*

Empirijsko istraživanje provedeno je uz pomoć anketnog upitnika koji je poslan na mail adrese 143 jedinice lokalne samouprave (26%) od ukupnog broja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, raspoređenih u 20 županija. Ukupno je prikupljeno podataka za 82 JLS-e, što predstavlja 57% od istraživanjem obuhvaćenog broja JLS pri čemu je testirani uzorak obuhvaćao 20 gradova (24,4%) i 62 općine (75,6%) od ukupnog broja JLS kojima je upućen anketni upitnik.²¹⁸

Tablica 51. Deskriptivna statistika broja JLS koje su odgovorile na upitnik

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Grad	20	24,4	24,4	24,4
Općina	62	75,6	75,6	100,0
Total	82	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Anketnim upitnikom nastojao se od JLS iz uzorka, pribaviti podatak o vrsti komunalnih djelatnosti te modalitetu obavljanja tih djelatnosti. Iz dobivenih rezultata razvidno je da se najveći broj direktno obavljanih djelatnosti odnosi na održavanje javnih zelenih površina (89%), održavanje groblja i krematorija unutar groblja (89%) i održavanje čistoće javnih površina (90,2%). Indirektni modalitet obavljanja komunalnih djelatnosti, najviše se pak manifestirao u održavanje javne rasvjete (78%) i obavljanju dimnjačarskih poslova (67,1%). Djelatnosti koje su organizirane s drugim JLS odnosile su se na komunalni linijski prijevoza putnika (3,7%), usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja (2,4%) te u nekim slučajevima održavanje nerazvrstanih cesta (1,2%). Za usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, usluge javnih tržnica na malo te komunalnog linijskog prijevoza putnika, više od 60% ispitanika, odgovorilo je da ih nema organizirane u JLS.

²¹⁸ Na upitnik je odgovorilo svih osam gradova sjedišta županija (100%) i dvanaest velikih gradova (80%). Gradovi Slavonski Brod, Karlovac i Kaštela, nakon niza upita, nisu odgovorili na upitnik.

Tablica 52. Rezultati deskriptivne statistike

Djelatnost	Ukupno direktno	Ukupno indirektno	Organizirano s drugom JLS	Nemaju u JLS
Održavanje nerazvrstanih cesta	42,7%	62,2%	1,2%	3,7%
Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	76,8%	20,7%	0,0%	7,3%
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	59,8%	22,0%	1,2%	22,0%
Održavanje javnih zelenih površina	89,0%	9,8%	0,0%	4,9%
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	69,5%	24,4%	0,0%	13,4%
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	89,0%	7,3%	0,0%	4,9%
Održavanje čistoće javnih površina	90,2%	4,9%	0,0%	7,3%
Održavanje javne rasvjete	22,0%	78,0%	0,0%	1,2%
Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	32,9%	3,7%	0,0%	63,4%
Usluge javnih tržnica na malo	35,4%	1,2%	0,0%	64,6%
Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	59,8%	12,2%	2,4%	28,0%
Komunalni linijski prijevoz putnika	18,3%	14,6%	3,7%	63,4%
Obavljanje dimnjačarskih poslova	14,6%	67,1%	0,0%	18,3%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

U nastavku slijedi prikaz organizacijskog oblika obavljanja pojedine komunalne djelatnosti, prema odgovorima JLS iz istraživačkog uzorka:

Tablica 53. Održavanje nerazvrstanih cesta

Održavanje nerazvrstanih cesta	Da
Direktno – vlastiti pogon	11,0%
Direktno – javna ustanova	0,0%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	31,7%
Indirektno – ugovor o koncesiji	4,9%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	57,3%
Organizirano zajednički s drugom JLS	1,2%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	3,7%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

U obavljanju poslova održavanje nerazvrstanih cesta JLS iz uzorka više preferiraju indirektan aranžman i to posebno putem ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti (57,3%) naspram ugovora o koncesiji (4,9%). No, s druge strane ne zaostaje niti pružanje te usluge putem direktnog oblika, i to posebno putem trgovačkog društva kojeg osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, a za što se opredijelilo 31,7% ispitanika iz uzorka.

Niz je razloga zbog kojih JLS favoriziraju indirektan model pri obavljanju poslova održavanja nerazvrstanih cesta, premda najbolji pristup ovisi o osobitostima svakog pojedinog slučaja. U pravilu ti razlozi proistječu iz pozitivnih učinaka, koje obavljanje tih djelatnosti pruža upravo ugovor, pri čemu se posebno ističe-veća fleksibilnost. Naime, zbog samog obilježaja ugovora koji je u pravilu kratkoročan i ne pretjerano restriktivan, (no svakako transparentan budući da je odabir izvođača podvrgnut postupku javna nabave), omogućeno je brže djelovanje u nepredvidljivim situacijama koje nerijetko zahtijevaju potrebe cestovne infrastrukture.

Tablica 54. Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima

Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Da
Direktno – vlastiti pogon	22,0%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	53,7%
Indirektno – ugovor o koncesiji	0,0%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	20,7%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	7,3%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Za djelatnost održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, 53,7% ispitanika odgovorilo da isto obavlja direktnim angažmanom, također putem trgovačkog društva kojeg osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, ili u vlastitom pogonu (22%), dok se 20% ispitanika opredijelilo za indirektni model sklapajući ugovore o obavljanju te komunalne djelatnosti.

Djelatnost održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, drugim riječima, servisiranje trgova, pločnika, javnih prolaza, javnih stuba, prečaca, šetališta, uređenje plaže (gdje je to primjereno), podrazumijeva aktivnosti poput košenja trave i/ili uređenja okoliša te ne zahtjeva posebne vještine i znanja, no svakako zahtjeva kontinuitet, dakle, obavljanje u skladu s potrebama i programima. Kada se tome pridoda i faktor ekonomičnosti, za očekivati je da za obavljanje gore pobrojanih aktivnosti nije prijeko potreban angažman vanjskih izvođača (osim kada npr. nije uvjetovano neadekvatnom logistikom), već su u pravilu dovoljni vlastiti resursi kojima JLS raspolaže.

Tablica 55. Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda

Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	Da
Direktno – vlastiti pogon	9,8%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	48,8%
Indirektno – ugovor o koncesiji	1,2%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	20,7%
Organizirano zajednički s drugom JLS	1,2%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	22,0%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, JLS iz uzorka najvećim dijelom (48,8%) obavlja direktnim modalitetom, putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ili u manjoj mjeri indirektnim angažmanom, sklapanjem ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti (20,7%).

Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, s druge pak strane (u odnosu na prethodnu djelatnost iz tablice 54), uključuje niz visoko složenih aktivnosti, koje se sastoje od čišćenja i održavanje odvodnih kanala, zamjene i popravka oštećenih komponenti, pregleda i održavanja crpnih stanica te nedvojbeno zahtjeva posebne vještine, znanja i iskustva. Slijedom navedenog, očekivano je obavljanje predmetne djelatnosti u direktnom aranžmanu, posebno ako JLS iz uzorka posjeduju vlastite odgovarajuće stručne resurse s adekvatnim iskustvom u ovoj djelatnosti.

Tablica 56. Održavanje javnih zelenih površina

Održavanje javnih zelenih površina	Da
Direktno – vlastiti pogon	26,8%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	61,6%
Indirektno – ugovor o koncesiji	0,0%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	9,8%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	4,9%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Održavanje javnih zelenih površina, više od pola ispitanika, njih 61%, obavlja direktnim angažmanom, putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ili u vlastitom pogonu njih 26,8%, dok ih tek 9,8% obavlja indirektno – ugovorom o obavljanju komunalne djelatnosti.

Predmetna djelatnost pretpostavlja određene stručnosti te adekvatnu opremu i mehanizaciju, za izvođenje aktivnosti uređenja i održavanje parkova, perivoja, trgova, dječjih igrališta, sportskih i rekreacijske objekata, košenja trave, obrezivanje drveća i grmlja, i slično kao i kompetentnost kontinuirane realizacije tih aktivnosti. Pod pretpostavkom da JLS iz uzorka raspolažu svim gore spomenutim resursima, logičnim se nameću odgovori iz kojih se da zaključiti da je direktan modalitet u konkretnim slučajevima optimalan za opisanu djelatnost.

Tablica 57. Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene

Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	Da
Direktno – vlastiti pogon	20,7%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	47,6%
Indirektno – ugovor o koncesiji	3,7%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	20,7%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	13,4%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Za direktan modalitet i to putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno (47,6%) i putem vlastitog pogona (20,7%) opredijelili su se ispitanici u obavljanju održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, naspram 20,7% ispitanika, koji tu djelatnost obavljaju indirektnim modalitetom, sklapanjem ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Obavljanje djelatnosti održavanje građevina, uređaja i predmeta javne, upravo zbog svojih specifičnosti pruža mogućnost realizacije istih, u direktnom (u pravilu putem trgovačkih društava) ali i indirektnom aranžmanu. Konkretno, ovdje govorimo o održavanju javnih sanitarnih čvorova, javnih satova autobusnih čekaonica, postavljanje i održavanje ploča s imenima ulica i trgova, kućnih brojeva, održavanje javnih fontana, ostale urbane opreme (oznaka stajališta, reklamnih stupova, *city light-a*, plana grada) te održavanju spomenika. Kako je riječ o nizu aktivnosti koje svaka za sebe, uključuje i zahtjeva (više ili manje) stručnih resursa i/ili adekvatne opreme, a svakako ih je potrebno pružati kontinuirano (u skladu s načelom kontinuiteta, propisan ZKG-u), JLS svaka u skladu sa specifičnim potrebama i mogućnostima odabiru onaj model koji im najviše odgovara u prilagodbi različitim okolnostima.

Tablica 58. Održavanje groblja i krematorija unutar groblja

Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	Da
Direktno – vlastiti pogon	25,6%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	62,2%
Indirektno – ugovor o koncesiji	0,0%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	7,3%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	4,9%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Više od pola uzorka, njih 62,2% ispitanika, održavaju groblja i krematorija unutar groblja, direktnim angažmanom putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, odnosno njih 25,6% u vlastitom pogonu. Samo 7,3% njih, tu djelatnost obavlja indirektno, sklapanjem ugovora o obavljanju te komunalne djelatnosti. Prethodno opisano nameće zaključak da JLS preferiraju direktan modalitet obavljanja navedene djelatnosti, a motive takvom pristupu je moguće pronaći u faktorima poput kvalitete i kontrole pružanja opisane usluge, budući da je riječ o osjetljivim aktivnostima koje

zahtijevaju poseban pristup. Moguće je da JLS iz uzorka raspolažu adekvatnom suvremenom tehnologijom i dovoljnim ljudskim resursima kojim mogu udovoljiti zahtjevima građana te iz tog razloga spomenutu djelatnost obavljaju putem vlastitog trgovačkog društva.

Tablica 59. Održavanje čistoće javnih površina

Održavanje čistoće javnih površina	Da
Direktno – vlastiti pogon	24,4%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	64,6%
Indirektno – ugovor o koncesiji	0,0%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	4,9%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	7,3%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slično, kao u prethodnom, održavanje čistoće javnih površina, ispitanici iz uzorka najvećim dijelom obavljaju direktnim angažmanom, putem trgovačkog društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno (64,6%) odnosno njih 24,4% u vlastitom pogonu. Tek njih 4,9% u djelatnost obavlja, indirektno – ugovorom o obavljanju komunalne djelatnosti.²¹⁹

Tablica 60. Održavanje javne rasvjete

Održavanje javne rasvjete	Da
Direktno – vlastiti pogon	2,4%
Direktno – javna ustanova	0,0%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	19,5%
Indirektno – ugovor o koncesiji	11,0%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	67,1%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	1,2%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

²¹⁹ Zbog naravi djelatnosti, pripadajući komentar i argumenti su slični kao i kod djelatnosti održavanje javnih zelenih površina.

Održavanje javne rasvjete, najveći broj ispitanika, više od pola iz uzorka, obavlja indirektnim modalitetom i to sklapanjem ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti (67,1%) odnosno 11% putem ugovora o koncesiji, dok niti 20% njih, tu djelatnost obavlja direktnim aranžmanom.

Kao i do sada svim opisanim slučajevima, odluka o načinu održavanju sustava javne rasvjete ovisit će od slučaja do slučaja, no nekoliko je nedvojbenih razloga zašto se spomenuta djelatnost u pravilu obavlja indirektnim aranžmanom, putem ugovora s vanjskim izvođačem. Prije svega riječ je o specijaliziranim radnjama, koje podrazumijevaju posebna znanja i kapacitete, kako bi se, kada je to potrebno reagiralo bez odgađanja i dakako učinkovito, no svakako nije zanemariv niti faktor troška.

U skladu s teorijom ekonomije razmjera i tržišne utakmice, za očekivati je, da je obavljanje predmetne aktivnosti u indirektnom aranžmanu jeftinije naspram u vlastitom, budući da se na tržištu može pronaći više kvalitetnih izvoditelja i samim time i zadovoljavajuća cijena usluge.

Tablica 61. Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama

Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	Da
Direktno – vlastiti pogon	4,9%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	26,8%
Indirektno – ugovor o koncesiji	3,7%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	0,0%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	63,4%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

U pogledu, pružanja usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, 26,8% ispitanika iz uzorka tu djelatnost obavlja direktnim modalitetom, putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, a zanimljiv je podatak da više od polovice ispitanika iz uzorka, njih 63,4% tu djelatnost uopće nema organiziranu.

Usluge parkiranja na javnim površinama i izravno u garažama pretpostavlja niz pretpostavki kojima je potrebno udovoljiti kako bi se iste obavljale u skladu s propisima i potrebama korisnika. U prvom redu predmetne usluge zahtijevaju visoko specijalizirane ljudske resurse iz područjima upravljanje prometom (rješavanje problema prometnih gužvi) i sigurnosti u

prometu. Nadalje, JLS dužne su osigurati adekvatnu infrastrukturu, drugim riječima investiranja u parkirne garaže, parkirne automate, prikladnu signalizaciju itd., što pak podrazumijeva određenu razinu financijskog kapaciteta. Slijedom navedenog nije neočekivan rezultat prema kojem više od pola JLS iz uzorka tu djelatnost uopće nema organiziranu, posebno ako se uzmu u obzir okolnosti koje uvelike mogu determinirati, takvu odluku pojedine JLS: troškovi organizacije i održavanja, potrebe građana (JLS s niskom razinom populacije), troškovi opreme, veličina JLS itd.

Tablica 62. Usluge javnih tržnica na malo

Usluge javnih tržnica na malo	Da
Direktno – vlastiti pogon	3,7%
Direktno – javna ustanova	0,0%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	31,7%
Indirektno – ugovor o koncesiji	0,0%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	1,2%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	64,6%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slično kao i prethodnoj alineji, manje od pola ispitanika iz uzorka (31,7%) usluge javnih tržnica na malo obavlja direktnim angažmanom, konkretno putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, dok čak 64,4% ispitanika tu vrstu usluge nema organiziranu. Spomenuta djelatnost, prije svega zahtjeva primjerenu infrastrukturu, a potom i određenu razinu stručnosti, sve kako bi se pružanje te usluge osiguralo na maksimalno kvalitetnoj i (sigurnoj) razini, te podrazumijeva poduzimanje niza radnji usmjerenih na održavanja i upravljanja (objektima) na tržnicama, marketinške aktivnosti, prodaju proizvoda, nadzor prodaje i slično.

Unatoč ekonomskim i društvenim učincima koje javne tržnice mogu donijeti, iz tablice 62 razvidno da spomenuta usluga nije organizirana kod više od pola ispitanika iz uzorka pa nameće se pitanje što je uzrok navedenom. Moguće je, da određene tržišne, demografske, zemljopisne i/ili društvene okolnosti utječu na ovakav rezultat. Konkretno, u JLS s manjim brojem stanovnika nerealno je očekivati, uspostavljanje pružanje predmetne usluge, budući da je i sama

potreba za tom vrstom usluge smanjena. Također, postavlja se pitanje ekonomske održivosti pružanja spomenute usluge, budući da ista ovisi o adekvatnoj infrastrukturnoj opremljenosti, povezane s konkretnim investicijama i zahtjevima kojima pojedine JLS zbog deficitarnog lokalnog proračuna, ne mogu udovoljiti.

Tablica 63. Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja

Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	Da
Direktno – vlastiti pogon	7,3%
Direktno – javna ustanova	1,2%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	51,2%
Indirektno – ugovor o koncesiji	2,4%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	9,8%
Organizirano zajednički s drugom JLS	2,4%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	28,0%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Polovica ispitanika, njih 51,2%, usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja, obavlja direktno – putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, dok njih 9,8% tu djelatnost obavlja indirektno – putem ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Interesantno je da 28% ispitanika tu vrstu djelatnosti nema organiziranu.²²⁰

Tablica 64. Komunalni linijski prijevoz putnika

Komunalni linijski prijevoz putnika	Da
Direktno – vlastiti pogon	1,2%
Direktno – javna ustanova	0,0%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	17,1%
Indirektno – ugovor o koncesiji	9,8%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	4,9%
Organizirano zajednički s drugom JLS	3,7%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	63,4%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

²²⁰ Zbog naravi djelatnosti, pripadajući komentar i argumenti su slični kao i kod djelatnosti održavanje groblja i krematorija unutar groblja.

Komunalni linijski prijevoz putnika, lokalne jedinice iz uzorka, najvećim dijelom obavljaju putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, dakle direktnim aranžmanom, dok 63,4% njih iz uzorka, takvu djelatnost nema organiziranu.

Kao i većina do sada spomenutih komunalnih djelatnosti (usluga), i komunalni linijski prijevoz putnika zahtjeva visoko razvijenu infrastrukturnu mrežu, kapacitete i adekvatne ljudske resurse, kako bi se udovoljilo logističkim, prometnim i organizacijskim standardima. Pored navedenog, suvremeni zahtjevi (pored dostupnosti spomenute usluge) nameću i osiguravanje ekološke prihvatljivosti, odnosno poslovanje (subjekata koji tu uslugu pružaju) utemeljeno na načelima ekološke održivosti ali i društvene odgovornosti. Navedeno indicira odgovor na pitanje zašto 63,4% ispitanika iz uzorka, takvu djelatnost nema organiziranu.

Visoko postavljenim zahtjevima i standardima usmjerenim prije svega na sigurnost putnika, nije moguće udovoljiti ukoliko JLS ne raspolaže adekvatnim financijskim, razvojnim i personalnim kapacitetom, što ne znači da će građani tih područja biti lišeni linijskog prijevoza. Poduzimanjem adekvatnih aktivnosti od strane više JLS-a, drugim riječima njihovom međusobnom podrškom i koordinacijom, prilagodbom linijskog prijevoza stvarnim potrebama korisnika, osiguranjem financijska sredstva (EU fondovi), moguće je osigurati kvalitetno i učinkovito obavljanje spomenute djelatnosti.

Tablica 65. Obavljanje dimnjačarskih poslova

Obavljanje dimnjačarskih poslova	Da
Direktno – vlastiti pogon	2,4%
Direktno – javna ustanova	0,0%
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	12,2%
Indirektno – ugovor o koncesiji	62,2%
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	4,9%
Organizirano zajednički s drugom JLS	0,0%
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	18,3%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Obavljanje dimnjačarskih poslova, najvećim dijelom (62,2%) ispitanika obavlja koristeći se ugovorom o koncesiji, dakle indirektnim angažmanom, dok 12,2% ispitanika tu djelatnost obavlja direktnim modalitetom, putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne

samouprave ili više njih zajedno. Dimnjačarski poslovi determinirani su izrazito složenim zahtjevima i standardima kojima je potrebno udovoljiti a sve u cilju kako zaštite javne sigurnosti tako i zaštite okoliša. Povodom navedenih razloga, većina JLS preferira indirektan angažman u obavljanju spomenute djelatnosti, pod uvjetom da odabrani koncesionar, nudi odgovarajuću stručnost, potrebnu opremu i alate, odnosno usklađenost s regulatornim okvirom kojim je propisano obavljanje dimnjačarskih poslova.

Dakle, slijedom provedene analize, kada je riječ pojedinim modalitetima obavljanja komunalnih djelatnosti, može se zaključiti da su JLS iz istraživačkog uzorka u pogledu održavanja nerazvrstanih cesta (62,2%), javne rasvjete (78%) te obavljanje dimnjačarskih poslova (67,1%), sklonije njihovoj eksternalizaciji, putem ugovora o povjeravanju poslova ili putem koncesije.

S druge pak strane, djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima (76,8%), javnih zelenih površina (89%), čistoće javnih površina (90,2%) te održavanje groblja i krematorija unutar groblja (89,2%) JLS iz uzorka preferiraju obavljati direktno (putem vlastitog trgovačkog društva).

4.4 Hipoteza H1 - utjecaj upravnog kapaciteta na odabir između direktnog (*in house*) ili indirektnog (eksternaliziranog) obavljanja lokalnih javnih službi (pri čemu su jedinice s većim kapacitetom sklonije direktnom obavljanju lokalnih javnih službi)

Za provjeru hipoteze H1, odnosno postojanja statistički značajnih razlika između JLS koje komunalnu djelatnost obavljaju direktno i JLS koje ju obavljaju indirektno korišten je t-test (statistički test kojim se uspoređuju dvije skupine ispitanika, tj. postoji li statistički značajna razlika između dvije skupine ispitanika u jednoj kontinuiranoj varijabli).²²¹ Pri tome su zavisne varijable aspekti upravnog kapaciteta, a nezavisna varijabla je modalitet obavljanja djelatnosti.

U konkretnom slučaju, za svaku je komunalnu djelatnost analizirana razlika između JLS koje ih obavljaju direktno i JLS koje se u obavljanju tih djelatnosti koriste indirektnim aranžmanom i to putem sljedećih pokazatelja: financijskog kapaciteta, personalnog kapaciteta indeksa

²²¹ Jedan od preduvjeta za provedbu t-testa je jednakost varijanci kod obje skupine ispitanika. Ako varijanca nije jednaka, vrijednost testa se korigira zbog nejednakih varijanci. U tom se slučaju prvo gledaju stupci: Levene test. Ako Levene test pokaže da varijance nisu statistički značajno različite (Sig u tom stupcu je manja od 0,05), gleda se redak "Equal variance assumed", a ako je Sig u Levene stupcu niža od 0,05, gleda se redak Equal variance not assumed t, df i Sig (2-tailed) su vrijednosti t-testa. Za svaki t-test su dvije vrijednosti, izračunati i korigirani (gore sam naveo kada se koji gleda). Stupac Mean Difference je prosječna razlika između dvije skupine ispitanika, a Std Error je standardna pogreška razlike.

razvijenosti i udjela sredstava fiskalnog izravnjanja za 2022. Dakle, za svaku su komunalnu djelatnost provedena četiri t-testa, po jedan za svaki navedeni pokazatelj.

Tablica 66. Rezultati deskriptivne statistike

	N	Aritmetička sredina	Median	Std. Deviation	Minimum	Maximum
Proračunski prihodi	82	100842683	20907077	197128226	2202455	1020940271
Broj stanovnika	82	14049,70	4168,50	26379,092	268	160577
Broj službenika	82	40,27	8,00	82,158	0	480
Proračunski prihod po stanovniku	82	6780,15	6266,89	2878,639	2952	18916
Financijski indeks kapaciteta	82	1,263	1,167	0,5361	0,5	3,5
Broj stanovnika po službeniku	82	404,85	368,20	314,695	0	2431
Personalni kapacitet	82	1,18	1,08	0,920	0	7

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 67. Model obavljanja komunalnih djelatnosti

JLS	Broj djelatnosti koje obavljaju indirektno	Broj djelatnosti koje obavljaju direktno	Udio indirektno obavljanih djelatnosti u ukupnom broju djelatnosti	Proračunski prihod po stanovniku	Financijski kapacitet	Broj stanovnika po službeniku	Personalni kapacitet	Razvojna skupina	Indeks razvijenosti
Karlobag	0	10	0%	2.511	3,5	87	0	5	102.017
Poličnik	0	10	0%	800	1,1	312	1	5	100.946
Vrhovine	0	12	0%	1.755	2,5	218	1	1	84.233
Čaglin	1	11	8%	626	0,9	528	2	2	92.686
Donji Kukuruzari	1	1	50%	999	1,4	216	1	1	83.110
Dubrovnik	1	12	8%	1.567	2,2	150	0	8	115.637
Gornji Bogičevci	1	8	11%	667	0,9	714	2	1	88.419
Hrvatska Dubica	1	8	11%	866	1,2	209	1	1	87.636
Koprivnica	1	12	8%	964	1,4	386	1	8	108.851
Levanjska Varoš	1	8	11%	1.108	1,6	192	1	1	88.087
Maruševac	1	6	14%	409	0,6	1136	3	4	99.439
Samobor	1	12	8%	883	1,2	468	1	8	110.923
Brestovac	2	7	22%	475	0,7	596	2	2	95.138
Darda	2	8	20%	708	1	209	1	2	94.989
Gospić	2	16	11%	952	1,3	267	1	6	104.013
Krapina	2	10	17%	650	0,9	524	2	7	104.990
Lekenik	2	7	22%	525	0,7	486	1	4	99.600
Lovinac	2	6	25%	1.538	2,2	236	1	3	96.313
Majur	2	6	25%	1.258	1,8	253	1	1	88.447
Ribnik	2	0	100%	939	1,3	181	1	2	94.462
Velika Gorica	2	13	13%	966	1,4	387	1	8	108.378
Viškovo	2	8	20%	861	1,2	402	1	8	112.868

Vukovar	2	12	14%	1.115	1,6	290	1	4	99.455
Zažablje	2	2	50%	529	0,7	277	1	1	91.545
Čavle	3	6	33%	700	1	471	1	7	106.229
Josipdol	3	8	27%	520	0,7	228	1	4	99.293
Klis	3	8	27%	1.440	2	348	1	6	103.640
Lišane Ostrovičke	3	4	43%	796	1,1	90	0	2	93.654
Medulin	3	7	30%	1.989	2,8	131	0	8	116.883
Nova Bukovica	3	6	33%	1.009	1,4	213	1	1	91.110
Nuštar	3	7	30%	432	0,6	2431	7	4	97.828
Osijek	3	10	23%	1.105	1,5	482	1	7	106.211
Pazin	3	10	23%	1.687	2,4	184	1	8	108.604
Plitvička Jezera	3	10	23%	1.080	1,5	243	1	5	101.529
Podstrana	3	9	25%	1.005	1,4	452	1	8	108.619
Požega	3	10	23%	732	1	343	1	6	103.064
Rakovec	3	6	33%	522	0,7	571	2	3	95.951
Sibinj	3	6	33%	497	0,7	1146	3	3	97.475
Tompojevci	3	0	100%	911	1,3	223	1	1	91.711
Veliki Bukovec	3	6	33%	743	1	331	1	6	102.943
Zagorska Sela	3	5	38%	681	1	450	1	3	96.458
Bistra	4	8	33%	661	0,9	496	1	7	104.578
Ervenik	4	6	40%	744	1	132	0	1	60.358
Jakšić	4	9	31%	478	0,7	674	2	4	98.016
Janjina	4	6	40%	1.358	1,9	104	0	3	97.342
Kalnik	4	8	33%	503	0,7	577	2	3	96.317
Marija Bistrica	4	7	36%	699	1	617	2	5	101.816
Negoslavci	4	3	57%	783	1,1	164	0	1	92.403
Priamošten	4	8	33%	1.564	2,2	239	1	7	105.652

Pula	4	9	31%	960	1,3	275	1	8	109.804
Varaždin	4	8	33%	1.157	1,6	365	1	8	111.022
Vela Luka	4	11	27%	554	0,8	251	1	5	101.579
Brinje	5	6	45%	847	1,2	320	1	1	92.588
Donji Vidovec	5	6	45%	702	1	299	1	3	97.777
Jesenje	5	0	100%	573	0,8	274	1	5	100.144
Ližnjan	5	4	56%	687	1	372	1	8	110.298
Mala Subotica	5	4	56%	407	0,6	543	2	3	97.144
Matulji	5	9	36%	824	1,2	414	1	8	108.471
Pitomača	5	9	36%	1.071	1,5	420	1	3	95.808
Sisak	5	13	28%	888	1,1	401	1	6	102.913
Stara Gradiška	5	5	50%	810	1,3	182	1	1	90.522
Sveti Petar Orehovec	5	7	42%	926	0,5	788	2	2	94.283
Šibenik	5	7	42%	392	1,2	387	1	7	106.194
Velika	5	5	50%	673	0,9	643	2	3	96.812
Virovitica	5	11	31%	840	1,2	394	1	6	102.695
Zadar	5	8	38%	1.044	1,5	393	1	8	109.370
Župa Dubrovačka	5	9	36%	703	1	484	1	8	113.065
Bjelovar	6	5	55%	707	1	466	1	6	103.016
Lanišće	6	0	100%	1.610	2,3	89	0	3	95.899
Novi Golubovec	6	5	55%	652	0,9	275	1	5	100.221
Saborsko	6	6	50%	1.217	1,7	78	0	1	88.498
Split	6	10	38%	844	1,2	403	1	8	107.784
Trnovec Bartolovečki	6	4	60%	425	0,6	683	2	6	102.685
Virje	6	6	50%	710	1	768	2	3	97.493
Vuka	6	1	86%	820	1,2	246	1	3	95.949

Špišić Bukovica	7	6	54%	1.189	1,7	551	2	1	92.073
Cestica	8	2	80%	506	0,7	678	2	3	97.498
Dvor	8	9	47%	942	1,3	749	2	1	84.416
Marčana	8	5	62%	958	1,3	425	1	8	107.989
Oprtalj	8	8	50%	975	1,4	107	0	5	101.094
Rijeka	8	9	47%	1.104	1,5	225	1	8	108.308
Čakovec	9	8	53%	765	1,1	532	2	8	108.373

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.4.1 Analiza rezultata istraživanja prema vrstama komunalnih djelatnosti

U nastavku slijedi analiza prema vrstama komunalnih djelatnosti u kojim je slučajevima potvrđena hipoteza H1.

Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda

Tablica 68. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	45	1,367	0,5883	0,0877
	Indirektno	18	1,043	0,4450	0,1049
Personalni kapacitet	Direktno	45	1,14	0,623	0,093
	Indirektno	18	1,63	1,474	0,347
Indeks razvijenosti	Direktno	45	102329,02	7860,279	1171,741
	Indirektno	18	99882,11	5675,859	1337,813
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	45	0,00	0,004	0,001
	Indirektno	18	0,00	0,005	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Iz tablice 69. vidljivo je da postoji statistički značajna razlika između dvije skupine JLS – one koje tu djelatnost obavljaju direktno i onih koje ih obavljaju indirektno.

Naime, one jedinice koje navedenu djelatnost obavljaju direktno, imaju statistički značajni viši financijski kapacitet od onih JLS koji tu djelatnost obavljaju putem indirektnog modaliteta pružanja komunalnih usluga. Slijedom navedenog, u odnosu obavljanje spomenute djelatnosti, hipoteza se može smatrati potvrđenom.

Tablica 69. Rezultati testiranja razlika t-testom za djelatnost održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	0,464	0,498	2,104	61	0,039	0,3240	0,1540
	Equal variances not assumed			2,370	41,287	0,023	0,3240	0,1367
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	2,515	0,118	-1,834	61	0,071	-0,481	0,262
	Equal variances not assumed			-1,339	19,478	0,196	-0,481	0,360
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	2,057	0,157	1,199	61	0,235	2446,911	2040,710
	Equal variances not assumed			1,376	43,253	0,176	2446,911	1778,404
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	0,236	0,629	-0,730	61	0,468	-0,001	0,001
	Equal variances not assumed			-0,653	25,489	0,520	-0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Održavanje javne rasvjete

Tablica 70. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje javne rasvjete obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje javne rasvjete		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	17	1,458	0,6913	0,1677
	Indirektno	64	1,219	0,4812	0,0601
Personalni kapacitet	Direktno	17	1,06	0,665	0,161
	Indirektno	64	1,22	0,984	0,123

Indeks razvijenosti		Direktno	17	103532,94	8077,988	1959,200
		Indirektno	64	98594,47	8693,473	1086,684
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022		Direktno	17	0,00	0,002	0,001
		Indirektno	64	0,00	0,004	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Iz tablice 71 proizlazi kako postoji statistički značajna veza između indeksa razvijenosti JLS i modaliteta obavljanja djelatnosti javne rasvjete. Konkretno, JLS koji javnu rasvjetu održavaju putem direktnog modaliteta, imaju statistički značajno viši indeks razvijenosti nego one jedinice koji tu aktivnost obavljaju indirektnim angažmanom. U ovom slučaju, također se hipoteza može smatrati potvrđenom.

Tablica 71. Rezultati testiranja razlika t-testom za djelatnost održavanje javne rasvjete između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	0,667	0,417	1,652	79	0,102	0,2392	0,1447
	Equal variances not assumed			1,343	20,297	0,194	0,2392	0,1781
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	1,249	0,267	-0,638	79	0,525	-0,162	0,253
	Equal variances not assumed			-0,796	36,816	0,431	-0,162	0,203
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	0,157	0,693	2,111	79	0,038	4938,472	2338,998
	Equal variances not assumed			2,204	26,717	0,036	4938,472	2240,390
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	0,535	0,467	-0,518	79	0,606	0,000	0,001
	Equal variances not assumed			-0,715	46,823	0,478	0,000	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja

Tablica 72. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	48	1,257	0,4418	0,0638
	Indirektno	10	0,923	0,2436	0,0770
Personalni kapacitet	Direktno	48	1,23	0,998	0,144
	Indirektno	10	1,42	0,605	0,191
Indeks razvijenosti	Direktno	48	101414,35	7547,559	1089,396
	Indirektno	10	98932,30	4504,205	1424,355
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	48	0,00	0,004	0,001
	Indirektno	10	0,00	0,001	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Iz tablice 73, proizlazi kako je u obavljanju usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja utvrđena značajna statistička razlika u pokazatelju financijskog kapaciteta. JLS koji usluge ukopa i kremiranje provode indirektnim modalitetom imaju statistički značajno niži financijski kapacitet od onih JLS koji tu djelatnost obavljaju direktno. Stoga se u odnosu na djelatnost obavljanju usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja, hipoteza može smatrati potvrđenom.

Tablica 73. Rezultati testiranja razlika t-testom za usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	2,110	0,152	2,308	56	0,025	0,3341	0,1447
	Equal variances not assumed			3,341	23,458	0,003	0,3341	0,1000
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	0,004	0,948	-0,598	56	0,552	-0,197	0,329
	Equal variances not assumed			-0,821	20,810	0,421	-0,197	0,239

Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	4,763	0,033	0,999	56	0,322	2482,054	2484,166
	Equal variances not assumed			1,384	21,219	0,181	2482,054	1793,201
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	2,299	0,135	0,416	56	0,679	0,001	0,001
	Equal variances not assumed			0,806	53,657	0,424	0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Komunalni linijski prijevoz putnika

Tablica 74. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost komunalni linijski prijevoz putnika obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Komunalni linijski prijevoz putnika		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	15	1,369	0,2944	0,0760
	Indirektno	12	1,241	0,2626	0,0758
Personalni kapacitet	Direktno	15	1,08	0,271	0,070
	Indirektno	12	1,02	0,531	0,153
Indeks razvijenosti	Direktno	15	108670,87	3767,887	972,864
	Indirektno	12	96838,42	14228,373	4107,377
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	15	0,00	0,002	0,000
	Indirektno	12	0,00	0,006	0,002

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Konačno, značajna je statistička razlika u indeksu razvijenosti između JLS koje linijski prijevoz putnika obavljaju direktno ili indirektno i to smjeru da one JLS koje tu djelatnost obavljaju u direktnom aranžmanu, imaju statistički značajno viši indeks razvijenosti, slijedom čega se i za djelatnost linijskog prijevoza putnika, hipoteza može potvrditi.

Tablica 75. Rezultati testiranja razlika t-testom za linijski prijevoz putnika između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances							
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	0,037	0,850	1,179	25	0,250	0,1282	0,1088	

	Equal variances not assumed			1,194	24,656	0,244	0,1282	0,1073
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	4,074	0,054	0,388	25	0,702	0,061	0,158
	Equal variances not assumed			0,362	15,526	0,722	0,061	0,169
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	9,070	0,006	3,102	25	0,005	11832,450	3814,973
	Equal variances not assumed			2,803	12,239	0,016	11832,450	4221,021
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	3,033	0,094	-1,358	25	0,187	-0,002	0,002
	Equal variances not assumed			-1,229	12,357	0,242	-0,002	0,002

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Nadalje, slijedi analiza prema ostalim vrstama komunalnih djelatnosti u kojim je slučajevima nije potvrđena hipoteza H1.

Kod ostalih testiranih djelatnosti (održavanje nerazvrstanih cesta, održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina, usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, obavljanje dimnjačarskih poslova) nije pronađena statistički značajna veza između upravnog kapaciteta i modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti, tj. nije utvrđena značajna razlika niti u jednom pokazatelju između onih JLS koje navedene djelatnosti obavljaju u direktnom aranžmanu i onih JLS koje se koriste indirektnim modalitetom, pa se za te djelatnosti hipoteza nije mogla potvrditi, a sve vidljivo iz tablica kako slijedi.

Tablica 76. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje nerazvrstanih cesta obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje nerazvrstanih cesta		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	27	1,382	0,6460	0,1243
	Indirektno	51	1,210	0,4799	0,0672
Personalni kapacitet	Direktno	27	1,31	1,324	0,255
	Indirektno	51	1,14	0,653	0,091
Indeks razvijenosti	Direktno	27	99471	8322	1602
	Indirektno	51	100196	8957	1254

Udio fiskalnog 2022	sredstava izravnjanja	Direktno	27	0,00	0,004	0,001
		Indirektno	51	0,00	0,003	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 77. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje nerazvrstanih cesta između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances				Sig. (2- tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
		F	Sig.	t	df			
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	1,857	0,177	1,325	76	0,189	0,1711	0,1291
	Equal variances not assumed			1,211	41,569	0,233	0,1711	0,1413
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	1,784	0,186	0,749	76	0,456	0,167	0,223
	Equal variances not assumed			0,618	32,830	0,541	0,167	0,271
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	0,042	0,838	-0,348	76	0,729	-724,908	2081,299
	Equal variances not assumed			-0,356	56,602	0,723	-724,908	2034,196
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	0,084	0,772	-0,382	76	0,703	0,000	0,001
	Equal variances not assumed			-0,358	44,147	0,722	0,000	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 78. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	59	1,327	0,5710	0,0743
	Indirektno	17	1,040	0,3085	0,0748

Personalni kapacitet	Direktno	59	1,21	0,999	0,130
	Indirektno	17	1,14	0,496	0,120
Indeks razvijenosti	Direktno	59	99432,78	9342,251	1216,257
	Indirektno	17	102291,24	5978,543	1450,010
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	59	0,00	0,004	0,001
	Indirektno	17	0,00	0,002	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 79. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	2,875	0,094	1,981	74	0,051	0,2865	0,1446
	Equal variances not assumed			2,716	49,798	0,009	0,2865	0,1055
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	1,218	0,273	0,283	74	0,778	0,071	0,252
	Equal variances not assumed			0,402	54,719	0,689	0,071	0,177
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	1,315	0,255	-1,190	74	0,238	-2858,456	2401,865
	Equal variances not assumed			-1,510	40,856	0,139	-2858,456	1892,567
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	1,938	0,168	0,917	74	0,362	0,001	0,001
	Equal variances not assumed			1,410	66,593	0,163	0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 80. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje javnih zelenih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje javnih zelenih površina		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	70	1,279	0,5528	0,0661
	Indirektno	8	1,147	0,5115	0,1808
Personalni kapacitet	Direktno	70	1,24	0,965	0,115
	Indirektno	8	0,93	0,574	0,203
Indeks razvijenosti	Direktno	70	99904,91	9037,892	1080,235
	Indirektno	8	99860,00	5262,645	1860,626
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	70	0,00	0,004	0,000
	Indirektno	8	0,00	0,002	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 81. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje javnih zelenih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	0,244	0,623	0,645	76	0,521	0,1321	0,2049
	Equal variances not assumed			0,686	8,978	0,510	0,1321	0,1925
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	0,301	0,585	0,882	76	0,381	0,308	0,349
	Equal variances not assumed			1,321	12,135	0,211	0,308	0,233
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	1,849	0,178	0,014	76	0,989	44,914	3268,751
	Equal variances not assumed			0,021	12,372	0,984	44,914	2151,473
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	0,621	0,433	0,701	76	0,485	0,001	0,001
	Equal variances not assumed			1,155	13,973	0,267	0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 82. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	52	1,315	0,6040	0,0838
	Indirektno	19	1,222	0,4222	0,0969
Personalni kapacitet	Direktno	52	1,20	0,708	0,098
	Indirektno	19	1,27	1,492	0,342
Indeks razvijenosti	Direktno	52	99618,10	7712,550	1069,538
	Indirektno	19	100831,16	11668,577	2676,955
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	52	0,00	0,003	0,000
	Indirektno	19	0,00	0,005	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 83. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	2,246	0,139	0,611	69	0,543	0,0921	0,1507
	Equal variances not assumed			0,719	45,928	0,476	0,0921	0,1281
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	0,954	0,332	-0,233	69	0,817	-0,061	0,261
	Equal variances not assumed			-0,171	21,036	0,866	-0,061	0,356
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	1,114	0,295	-0,508	69	0,613	-1213,062	2389,973
	Equal variances not assumed			-0,421	23,990	0,678	-1213,062	2882,707

Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	2,207	0,142	-0,668	69	0,507	-0,001	0,001
	Equal variances not assumed			-0,560	24,327	0,581	-0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 84. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanja groblja i krematorija unutar groblja obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje groblja i krematorija unutar groblja		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	72	1,273	0,5502	0,0648
	Indirektno	6	1,012	0,2372	0,0968
Personalni kapacitet	Direktno	72	1,22	0,948	0,112
	Indirektno	6	1,17	0,766	0,313
Indeks razvijenosti	Direktno	72	99781,07	9236,303	1088,509
	Indirektno	6	99186,83	2640,721	1078,070
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	72	0,00	0,004	0,000
	Indirektno	6	0,00	0,001	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 85. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje groblja i krematorija unutar groblja na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	2,168	0,145	1,150	76	0,254	0,2615	0,2274
	Equal variances not assumed			2,244	10,344	0,048	0,2615	0,1165
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	0,036	0,850	0,119	76	0,906	0,047	0,398
	Equal variances not assumed			0,143	6,351	0,891	0,047	0,332

Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	4,268	0,042	0,156	76	0,876	594,236	3804,279
	Equal variances not assumed			0,388	19,000	0,702	594,236	1532,020
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	0,778	0,380	0,548	76	0,586	0,001	0,001
	Equal variances not assumed			1,275	15,445	0,221	0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 86. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje čistoće javnih površina obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Održavanje čistoće javnih površina			N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Indeks financijskog kapaciteta	Direktno		72	1,258	0,5504	0,0649
	Indirektno		4	1,282	0,3006	0,1503
Indeks personalnog kapaciteta	Direktno		72	1,23	0,963	0,113
	Indirektno		4	1,16	0,369	0,184
Indeks razvijenosti	Direktno		72	99978,76	8796,094	1036,630
	Indirektno		4	101577,25	8928,792	4464,396
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno		72	0,00	0,004	0,000
	Indirektno		4	0,00	0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 87. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje čistoće javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	0,855	0,358	-0,083	74	0,934	-0,0231	0,2787
	Equal variances not assumed			-0,141	4,215	0,894	-0,0231	0,1637

Personalni kapacitet	Equal variances assumed	0,782	0,379	0,139	74	0,889	0,068	0,486
	Equal variances not assumed			0,313	5,665	0,766	0,068	0,217
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	0,120	0,730	-0,354	74	0,725	-1598,486	4521,347
	Equal variances not assumed			-0,349	3,332	0,748	-1598,486	4583,168
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	0,458	0,500	0,589	74	0,558	0,001	0,002
	Equal variances not assumed			1,300	5,526	0,245	0,001	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 88. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	27	1,507	0,6579	0,1266
	Indirektno	3	1,443	0,2517	0,1453
Personalni kapacitet	Direktno	27	0,95	0,448	0,086
	Indirektno	3	1,23	0,171	0,099
Indeks razvijenosti	Direktno	27	104318,30	10692,096	2057,695
	Indirektno	3	108568,00	2406,966	1389,663
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	27	0,00	0,004	0,001
	Indirektno	3	0,00	0,000	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 89. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	1,377	0,250	0,165	28	0,870	0,0641	0,3880
	Equal variances not assumed			0,332	5,927	0,751	0,0641	0,1927

Personalni kapacitet	Equal variances assumed	3,946	0,057	-1,067	28	0,295	-0,282	0,264
	Equal variances not assumed			-2,149	5,941	0,076	-0,282	0,131
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	0,764	0,390	-0,676	28	0,504	-4249,704	6282,514
	Equal variances not assumed			-1,712	14,881	0,108	-4249,704	2482,996
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	2,046	0,164	0,812	28	0,423	0,002	0,003
	Equal variances not assumed			2,475	26,000	0,020	0,002	0,001

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 90. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost dimnjačarskih poslova obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Obavljanje dimnjačarskih poslova		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	12	1,092	0,5215	0,1505
	Indirektno	55	1,288	0,4805	0,0648
Personalni kapacitet	Direktno	12	1,63	1,830	0,528
	Indirektno	55	1,20	0,663	0,089
Indeks razvijenosti	Direktno	12	97570,42	7059,575	2037,924
	Indirektno	55	101591,91	7606,418	1025,649
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	12	0,00	0,006	0,002
	Indirektno	55	0,00	0,003	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 91. Rezultati testiranja razlika t-testom za djelatnost dimnjačarskih poslova između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta

		Levene's Test for Equality of Variances						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Financijski kapacitet	Equal variances assumed	0,022	0,883	-1,261	65	0,212	-0,1960	0,1554

	Equal variances not assumed			-1,196	15,344	0,250	-0,1960	0,1639
Personalni kapacitet	Equal variances assumed	6,229	0,015	1,416	65	0,161	0,436	0,308
	Equal variances not assumed			0,813	11,636	0,433	0,436	0,536
Indeks razvijenosti	Equal variances assumed	1,233	0,271	-1,679	65	0,098	-4021,492	2394,920
	Equal variances not assumed			-1,763	17,055	0,096	-4021,492	2281,467
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Equal variances assumed	3,304	0,074	1,921	65	0,059	0,002	0,001
	Equal variances not assumed			1,310	12,398	0,214	0,002	0,002

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 92. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost usluge javnih tržnica na malo obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet

Usluge javnih tržnica na malo		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Financijski kapacitet	Direktno	28	1,488	0,5884	0,1112
	Indirektno	1	1,905		
Personalni kapacitet	Direktno	28	0,97	0,464	0,088
	Indirektno	1	0,31		
Indeks razvijenosti	Direktno	28	102666,71	10446,029	1974,114
	Indirektno	1	97342,00		
Udio sredstava fiskalnog izravnjanja 2022	Direktno	28	0,00	0,004	0,001
	Indirektno	1	0,00		

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

U pogledu komunalne djelatnosti pružanja usluga tržnica na malo, t-test nije bilo moguće provesti, budući da samo jedna JLS iz uzorka tu djelatnost obavlja indirektnim aranžmanom.

Slijedom svega navedenog, hipoteza H1 može se smatrati potvrđenom u pogledu obavljanja određenih komunalnih djelatnosti i to: održavanja javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javne rasvjete, usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja i komunalnog linijskog prijevoza putnika jedinice lokalne samouprave.

Za spomenute komunalne djelatnosti pronađena je statistički značajna razlika između upravnog kapaciteta JLS i modaliteta obavljanja tih djelatnosti.

Pored navedenog, hipoteza H1 mora se **odbaciti** u pogledu ostalih djelatnosti (održavanje nerazvrstanih cesta, održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina, usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, obavljanje dimnjačarskih poslova), gdje statistički značajna razlika između upravnog kapaciteta JLS i modaliteta obavljanja tih djelatnosti nije pronađena.

Slijedom provedenog testiranja na opisanom uzroku i na temelju dobivenih rezultata, daje se sljedeći zaključak:

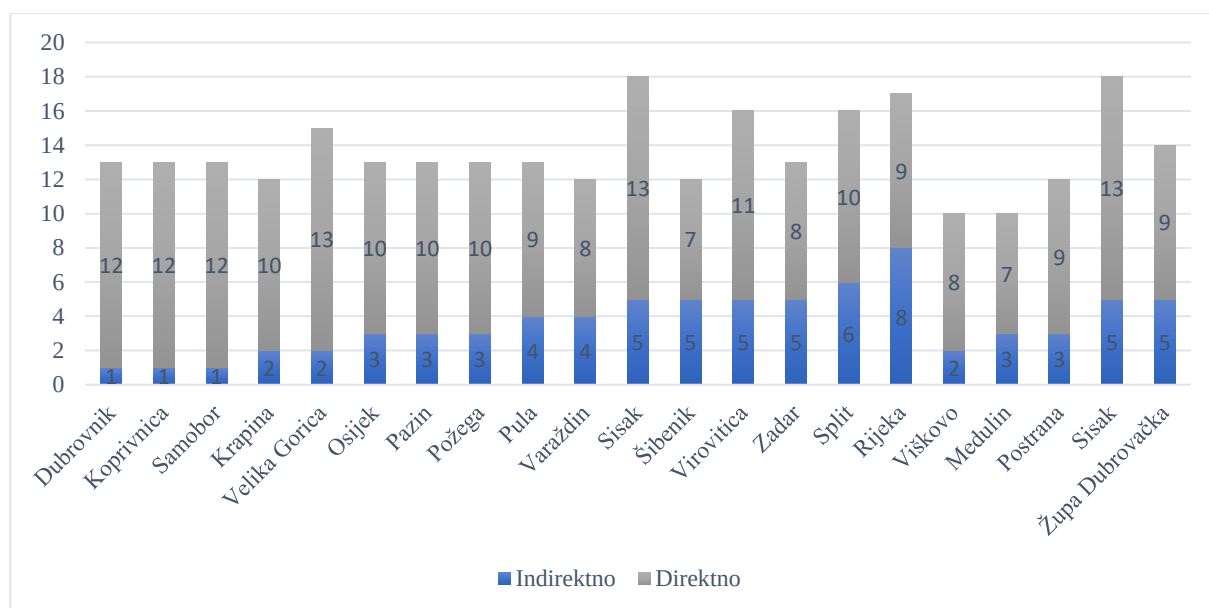
1. Pronađena je statistički značajna veza između **financijskog** kapaciteta JLS i direktnog ili indirektnog modaliteta obavljanja djelatnosti **održavanja javne odvodnje oborinskih voda**. Jedinice s **većim indeksom financijskog** kapaciteta češće će se kao modalitetom obavljanja spomenute djelatnosti koristiti **direktnim** aranžmanom.
2. U vezi usluga ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja, postoji statistički značajna veza između modaliteta obavljanja djelatnosti (direktnog ili indirektnog) i **financijskog kapaciteta JLS**. Jedinice s većim indeksom financijskog kapaciteta češće će odabirati **direktni** modalitet obavljanja te djelatnosti.
3. Postoji statistički značajna veza između **indeksa razvijenosti** JLS i modaliteta obavljanja djelatnosti javne rasvjete. Jedinice s većim indeksom razvijenosti odabrale su **direktni** modalitet obavljanja ove djelatnosti.
4. U pogledu obavljanja komunalnog linijskog prijevoza putnika, postoji statistički značajna veza između modaliteta obavljanja djelatnosti (direktnog ili indirektnog) i **indeksa razvijenosti** JLS. Najrazvijenije jedinice iz uzorka preferiraju **direktno** obavljanje te djelatnosti.

4.4.2 Diskusija o rezultatima istraživanja i odgovor na istraživačko pitanje

Glavni zaključak izveden analizom prikupljenih podataka, po pitanju veze između indirektnog ili direktnog modaliteta obavljanja djelatnosti i upravnog kapaciteta operacionaliziranog putem različitih pokazatelja, pokazuje da jedinice lokalne samouprave s većim financijskim kapacitetom te najvećim stupnjem razvojne skupine (Dubrovnik, Koprivnica, Samobor, Krapina, Velika Gorica, Vukovar, Osijek, Pazin, Požega, Pula, Varaždin, Sisak, Šibenik, Virovitica, Zadar, Split, Rijeka, Viškovo, Medulin, Podstrana, Sisak, Župa Dubrovačka) preferiraju direktni modalitet obavljanja djelatnosti, i

to u pravilu, putem trgovačkih društava kojima su osnivači JLS, dakle-javni aranžman. Drugim riječima, najmanje su pribjegavale indirektnom obavljanju djelatnosti, sve razvidno iz Grafa 3.²²²

Graf 3. Direktno obavljanje djelatnosti



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Nekoliko je razloga koji idu u prilog navedenoj tvrdnji. Prije svega JLS s višim indeksom razvijenosti u pravilu imaju veći upravni kapacitet, dakle optimalnu razinu adekvatnih ljudskih i financijskih resursa koji im omogućuju obavljaju pojedinih komunalnih djelatnosti na kvalitetan i učinkovit način. Pojednostavljeno, imaju više potencijala i mogućnosti u privlačenju kvalificiranih i stručnih ljudskih potencijala, sposobnosti financiranja nabave suvremene opreme i/ili modernizacije zastarjele infrastrukture odnosno osiguravanju učinkovitog pružanja usluga korisnicima istih.

Nadalje, veća potražnja za komunalnim djelatnostima, dakle veće potrebe građana za suvremenim i prije svega kvalitetnim uslugama, više je imanentna većim i razvijenijim JLS. Navedeno neposredno generira, kako snažniju potrebu JLS za kontrolom kvalitete, cijene i nadzora obavljanja tih komunalnih usluga, tako i veću vjerojatnost razvijanja inovacija i ulaganja u suvremena tehnološka rješenja u pružanju usluga, pri čemu sve opisano indicira na direktan modalitet obavljanja tih djelatnosti i to u pravilu putem trgovačkih društava u vlastitom vlasništvu.

Također, još jedan od faktora koji utječu na preferenciju direktnog modela u obavljanju komunalnih djelatnosti su transakcijski troškovi. Ukoliko je obilježje određene komunalne djelatnosti

²²² Graf 3 pokazuje u pravilu, dominaciju gradova s najvećim stupnjem razvojne skupine naspram općina (izuzetak su općine Medulin, Viškovo i Župa Dubrovačka), što se može argumentirati uvjetovanosti većeg broja stanovnika pojedinih JLS iz uzorka i intenzivnije gospodarske klime u tim jedinicama.

determinirano visokim transakcijskim troškovima (troškovi pregovaranja, sklapanja pravnog posla, nadzor izvršenja ugovora itd.), odnosno što je teže i zahtjevnije mjeriti rezultate i nadzirati realizaciju djelatnosti, utoliko će odabir direktnog modaliteta biti veći.²²³

Navedeno je naročito razvidno na primjeru obavljanja komunalne djelatnosti izgradnje i odražavanja komunalne infrastrukture poput opskrbe vodom i odvodnje ili npr. pružanja usluge linijskog prijevoza.²²⁴ Citirane djelatnosti determinirane su prije svega izrazito kompleksnim zahtjevima za specifičnim znanjima i iskustvima iz različitih područja (građevine, arhitekture, prometa, tehnologije, sigurnosti, zaštite okoliša, organizacije itd.), dakle uvjetovano adekvatnim resursima, organizacijom, odgovarajućom infrastrukturom i itd., indicirajući visoke troškove mjerenja i nadzora realizacije pojedinih aktivnosti, slijedom čega se nameće logičan odabir JLS-a u direktnom aranžmanu obavljanja takvih i/ili sličnih aktivnosti.

Međutim, sve izneseno, ne predstavlja nužno kategorički imperativ. Dapače, ukoliko postoji mogućnost da se pojedina komunalna djelatnost realizira na učinkovitiji i jeftiniji način, JLS neovisno o višem stupnju indeksa razvijenosti, a s obzirom da direktan modalitet generira u pravilu više troškove izvedbe, odabrat će potencijalno i indirektan model pružanja pojedine komunalne usluge/djelatnosti, a sve radi najboljeg interesa građana.²²⁵

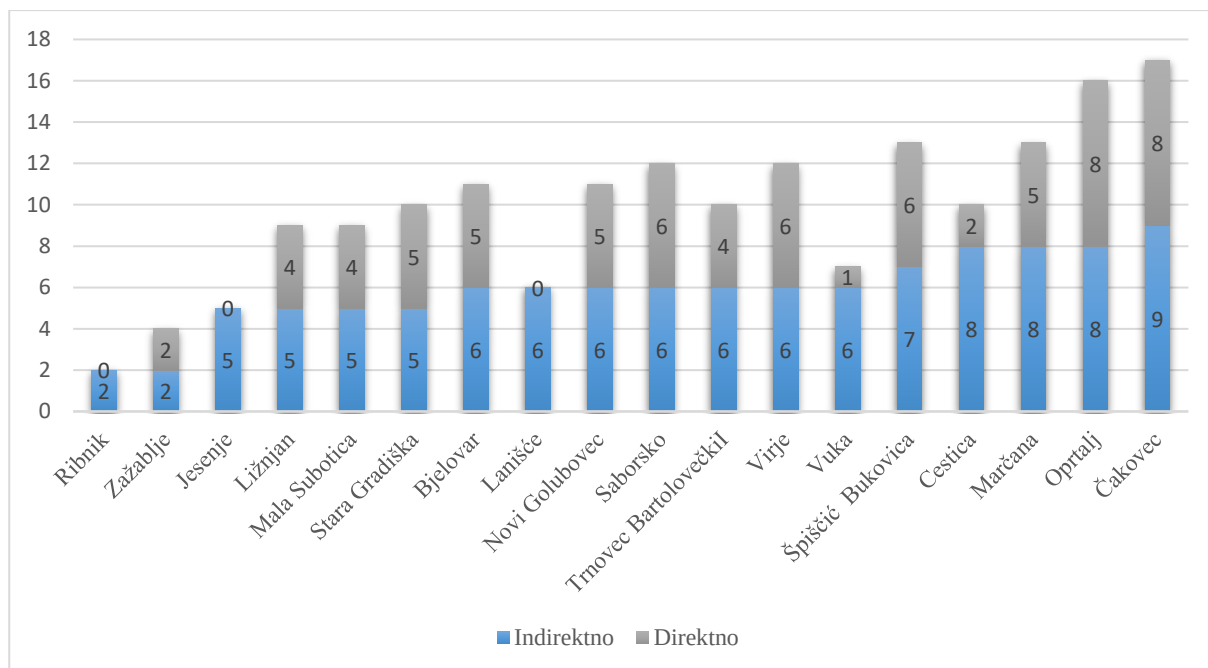
Rezultati istraživanja demonstrirali su također, da određene općine i to u pravilu one nižeg stupnja razvojne skupine iz uzorka, pokazuju više sklonosti indirektnom (Ribnik, Mala Subotica, Jesenje, Vuka, Cestica, Lanišće, Novi Golubovec, Trnovec Bartolovečki, Špišić Bukovica, Oprtalj) ili podjednako direktnom i indirektnom (Zažablje, Stara Gradiška, Saborsko, Virje), u obavljanju onih djelatnosti koje pružaju na svojem području.

²²³ Uspostavljanjem jasnih, preciznih i standardiziranih procedura u svrhu mjerenja realizacije postavljenih ciljeva moguće je osigurati operacionalizaciju zadanih aktivnosti na učinkovit način, smanjujući pri tom visoke transakcije troškove.

²²⁴ Ovisno o naravi i obujmu poslovanja, usluga linijskog prijevoza obuhvaća niz visoko strukturiranih transakcijskih troškova. Dovoljno je istaknuti samo troškove koji se neposredno odnose samo na infrastrukturu (dakle bez troškova administracije i vozača) koji obuhvaćaju nabavu odgovarajućih vozila ovisno pak o potrebama građana i područja (tramvaj, autobus, prilagođena vozila za djecu ili za prijevoz osoba s invaliditetom itd.), troškove održavanja istih (servisi, dijelovi, gorivo) i sl.

²²⁵ Rezultati istraživanja pokazali su da općine Marčana i Ližnjan te gradovi Bjelovar i Čakovec preferiraju više indirektan model pružanja pojedinih komunalnih djelatnosti (Tablica 67.). Moguće je da predmetne jedinice lokalne samouprave preferiraju indirektno model obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti, primarno radi ostvarivanja troškovne učinkovitosti i/ili mogućnosti pristupa adekvatnim resursima, potrebnim za osiguravanje kvalitetnih i dostupnih komunalnih usluga.

Graf 4. Indirektno obavljanje djelatnosti



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Opredjeljivanjem za indirektni modalitet, JLS (nižeg stupnja razvojne skupine) nastojat će amortizirati i prevladati poteškoće u organiziranju komunalnih djelatnosti u svojem području, a koje su uzrokovane u pravilu neadekvatnim upravnim kapacitetom (s posebnim naglaskom na manji financijski kapacitet) ili visokim transakcijskim troškovima. Naime, jedinice lokalne samouprave, u pravilu općine i to one iz niže razvojne skupine susreću se s jednim od ključnih problema, koji generira niz ostalih negativnih posljedica povezanih s obavljanjem lokalnih javnih službi. Riječ je o kroničnim nedostatku (adekvatnih) ljudskih resursa nastalog uslijed sveg učestalijeg odljeva stanovništva i posljedica neadekvatne demografske politike, ali i drugih faktora poput veličine jedinice lokalne samouprave (otežana mogućnost zapošljavanja), geografskog položaja pojedine općine (ruralna područja), nezadovoljavajuća (nepostojeća) razina gospodarske aktivnosti, smanjenih proračunskih prihoda, smanjeni obujam usluga, itd. Izravna posljedica opisanog manifestira se u nemogućnosti, pružanja (kvalitetnih) komunalnih djelatnosti i/ili njihovoj smanjenoj dostupnosti, što pak implicira povećanje troškove njihovog eventualnog pružanja. Slijedom navedenog, općine niže razvojne skupine prisiljene su služiti se različitim aktivnostima koje će im osigurati izvršavanje lokalnih komunalnih djelatnosti te više preferiraju indirektno obavljanje komunalnih djelatnosti, odnosno zajedničko pružanje usluga s drugim jedinicama lokalne samouprave.

Konkretno, predmetne lokalne jedinice, su zbog nižeg financijskog kapaciteta i nižeg stupnja razvoje skupine (potencijalno zbog visokih transakcijskih troškova pojedinih komunalnih aktivnosti) limitirane u mogućnostima direktnog obavljanja lokalnih javnih službi, koje evidentno zahtijevaju prikladna specifična znanja i znatno investiranje u odgovarajuću infrastrukturu i povećane troškove, slijedom čega je očekivana njihova veća naklonjenost prema indirektnom modelu pružanja komunalnih usluga.

Dakako, postoje okolnosti u kojima JLS, nižeg stupnja razvojne skupine, odabiru direktan modalitet obavljanja komunalne djelatnosti iako bi im s obzirom na položaj primjerenije bilo izabrati indirektan aranžman. Riječ o različitim situacijama i razlozima koji utječu na takav obrazac postupanja, a pretežno se temelje u nakani pojedinih lokalnih jedinica prema značajnijoj kontroli kvalitete pružene usluge ili naprosto pomanjkanja pružatelja određenih usluga (uvjetovano npr. geografskim položajem JLS), iz kojeg su razloga te JLS (općine iz uzorka) primorane pojedine usluge pružiti građanima u vlastitom aranžmanu. Naime, nije neuobičajena pojava da su pojedine općine unatoč nižem stupnja razvojne skupine i/ili niskom indeksu financijskog kapaciteta osnivači trgovačkih društava koje pružaju određene komunalne usluge poput odvoza otpada, vodovoda i kanalizacije i slično te takvim pristupom ne zadovoljavaju samo potrebe lokalnih građana već potencijalno imaju i značajnu ulogu u lokalnom razvoju, npr. uspostavljanjem novih radnih mjesta i slično.²²⁶

Vrlo je važno istaknuti da za odabir adekvatnog modaliteta obavljanja komunalne djelatnosti, nije dovoljno samo i isključivo djelovanje pojedinog indikatora upravnog kapaciteta, već je opisanu pojavu potrebno sagledavati i kroz prizmu različitosti karakteristika svake pojedine komunalne djelatnosti/usluge (geografski položaj, sve više utjecaj klimatskih promjena (npr. vodoopskrba i odvodnja)) kao i specifične potrebe i okolnosti (političke preferencije lokalnih nositelja vlasti, potrebe građana, itd.) svake JLS pojedinačno.

Štoviše, niz faktora determinira pojedinu komunalnu djelatnost, pri čemu svaki od njih individualno utječe na kako na odabir modela obavljanja, tako i na troškove, kvalitetu, učinkovitost itd., pri čemu se u pravilu ističu, zahtjevnosti pojedine djelatnosti: potrebe za određenim znanjima i resursima, odnosno potrebe za odgovarajućom infrastrukturom. Tako je npr. obavljanje djelatnosti linijskog prometa determinirano izuzetno visokim zahtjevima (stručnim, infrastrukturnim, organizacijskim, investicijskim), dok je pak djelatnost održavanja zelenih javnih površina u pravilu manje složena, i zbog tog je obilježja, prikladan i prihvatljiv indirektni model obavljanja iste.

²²⁶ Kao primjeri navode se općine iz uzorka koje su prema razvojnoj skupini svrstane u I. skupinu (dakle, prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave) i osnivači su trgovačkih društava registriranih za obavljanje određenih komunalnih djelatnosti: Komunalac d.o.o. (općina Hrvatska Dubica), Sabkom d.o.o. (općina Saborsko), Vrhkom d.o.o. (općina Vrhovine) i drugi.

Također, komunalne je djelatnosti, zbog svojih specifičnih obilježja, potrebno promatrati i u kontekstu je li njihova distribucija usmjerena neposredno na korisnika usluge (osiguranje pitke vode putem vodoopskrbe i odvodnje, odvoz otpada), ili se njome pak udovoljava krajnjim korisnicima, na način da im se izgradnjom ili održavanjem određenih objekata, osigura adekvatna infrastruktura (parking, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje zelenih površina, javna rasvjeta).

Polazeći od svega gore navedenog, na istraživačko pitanje „*Jesu li jedinice lokalne samouprave pod pretpostavkom većeg upravnog kapaciteta sklonije direktnom (in house) obavljanju javnih službi*“? daje se potvrđan odgovor, a isto je argumentirano rezultatima testiranja hipoteze H1.

Prvenstveno, veći upravni kapacitet, pruža JLS koje u okviru direktnog modaliteta obavljaju određene komunalne djelatnosti, učinkovitiju realizaciju istih, pri čemu je upravo zbog neposrednog pristupa kako građanima i veličini i obujmu samih resursa kojima JLS raspolaže, posebno naglašena mogućnost kontrole kvalitete pružene usluge (u skladu s uspostavljenim standardima i procedurama) i njezine cijene te izravnija evaluacija potreba krajnjih korisnika usluga.

Veći upravni kapacitet, kao skup određenih resursa i sposobnosti, i veći stupanj razvojne skupine, u pravilu su više immanentan gradovima nego općinama (iz uzorka). Zbog većeg broja stanovnika, teritorijalne rasprostranjenosti, većih mogućnosti za razvojem infrastrukturnih kapaciteta i novih tehnologija, većih financijskih resursa (proračunski prihodi) kojima se osigurava razvoj personalnog kapaciteta, ali i pojačane gospodarske aktivnosti, gradovi imaju veće prednosti u privlačenju kvalificiranog osoblja sa širokom rasponom specijalističkih znanjima potrebnih za obavljanje poslova iz različitih područja komunalnog gospodarstva. Budući da su specijalizirana znanja (iz različitih područja komunalnog gospodarstva) temelj pružanja kvalitetne, sigurne i učinkovite komunalne usluge, veći su izgledi da će se, JLS pod pretpostavkom gore opisane argumentacije, odlučiti za direktan modalitet obavljanja lokalnih javnih službi (u pravilu putem trgovačkog društva koje je osnovalo) i na taj način građanima osigurati kvalitetno pružanje usluge uz optimalnu cijenu.

Slijedom svega elaboriranog, nameće se očekivani zaključak prema kojem je odluka pojedine JLS o adekvatnom modelu obavljanja komunalne djelatnosti u prvom redu odgovoran i složen proces koji zahtijeva pažljivo razmatranje različitih kontekstualnih čimbenika, tj. ovisi o nizu specifičnih okolnosti, a o kojima je artikulirano u gornjem izlaganju.

Pojednostavljeno, svaka bi lokalna jedinica prilikom odabira modaliteta obavljanja komunalne djelatnosti trebala prije svega, objektivno sagledati sve relevantne okolnosti i obilježja pojedinačne djelatnosti, s jedne strane te na temelju konkretnih okolnosti i specifičnih obilježja, same lokalne jedinice (veličina JLS, potreba i sklonosti građana, obujma i strukture djelatnosti koje se pružaju, dostupnosti vanjskih izvođača, itd.), i konačno, svojih mogućnosti (upravni kapaciteti), a vodeći pri

tom računa kako o prednostima tako i negativnim efektima oba dostupna modela, s druge strane, odlučiti koji je aranžman najbolji za njihove građane.

4.5 Empirijsko istraživanje i rezultati deskriptivne statistike za hipotezu H2

Istraživačkim pitanjem RQ2 nastojalo se ispitati postoji li povezanost vanjskog ugovaranja i učinkovitosti subjekata koji obavljaju lokalne javne službe te je s tim u vezi postavljena druga hipoteza

(H2): *Subjekti koji obavljaju lokalne javne službe putem vanjskog ugovaranja, statistički su značajno učinkovitija od subjekata koji te djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu.*

Empirijsko istraživanje provedeno je anketnim upitnikom, kojim su prikupljeni podaci o primjeni vanjskog ugovaranja te učinkovitosti subjekata (koje koristeći taj tržišni mehanizam) obavljaju lokalne javne službe, putem pokazatelja kvalitete usluge, troškovne učinkovitosti i fleksibilnosti u pružanju usluga. Upitnik je poslan na email adrese 86 komunalnih društava kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave, a koja su JLS u prethodnom upitniku, označila kao trgovačka društva koja na njihovom području, putem direktnog modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti, pružaju te usluge.

Ukupno je prikupljeno podataka za 36 lokalnih komunalnih društava, što predstavlja povrat od 42% te obuhvaća zadovoljavajući uzorak za daljnju analizu. Prema obliku vlasništva većini subjekata osnivač je jedna jedinica lokalne samouprave (63,9%), dok su ostalim subjektima osnivači više lokalnih jedinica (36,1%). Upitnike su najvećim dijelom ispunjavali direktori (63,9%) odnosno predsjednici uprava tih društava (11,1%). Predmetna Društva prema podjeli iz članka 5. Zakona o računovodstvu, najvećim dijelom pripadaju kategoriji srednjih²²⁷ (44,4%) i malih²²⁸ (36,1%) društava, a 63,9% ispitanika iz uzorka odgovorilo da su vlastiti prihodi Društva dostatni za financiranje/obavljane zakonom propisanih aktivnosti tj. pružanja komunalnih usluga. Navedeno je razvidno iz Tablica 93, 94 i 95.

²²⁷ Članak 5. stavak (4):

„Srednji poduzetnici su oni koji nisu ni mikro ni mali poduzetnici i ne prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta:

- ukupna aktiva 20.000.000,00 eura
- prihod 40.000.000,00 eura
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine - 250 radnika“.

Zakon o računovodstvu (NN 78/15., 134/15., 120/16., 116/18., 42/20., 47/20., 114/22., 82/23).

²²⁸ Članak 5. stavak (3):

„Mali poduzetnici su oni koji nisu mikro poduzetnici i ne prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta:

- ukupna aktiva 4.000.000,00 eura
- prihod 8.000.000,00 eura
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine - 50 radnika“.

Zakon o računovodstvu (NN 78/15., 134/15., 120/16., 116/18., 42/20., 47/20., 114/22., 82/23).

Tablica 93. Dostatnost vlastitih prihoda

Jesu li vlastiti prihodi Društva dostatni za financiranje\obavljanje zakonom propisanih aktivnosti Društva (pružanja komunalnih usluga)?				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Da, jesu	23	63,9	63,9	63,9
Ne, nisu	13	36,1	36,1	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 94. Korištenje vanjskog ugovaranja

Je li u dosadašnjoj poslovnoj praksi Društva korišten institut vanjskog ugovaranja (outsourcing) u obavljanju pojedinih aktivnosti?				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Da, za jednu aktivnost	1	2,8	2,8	2,8
Da, za više aktivnosti	29	80,6	80,6	83,3
Ne, nikada	6	16,7	16,7	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Od 36 lokalnih javnih službi koja su bila predmetom empirijskog istraživanja, utvrđeno je da se njih 30 (83,3%) u poslovnoj praksi koristilo *outsourcingom* dok se preostalih 6 (16,7%) tim tržišnim alatom nije služilo.

Kako samo šest (N=6) ispitanika nije koristilo *outsourcing*, odgovori na pitanje o razlozima nekoristenja *outsourcinga* prikazani su kao broj odgovora ispitanika, budući da je na to pitanje bilo moguće zaokružiti više ponuđenih odgovora.

Tablica 95 pokazuje da su kao glavni razlozi zbog kojih se društva iz uzorka ne koriste *outsourcingom* navedene tvrdnje „uopće nisu razmatrali korištenje *outsourcinga*“, odnosno da je „najbolje sve aktivnosti obavljati unutar Društva“.²²⁹

²²⁹ Različiti su razlozi zašto se komunalna društva ne koriste *outsourcingom*, a mogu podijeliti na konkretne i apstraktne. Tako bi konkretni razlozi bili oni, determinirani obilježjima određene komunalne djelatnosti koja pretpostavlja specifične zahtjeve, standarde, kvalitetu i/ili određenu razinu sigurnosti, poput npr. opskrbe vodom, ili npr. održavanje nerazvrstanih cesta. Eksternalizacijom navedenih djelatnosti, potencijalno se može povećati određeni rizik poput rizika od neisporučene vode, zaštita zdravlja i okoliša (usluga opskrbe vodom) ili rizika od mogućih nesreća (djelatnost održavanje nerazvrstanih cesta). Apstraktni razlozi bili bi pak oni političke prirode. Naime, kako bilo koji oblik vanjskog ugovaranja nedvojbeno dovodi u pitanje ravnopravni status zaposlenika i potencijalni gubitak radnih mjesta isto implicira, nepopularne mjere, nositelja javne vlasti za biračko tijelo.

Tablica 95. Razlozi ne korištenja *outsourcinga*

Koji su glavni razlozi zbog kojih nikada niste koristili <i>outsourcing</i> ?	N
Nismo uopće razmatrali korištenje <i>outsourcinga</i>	5
Smatramo da je najbolje sve aktivnosti obavljati unutar Društva	3
Zabrinutost za zadržavanje radnih mjesta zaposlenika	1
Nepostojanje kvalitetnih pružatelja usluga na tržištu	1
Premalen izbor i brojnost kvalitetnih pružatelja usluga na tržištu	1
Strah od gubitka autonomije upravljanja poslovnim procesima	0

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Na sljedeća pitanja odgovarali su samo oni ispitanici koji su se u poslovnoj praksi koristili *outsourcingom* (N=30). U tablici 95 su navedeni razlozi zbog kojih se subjekti odlučuju na korištenje *outsourcinga* iz koje se može se primijetiti kako je nedostatak vlastitih resursa jedan od osnovnih razloga zbog kojeg se subjekti odlučuju na *outsourcing*, budući da je čak 80% ispitanika navelo upravo taj razlog kao ključni.

Potom slijedi razlog veće usmjerenosti Društva na obavljanje osnovne djelatnosti (50%), dok se za najočekivaniji razlog, smanjenja troškova i njihove kontrole kao i preraspodjele internih resursa i njihovo oslobađanje za druge svrhe/poslove, odlučilo 40%, dakle, manje od polovine ispitanika.

Tablica 96. Glavni razlozi korištenja *outsourcinga*

Glavni razlozi korištenja <i>outsourcinga</i>	%
Nedostatak vlastitih resursa	80,0%
Veća usmjerenost Društva na obavljanje osnovne djelatnosti	50,0%
Smanjenje troškova i njihova kontrola	40,0%
Preraspodjela internih resursa i njihovo oslobađanje za druge svrhe/poslove	40,0%
Veća kvaliteta usluge koja se može ostvariti povjeravanjem vanjskom pružatelju	30,0%
Povećanje fleksibilnosti u poslovanju	20,0%
Pristup novim vještinama, tehnologijama i inovacijama	13,3%
Niska kompetentnost Društva u izvođenju zadane aktivnosti u odnosu na <i>outsourcing</i> pružatelja	13,3%
Pretvaranje fiksnih troškova u varijabilne	13,3%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.5.1 Aspekt prediktora (nezavisne varijable) (vanjsko ugovaranje)

4.5.1.1 Osnovne i pomoćne djelatnosti

U tablici koja slijedi, prikazane su osnovne i pomoćne djelatnosti, za koje su ispitanici, označili obavljaju li ih obavljaju u vlastitom aranžmanu, alternativno putem vanjskog ugovaranja, ili ih uopće ne obavljaju niti na jedan način. Osnovnim djelatnostima obuhvaćene su one koje su propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu, dok su za pomoćne djelatnosti izabrane one koje se po naravi

posla, najlakše mogu odvojiti od osnovne djelatnosti te nisu od presudnog značaja za poslovanje subjekta istraživanja.

Navedenim pristupom nastojalo se doći do spoznaje, u kojoj se mjeri i u okviru kojih se djelatnosti, komunalna društva iz uzorka koriste alatom vanjskog ugovaranja.

Tablica 97. Osnovne i pomoćne djelatnosti

Način obavljanja djelatnosti	U vlastitom aranžmanu	Putem vanjskog ugovaranja (Outsourcinga)	Ne obavljamo niti na koji način
Osnovne djelatnosti			
Održavanje nerazvrstanih cesta	36,1%	0,0%	63,9%
Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	50,0%	0,0%	50,0%
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	33,3%	0,0%	66,7%
Održavanje javnih zelenih površina	58,3%	0,0%	41,7%
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	52,8%	0,0%	47,2%
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	52,8%	0,0%	47,2%
Održavanje čistoće javnih površina	52,8%	0,0%	47,2%
Održavanje javne rasvjete	19,4%	5,6%	75,0%
Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	27,8%	2,8%	69,4%
Usluge javnih tržnica na malo	33,3%	0,0%	66,7%
Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	41,7%	2,8%	55,6%
Komunalni linijski prijevoz putnika	8,3%	0,0%	91,7%
Obavljanje dimnjačarskih poslova	13,9%	5,6%	80,6%
Pomoćne djelatnosti			
Osiguranje objekata i zaštitarska služba	2,8%	44,4%	52,8%
Izrada tehničke dokumentacije	8,3%	61,1%	30,6%
Usluge čišćenja i održavanja objekata	63,9%	16,7%	19,4%
Računovodstvene djelatnosti	80,6%	5,6%	13,9%
Pravni poslovi i druge intelektualne usluge	55,6%	22,2%	22,2%
Korištenje informacijske tehnologije	38,9%	44,4%	16,7%
Zimska služba	44,4%	5,6%	50,0%
Građevinski radovi	30,6%	41,7%	27,8%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Kada se izuzmu oni ispitanici koji određene djelatnosti uopće ne obavljaju, iz gornje je tablice, na temelju rezultata deskriptivne statistike, razvidno sljedeće :

- u okviru osnovne djelatnosti, najveći broj ispitanika, više od polovice njih, u vlastitom aranžmanu (direktni modalitet), obavlja održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima (50%), održavanje javnih zelenih površina (58,3%), održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene (52,8%), održavanje groblja i krematorija unutar groblja (52,8%), održavanje čistoće javnih površina (52,8%). Navedeno potvrđuje i tvrdnju „smatramo da je najbolje sve aktivnosti obavljati unutar Društva“ iz tablice 95.

Vanjskim ugovaranjem u pogledu obavljanja osnovnih djelatnosti, u značajnijem postotku (5,36%) obuhvaćene su tek djelatnosti održavanje javne rasvjete i obavljanje dimnjačarskih poslova.

- u okviru pomoćnih djelatnosti, najveći broj ispitanika, također više od polovice njih, obavlja u vlastitom aranžmanu usluge čišćenja i održavanja objekata (63,9%), računovodstvene djelatnosti (80,6%) te pravne poslove i druge intelektualne usluge (55,6%).

S druge strane, vanjskim je ugovaranjem obuhvaćeno je obavljanje sljedećih pomoćnih djelatnosti: osiguranje objekata i zaštitarska služba (44,4% ispitanika), izrada tehničke dokumentacije (61,1% ispitanika), korištenje informacijske tehnologije (44,4% ispitanika) i građevinski radovi (41,7% ispitanika).

Na temelju gore opisanih rezultata, nedvojbenim se da zaključiti kako komunalna društva iz uzorka, više preferiraju korištenje vanjskog ugovaranja, za obavljanje pomoćnih djelatnosti naspram, osnovnih. Uzroke navedenom, moguće je tražiti u činjenici da je za obavljanje pomoćnih djelatnosti iz upitnika, potrebno posebno specijalno znanje ili vještine (izrada tehničke dokumentacije), odnosno optimalni resursi, vještine i tehnologije (korištenje informacijske tehnologije, građevinski radovi, osiguranje objekata i zaštitarska služba), kojim subjekti iz uzorka za pretpostaviti je, ne raspolažu.

Zanimljiv je podatak, da se za obavljanje pomoćnih djelatnosti, zimske službe i računovodstvenih djelatnosti putem *outsourcinga*, opredijelilo tek 5,6% ispitanika. Naime, riječ je o onim djelatnostima koje se uobičajeno, upravo zbog razvijenijih infrastrukturnih kapaciteta kojima raspolažu kooperanti (zimski služba) ili specijalnih znanja (računovodstvo), eksternaliziraju onim subjektima koji mogu udovoljiti specifičnim zahtjevima.

4.5.2 Aspekt kriterijske (zavisne) varijable (učinkovitost)

4.5.2.1 Indikatori učinkovitosti

U nastavku istraživanja izražene su tvrdnje koje se odnose na učinkovitost (zavisna varijabla) obavljanja komunalnih djelatnosti putem vanjskog ugovaranja. Indikatori učinkovitosti, za potrebe ovog istraživanja se manifestiraju kroz:

- kvalitetu pružene usluge koja je prikazana kroz smanjen broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge, kvalitete izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse, i inovativnijeg načina isporuke usluge;
- trošak pružene usluge koja je interpretirana kroz smanjenje troškova osoblja i ostalih operativnih troškova te uštede nastale uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne;

- fleksibilnosti u pružanju usluge koja je sagledana kroz mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla i lakše i brže prilagodbe promjenama u okruženju.

Ispitanici su ocijenili svoje zadovoljstvo navedenim performansama pružanja usluga, u formi ocjene slaganja s tvrdnjama te su dobiveni rezultati prikazani kroz aritmetičke sredine, medijane i standardne devijacije odgovora na svako pitanje.

Tablica 98. Indikatori učinkovitosti

	Mean	Median	Standard Deviation
Razina kvalitete pružene usluge - Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge	3,8	4	0,770
Razina kvalitete pružene usluge - Kvaliteta izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse	3,6	4	0,803
Razina kvalitete pružene usluge - Inovativnost u načinu isporuke usluge	3,5	4	0,910
Troškovna učinkovitost - Smanjenje troškova osoblja	3,5	4	0,910
Troškovna učinkovitost - Smanjenje ostalih operativnih troškova	3,4	3	0,899
Troškovna učinkovitost - Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne	3,3	3	0,956
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla	3,8	4	0,841
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju	3,6	4	0,867

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.5.2.2 Razina kvalitete pružene usluge

Najveći broj ispitanika iz uzorka koji su se koristili *outsourcingom*, na tvrdnju u vezi razine kvalitete pružene usluge, prema rezultatima deskriptivne statistike, odgovorilo je afirmativno na ljestvici tvrdnji od „izrazio loše“ do „izrazito dobro“. Konkretno, većina njih slaže se da je razina kvalitete pružene usluge „dobra“- po pitanju broja pritužbi ili reklamacija za pružene usluge, (61,1%), kvalitete izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse (55,6%) te inovativnosti u načinu isporuke usluge (58,3%) ispitanika.

Tablica 99. Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge

Razina kvalitete pružene usluge - Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Loše	3	8,3	8,3	8,3
Osrednje	7	19,4	19,4	27,8
Dobro	22	61,1	61,1	88,9
Izrazito dobro	4	11,1	11,1	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 100. Kvaliteta izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse

Razina kvalitete pružene usluge - Kvaliteta izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Loše	4	11,1	11,1	11,1
	Osrednje	9	25,0	25,0	36,1
	Dobro	20	55,6	55,6	91,7
	Izrazito dobro	3	8,3	8,3	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 101. Inovativnost u načinu isporuke usluge

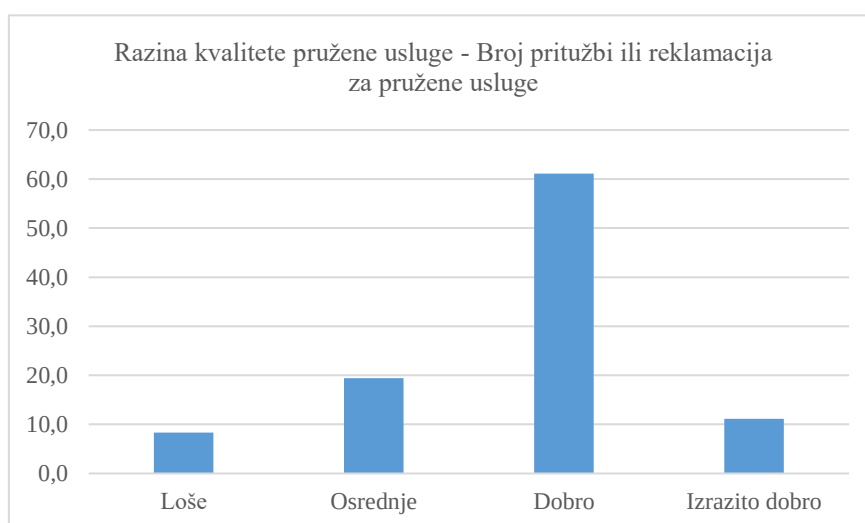
Razina kvalitete pružene usluge - Inovativnost u načinu isporuke usluge

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Izrazito loše	2	5,6	5,6	5,6
	Loše	2	5,6	5,6	11,1
	Osrednje	9	25,0	25,0	36,1
	Dobro	21	58,3	58,3	94,4
	Izrazito dobro	2	5,6	5,6	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

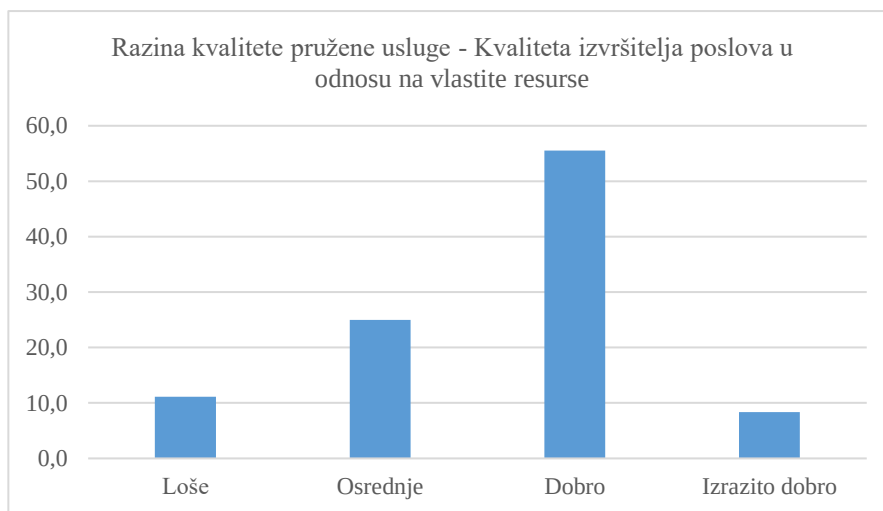
Opisano je ilustrativno prikazano u grafovima u nastavku:

Graf 5. Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge



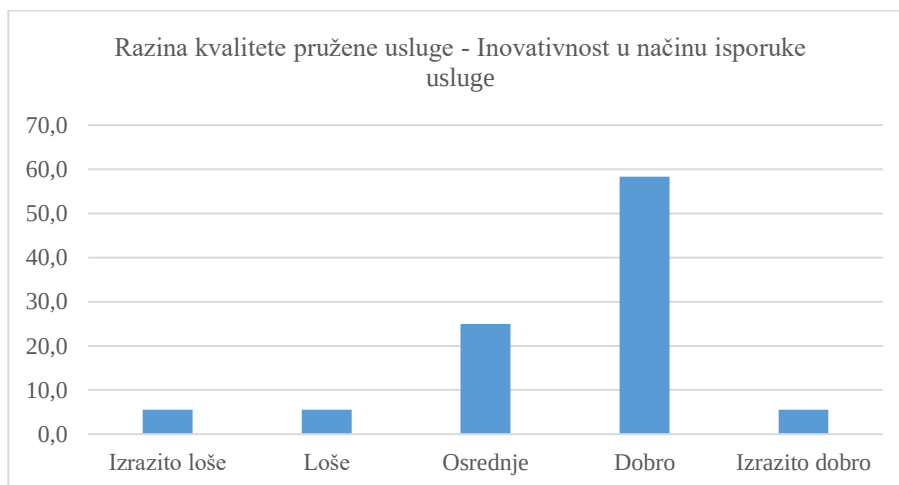
Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 6. Kvaliteta izvršitelja u odnosu na vlastite resurse



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 7. Inovativnost u načinu isporuke usluge



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.5.2.3 Razina troškovne učinkovitosti

Također, i u pogledu ispitivanja razine troškovne učinkovitosti, rezultati deskriptivne statistike pokazuju da se najveći broj ispitanika, slagao tvrdnjom „dobro“. Smanjenje troškova osoblja percipiralo je kao „dobro“ 55,6% ispitanika, dok se podjednak broj ispitanika njih 41,7% za smanjenje ostalih operativnih troškova slaže se s tvrdnjom „dobro“ i „osrednje“, a identična su slaganja ispitanika (41,7%) i sa tvrdnjama povodom uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne.

Tablica 102. Smanjenje troškova osoblja.

Razina troškovne učinkovitosti - Smanjenje troškova osoblja

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Izrazito loše	2	5,6	5,6	5,6
	Loše	2	5,6	5,6	11,1
	Osrednje	10	27,8	27,8	38,9
	Dobro	20	55,6	55,6	94,4
	Izrazito dobro	2	5,6	5,6	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 103. Smanjenje ostalih operativnih troškova

Razna troškovne učinkovitosti - Smanjenje ostalih operativnih troškova

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Izrazito loše	2	5,6	5,6	5,6
	Loše	2	5,6	5,6	11,1
	Osrednje	15	41,7	41,7	52,8
	Dobro	15	41,7	41,7	94,4
	Izrazito dobro	2	5,6	5,6	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 104. Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne

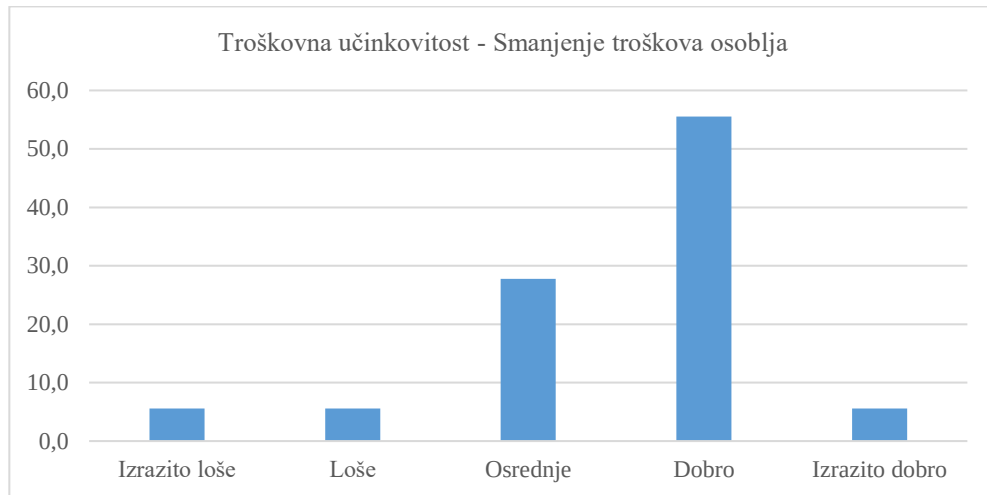
Razina troškovne učinkovitosti - Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Izrazito loše	3	8,3	8,3	8,3
	Loše	1	2,8	2,8	11,1
	Osrednje	15	41,7	41,7	52,8
	Dobro	15	41,7	41,7	94,4
	Izrazito dobro	2	5,6	5,6	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

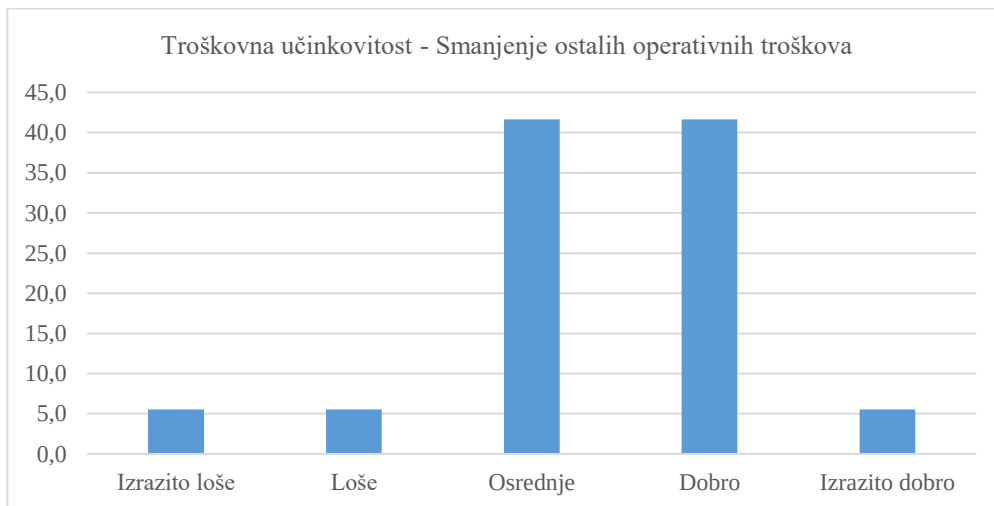
Opisano je vidljivo u grafovima kako slijede:

Graf 8. Smanjenje troškova osoblja



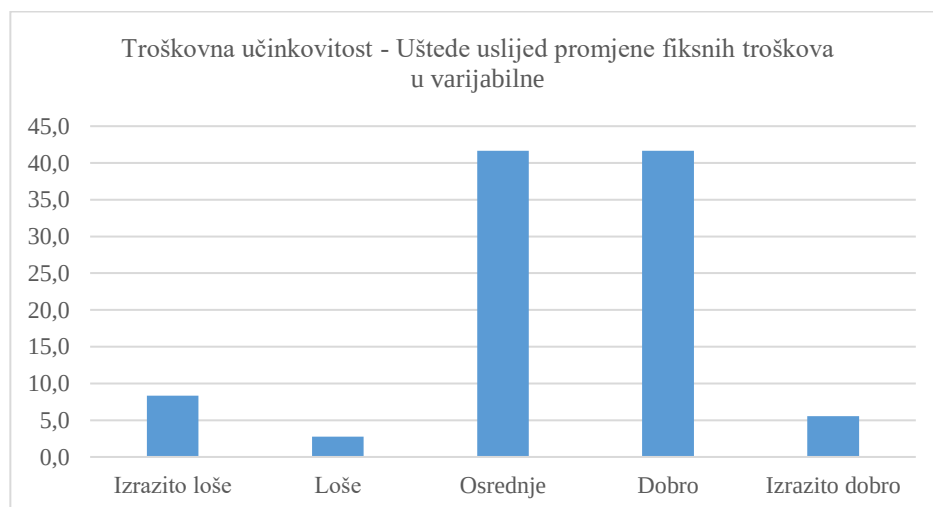
Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 9. Smanjenje ostalih operativnih troškova



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 10. Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.5.2.4 Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga

Prema rezultatima deskriptivne statistike, ispitanici iz uzorka, afirmativno su iskazali tvrdnje u pogledu povećane fleksibilnosti u izvođenju usluga. Na tvrdnju da je mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla, dobra potvrdilo je 55,6% ispitanika, dok se na tvrdnju da je lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju, također dobra, referiralo 61,1% njih.

Tablica 105. Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla

Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Izrazito loše	1	2,8	2,8	2,8
	Loše	1	2,8	2,8	5,6
	Osrednje	9	25,0	25,0	30,6
	Dobro	20	55,6	55,6	86,1
	Izrazito dobro	5	13,9	13,9	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

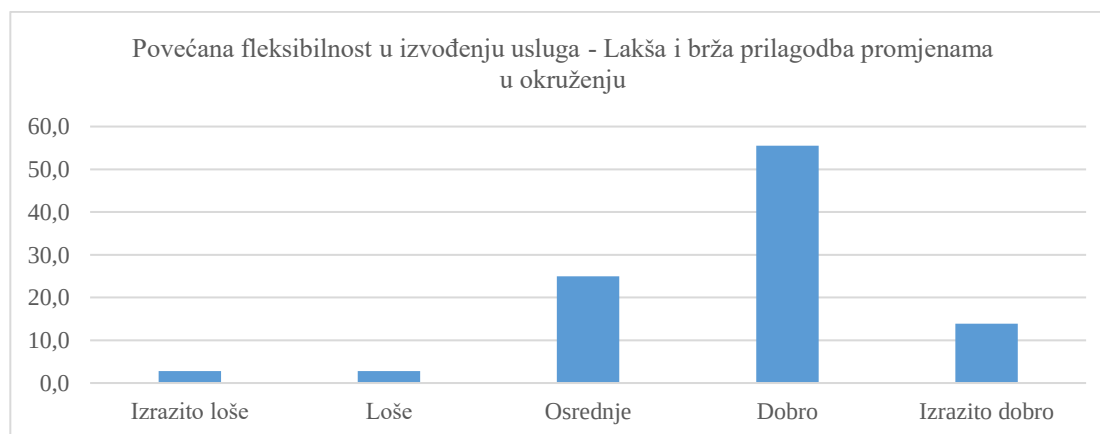
Tablica 106. Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju

Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Izrazito loše	1	2,8	2,8	2,8
	Loše	3	8,3	8,3	11,1
	Osrednje	7	19,4	19,4	30,6
	Dobro	22	61,1	61,1	91,7
	Izrazito dobro	3	8,3	8,3	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

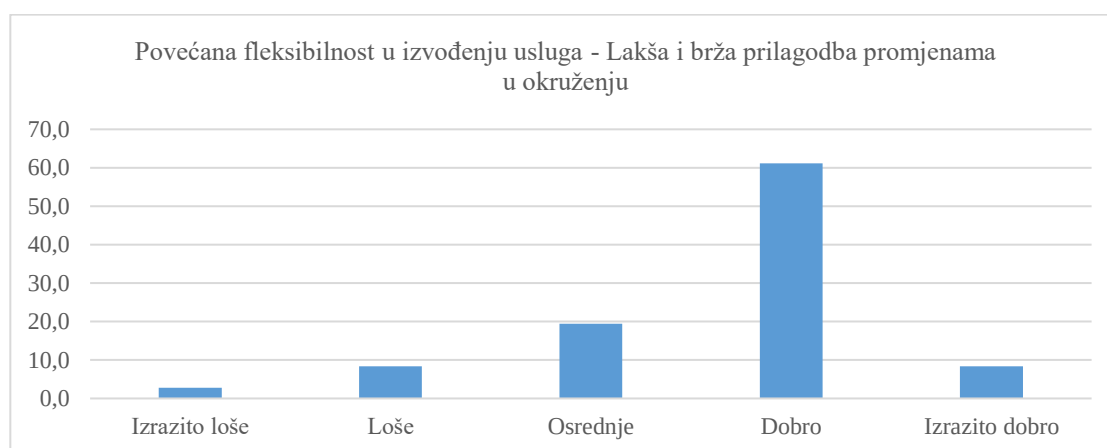
Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 11. Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 12. Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Sve opisano jasno i nedvojbeno upućuje da je korištenjem alata vanjskog ugovaranja, moguće postići određenu razinu učinkovitosti u poslovanju prilikom pružanja javne usluge.

4.6 Hipoteza H2 -utjecaj vanjskog ugovaranja na učinkovitost obavljanja lokalnih javnih službi

Budući da je broj ispitanika mali, (ukupno 36 subjekata koji su popunili upitnik), a šest od njih se prilikom obavljanja pojedinih djelatnosti ne koristi *outsourcingom*, nije provedena planirana analiza kovarijance kod koje se analiziraju razlike između više skupina ispitanika, za što je potreban njihov veći broj, već je za provjeru hipoteze H2, provedena višestruka regresijska analiza²³⁰ s udjelom *outsourcanih* djelatnosti u odnosu na ukupan broj djelatnosti kao kriterijskom (zavisnom) varijablom. Važno je razjasniti da ovo je istraživanje u pogledu testiranja hipoteze H2, provedeno na način da se mjerio udjel *outsourcanih* djelatnosti u odnosu na ukupan broj djelatnosti koje komunalna društva (ispitanici) obavljaju.

²³⁰ Kod regresijske analize promatraju se tri indikatora:

1. Indikator R, odnosno R na kvadrat (*R Square*) - *R Square* pomnožen sa 100 je postotak ukupnog zajedničkog variranja svih prediktora zajedno s kriterijskom varijablom. Što je taj postotak viši, to prediktori sigurnije, preciznije, mogu predvidjeti (tj. bolje su povezani) kriterijsku varijablu.
2. ANOVA regresijskog modela. F omjer i njegova statistička značajnost. Ako je statistički značajan (tj. ako je Sig. manji od 0,05), regresija je statistički značajna, odnosno prediktori statistički značajno doprinose predikciji kriterijske varijable.
3. B, odnosno Beta koeficijenti- Ako je regresijski model statistički značajan (ANOVA), promatraju se pojedini B, odnosno Beta koeficijenti. Budući da niti *R Square*, a niti ANOVA ne pokazuju koji od prediktora je povezan s kriterijem, i u kojoj mjeri, promatraju se Beta koeficijenti. Ako je t-vrijednost statistički značajna (Sig. manji od 0,05), tada je prediktor statistički značajan. Ako je vrijednost B, odnosno Beta koeficijenta viša, njegova povezanost sa kriterijem je veća. Razlika između B i Beta koeficijenta je u tome što je B izražen u mjernim jedinicama varijable (npr. ocjena na skali), a Beta je mjerna jedinica svedena na z-vrijednost (jedinica standardne devijacije).

Napominje se, da u tablicama softver SPSS v 17 razinu značajnosti označava sa Sig. no u praksi je uobičajeno pisati oznaku p.

Navedeni model je odabran iz razloga, kako bi se ujednačili svi subjekti/ispitanici neovisno o broju djelatnosti koje obavljaju te kako bi se prilikom analize izbjeglo favoriziranje onih subjekata koji zbog niza okolnosti obavljaju veći broj djelatnosti u odnosu na one ispitanike koji pak zbog niza drugih objektivnih okolnosti obavljaju bitno manji broj komunalnih djelatnosti.

Drugim riječima, da se u analizi pristupilo prema modelu u kojem bi se mjerio broj *outsourcanih* djelatnosti, a ne njihov udjel, komunalno poduzeće koje na primjer obavlja deset djelatnosti, a od kojih se tri pružaju putem *outsourcinga*, imalo bi viši rezultat u kriterijskoj varijabli, bez obzira što *outsourca* manji broj djelatnosti od ukupnog broja djelatnosti. S druge pak strane, komunalno društvo koje obavlja na primjer samo četiri djelatnosti, a za obavljanje dvije od njih se koristi vanjskim ugovaranjem, prema stvarnom stanju stvari, zapravo *outsourca* polovinu djelatnosti koje obavlja.

Razina kvalitete pružene usluge

Tablica 107. Rezultati deskriptivne statistike- Razina kvalitete pružene usluge

	Mean	Std. Deviation	N
Udio <i>outsourcanih</i> djelatnosti	0,2787	0,21414	36
Razina kvalitete pružene usluge - Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge	3,75	0,770	36
Razina kvalitete pružene usluge - Kvaliteta izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse	3,61	0,803	36
Razina kvalitete pružene usluge - Inovativnost u načinu isporuke usluge	3,53	0,910	36

Model Summary

R	R Square
0,359	0,129

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	0,206	3	0,069	1,575	0,215
Residual	1,398	32	0,044		
Total	1,605	35			

Koeficijenti

	Unstandardized Coefficients B	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
(Constant)	-0,029			
Razina kvalitete pružene usluge - Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge	-0,032	-0,115	-0,410	0,685
Razina kvalitete pružene usluge - Kvaliteta izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse	0,074	0,276	1,154	0,257
Razina kvalitete pružene usluge - Inovativnost u načinu isporuke usluge	0,046	0,194	0,616	0,542

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Iz gornjih tablica, razvidni su prikazi prosječnih ocjena i standardnih devijacija skala, prema kojima su sve vrijednosti na skalama više od 3 (sredine skale), što indicira da se ispitanici uglavnom slažu s tvrdnjama, pri čemu prosjek udjela *outsourcanih* djelatnosti iznosi 0,27,8%.²³¹

Razina troškovne učinkovitosti

Tablica 108. Rezultati deskriptivne statistike- Razina troškovne učinkovitosti

	Mean	Std. Deviation	N
Udio <i>outsourcanih</i> djelatnosti	0,2787	0,21414	36
Troškovna učinkovitost - Smanjenje troškova osoblja	3,50	0,910	36
Troškovna učinkovitost - Smanjenje ostalih operativnih troškova	3,36	0,899	36
Troškovna učinkovitost - Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne	3,33	0,956	36

Model Summary

R	R Square
0,483	0,234

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	0,375	3	0,125	3,254	0,034
Residual	1,230	32	0,038		
Total	1,605	35			

Koeficijent

	Unstandardized Coefficients B	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
(Constant)	-0,032			
Troškovna učinkovitost - Smanjenje troškova osoblja	0,262	1,112	2,657	0,012
Troškovna učinkovitost - Smanjenje ostalih operativnih troškova	-0,034	-0,144	-0,457	0,651
Troškovna učinkovitost - Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne	-0,147	-0,657	-1,580	0,124

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 108. pokazuje prosječne ocjena i standardnih devijacija skala, prema kojima su i ovdje sve vrijednosti na skalama više od 3 (sredine skale), što također indicira da se ispitanici uglavnom slažu s

²³¹ Budući da regresija nije statistički značajna, koeficijenti nisu interpretirani.

tvrdnjama. Rezultati daju naslutiti da prediktori (nezavisna varijabla) zajedno objašnjavaju 23,4% variranja u kriterijskoj (zavisnoj) varijabli²³² te da je regresija statistički značajna (Sig 0,034).²³³

Konačno, rezultati istraživanja razvidni u gornjim tablicama pokazuju da je od svih prediktora, statistički značajan samo „smanjenje troškova osoblja“ (t 2,657 i Sig 0,012), iz čega se može zaključiti da oni subjekti koji imaju veći udio *outsourcanih* djelatnosti (u odnosu na ukupan broj djelatnosti) statistički značajno smanjuju troškove osoblja, čime se potvrđuje hipoteza 2 (H2).

Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga

Tablica 109. Rezultati deskriptivne statistike- Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
Udio <i>Outsourcanih</i> djelatnosti	0,2787	0,21414	36
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla	3,75	0,841	36
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju	3,64	0,867	36

Model Summary

R	R Square
0,435	0,189

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	0,303	2	0,152	3,845	0,032
Residual	1,302	33	0,039		
Total	1,605	35			

Koeficijent

	Unstandardized Coefficients B	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
(Constant)	-0,138			
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla	0,107	0,421	1,405	0,169
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju	0,004	0,016	0,052	0,959

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

²³² Kada bi R square bio 100% tada bi se na temelju prediktora moglo u potpunosti predvidjeti vrijednost kriterijske varijable. Ovako prediktori „pokrivaju“ 23,4% kriterijske varijable, a ostalih 87% ovisi o nekim drugim čimbenicima.

²³³ Ovdje ANOVA testira razlikuje li se predikcija koju „daje“ regresija statistički značajno od predikcije bez „pomoći“ prediktora.

Tablica 110. Rezultati deskriptivne statistike- Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga

Korelacija (Correlations)

		Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla	Pearson Correlation	0,852
	Sig. (2-tailed)	0,000

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slično kao i kod prethodnih tablica prosječne ocjena i standardnih devijacija skala, prema kojima su i ovdje sve vrijednosti na skalama više od 3 (sredine skale), a svi prediktori zajedno, objašnjavaju 18,9% variranja u kriterijskoj varijabli, drugim riječima, to je njihov zajednički doprinos u objašnjavanju variranja kriterijske varijable.

Rezultati ANOVA testa pokazuju da je regresija statistički značajna (Sig 0,032). Međutim, kako niti jedan prediktor nije statistički značajan (Tablica 111., dolje), ova situacija ukazuje na anomaliju u regresiji, zbog čega je provjerena povezanost između samih prediktora te su provedene dodatne dvije regresijske analize sa svakim prediktorom posebno, pri čemu je zaključeno da postoji visoka korelacija između prediktora (takozvana inflacija varijance), što može nepovoljno utjecati na rezultat regresijske analize.²³⁴

Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla

Tablica 111. Rezultati deskriptivne statistike- Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla

Model Summary

R	R Square
0,435	0,189

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	0,303	1	0,303	7,920	0,008

²³⁴ Riječ je o situaciji, kojoj je najvjerojatniji uzrok multikolinearnost – slučaj kada su prediktori u visokom korelacijama pa se niti jedan od njih pojedinačno ne može izdvojiti kao značajan. Drugim riječima, zbog visoke korelacije, dolazi do visokog preklapanja istovremene povezanosti oba prediktora međusobno s kriterijem, što dovodi do takozvane inflacije varijance, zbog čega se ne može utvrditi koji je prediktor sam po sebi značajno povezan (ili su oba).

Residual	1,302	34	0,038	
Total	1,605	35		

Koeficijent (Coefficients)

	Unstandardized Coefficients B		Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
(Constant)	-0,136	0,151			
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla	0,111	0,039	0,435	2,814	0,008

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Lakša i brža prilagodna promjenama u okruženju

Tablica 112. Rezultati deskriptivne statistike- Lakša i brža prilagodna promjenama u okruženju

Model Summary

R	R Square
0,375	0,140

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	0,225	1	0,225	5,556	0,024
Residual	1,380	34	0,041		
Total	1,605	35			

Koeficijent (Coefficients)

	Unstandardized Coefficients B	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
(Constant)	-0,058			
Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga - Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju	0,093	0,375	2,357	0,024

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Beta koeficijenti iz tablica 111. i 112. pokazuju da su prediktori „mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla“ i „lakša i brža prilagodna promjenama u okruženju“, svaki pojedinačno povezani s udjelom *outsourcanih* djelatnosti, s time da je ta povezanost veća kod pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla (Beta = 0,435), dok je navedena povezanost nešto niža kod prilagodbe promjenama u okruženju (Beta=0,375), pri čemu što je viši Beta koeficijent, to je veća i povezanost.

Slijedom svega navedenog, hipoteza H2 može se smatrati potvrđenom.

4.6.1 Diskusija o rezultatima istraživanja i odgovor na istraživačko pitanje

Glavni zaključak izveden analizom prikupljenih podataka potvrđuje da oni subjekti (komunalna društva) koji pri obavljanju pojedinih djelatnosti, imaju veći udio *outsourcanih* djelatnosti (veći udio djelatnosti od ukupnog broja djelatnosti koje obavljaju), ostvaruju niže troškove osoblja (smanjena potreba za zapošljavanjem), fleksibilniji su u pružanju usluga i lakše se i brže prilagođavaju promjenama u okruženju, dakle statistički su učinkovitiji od onih subjekata koji te djelatnosti obavljaju u vlastitom aranžmanu, čime je dakle potvrđena hipoteza H2.

Polazeći od svega gore elaboriranog, na istraživačko pitanje „*Postoji li povezanost vanjskog ugovaranja i učinkovitosti subjekata koji obavljaju lokalne javne službe*“? daje se potvrđan odgovor, oslanjajući se prije svega na zaključke izvedene analizom prikupljenih podataka koji pokazuju da komunalna društva iz uzorka, preferiraju korištenje vanjskog ugovaranja i to za obavljanje pomoćnih djelatnosti te da se učinkovitost primarno manifestirala u nižim troškovima osoblja, povećanoj fleksibilnosti u pružanju usluga te lakšem i bržem prilagođavanju promjenama u okruženju.

Navedeni rezultat nije iznenađujući. Obavljanje pomoćnih djelatnosti, dakle onih koje zahtijevaju specifična znanja i/ili vještine (IT, služba za korisnike, računovodstvo, obrada plaća, izrada određenih projekata, praćenje implementacije tih projekata, distribucije pojedinih aktivnosti, aktivnosti koja su povezana uz istraživanje, razvoj, marketing, održavanje opreme, vozila i slično) adekvatnije je i jeftinije eksternalizirati, nego ih zadržati u vlastitom aranžmanu, na što upućuje više objektivnih razloga.

Prije svega eksternalizirane aktivnosti u pravilu su učinkovitije, budući da ih s obzirom na iskustvo i vještine, izvode specijalisti i stručnjaci iz određenog područja pa je i njihova izvedba uslijed korištenja poznatih praksi, suvremenih tehnoloških rješenja i inovacija, ali i tržišne konkurencije, u pravilu jeftinija. Tu se primjera radi navode sljedeće pomoćne aktivnosti koje se u pravilu uspješno obavljaju putem vanjskog ugovaranja : IT područje izrazito dinamično polje podložno intenzivnim promjenama koje pak impliciraju visoke troškove, kako od usvajanja adekvatnih vještina tako do održavanje postojećih sustava; poslovi računovodstva, također, predstavljaju kompleksno, usko specijalizirano područje; izrada i implementacija određenih projekata, isto je aktivnost koja zahtijeva širok raspon relevantnih znanja, vještina i iskustva itd.

Zanimljivo je spomenuti eksternalizaciju službe za korisnike (*call centar*), koje za posljedicu ima smanjenje troškova kako zaposlenika tako i troškova povezanih s potrebnom opremom i infrastrukturom.

Dakle, eksternalizacijom gore pobrojanih poslovnih aktivnosti, upravo zbog opisanih specifičnih obilježja, moguće je osigurati različite uštede (od novca do dragocjenog vremena), ubrzati inovacije ili možda podići postojeću infrastrukturu na višu razinu (IT npr.). Kako je spomenute usluge na tržištu uslijed veće konkurencije (ekonomija razmjera) moguće pronaći po nižim cijenama i/ili višoj kvaliteti, stoga ih je prikladnije obavljati putem *outsourcinga*, iz najmanje dva opravdana razloga: ishodi i procesi navedenih djelatnosti su prije svega lako mjerljivi, i postoji veća dostupnost potencijalnih izvođača na tržištu, čime se pored već navedene ekonomije razmjera indiciraju i niži transakcijski troškovi.

Mjerenje učinaka, kao faktora koji utječe na odabir *outsourcinga* u pružanju onih usluga koja zahtijevaju specifičnu infrastrukturu (visoka specifičnost imovine) ili posebne resurse (ljudske i/ili financijske), predstavlja poseban izazov za subjekte koji obavljaju lokalne javne službe, budući da je izvođenje usluga s tim obilježjima bitno složenije i skuplje, pri čemu nije zanemariv niti moment ograničene konkurencije, dakle malog broj izvođača, koji također doprinosi visokim troškovima. S druge je pak strane, u djelatnostima s niskom specifičnošću imovine, u pravilu lakše i jednostavnije mjeriti učinak ishoda i procesa, što indicira i niže troškove.

Posebno se naglašava da je za male jedinice lokalne samouprave, indikativan kronični nedostatak kako ljudskih resursa, dakle specifičnih znanja i vještina, tako i nedostatak konkurencije na tržištu pružatelja određenih usluga, slijedom čega je s jedne strane otežana mogućnost vanjskog ugovaranja određenih usluga (zbog visine troška), odnosno s druge strane, mogućnost poduzimanja svih vrlo konkretnih i adekvatnih radnji povezanih s postupkom javne nabave kojeg je prethodno potrebno provesti. U rudimentarnim crtama spomenuti postupak obuhvaća sljedeće aktivnosti: utvrđivanje potreba javne nabave, izradu plana nabave, prethodno istraživanje tržišta, izrada dokumentacije za nabavu (DON), provedbe postupka, pregleda i ocjene pristiglih ponuda, odabira, sklapanje ugovora, praćenje izvršenja ugovora (narudžba, primitak predmeta javne nabave, plaćanje), ocjena kvalitete izvršenja ugovora te u konačnici arhiviranje predmeta. Sve pobrojane aktivnosti, impliciraju skrivene troškove (*hidden cost*), budući da iziskuju potrebu za određenim profiliranim resursima.

Međutim, smanjenje troškova ne bi trebao biti jedini razlog za *outsourcing* pojedinih usluga, ali nedvojbeno predstavlja ključni faktor u promicanju tržišnog instrumenta koji omogućava učinkovitost i pristup nedostatnim resursima u danas sve oskudnijim uvjetima poslovanja, kada su poslovni subjekti (neovisno o vlasništvu), pod sve većim pritiskom smanjivanja troškova poslovanja.

Odluka o tome treba li određenu poslovnu aktivnost eksternalizirati ili ne, zasniva se na složenom pristupu sagledavanja svakog pojedinog slučaja. Pod pretpostavkom da se *outsourcing* izvodi na pravilan (*lege artis*) način, moguće je osigurati pružanje usluga u skladu s optimalnim troškovima, a

pozitivan ishod vanjskog ugovaranja ovisit će (uključujući, ali ne ograničavajućim se isključivo samo na trošak usluge), o obilježjima pojedinačne usluge te specifičnim potrebama i ciljevima subjekata koji obavljaju lokalne javne službe.²³⁵

Postavlja se pitanje koji je to pravilan način? Praksa i iskustva ukazuju na niz aktivnosti o kojima je važno voditi brigu, prije donošenja odluke o eksternalizaciji, no ključno je prije svega pažljivo proanalizirati sve relevantne činjenice te slijedom procjene i planiranja, odabrati stručnog i iskusnog izvođača (pružatelja usluga) s potrebnim kompetencijama, jasno i nedvojbeno ugovoriti obujam i cijenu usluge, odnosno definirati zahtjeve pojedine usluge u skladu s određenim standardima i potrebama korisnika usluge, te uspostaviti adekvatne mehanizme praćenja tj. redoviti nadzor izvedbe usluge. Navedeno indicira da ne postoji jednoobrazno rješenje i univerzalno objašnjenje u kojim je to okolnostima oportuno odlučiti se ili ne za model vanjskog ugovaranja u pružanju određenih usluga. Za tu je odluku o prijeko potrebno i preporučljivo, istražiti najbolje prakse i prethodna iskustava u sličnim i/ili istovjetnim slučajevima i pri tom voditi računa da *outsourcing* nije panacea za sve vrste komunalnih djelatnost, budući da svaka od njih ima svoja obilježja, zakonitosti i specifičnosti.

Zaključno, uspostavljanjem transparentnih procedura u odabiru eksternaliziranog pružatelja usluga i razvijanjem primjerenih mehanizama njihova nadzora moguće je za početak priskrbiti pozitivniju percepciju javnosti o učincima *outsourcinga*, budući da se nerijetko isti poistovjećuje s privatizacijom, implicirajući pri tom na korupciju ili prijetnju radnim i/ili socijalnim pravima zaposlenika.

Na taj način postupno bi se motivirali i ohrabрили kako nositelji javne vlasti tako i rukovoditelji subjekata koji obavljaju lokalne javne službe u intenzivnijoj primjeni spomenutog tržišnog alata koji nedvojbeno generira niz prednosti, odnosno zadobilo bi se povjerenje javnosti, konkretno korisnika usluga, kojima je u krajnjoj liniji jedino relevantno da primjenjivanje vanjskog ugovaranja u obavljanju komunalnih djelatnosti ne dovodi do povećanja troškova, odnosno smanjenja kvalitete usluga.

4.7 Empirijsko istraživanje i rezultati deskriptivne statistike za hipotezu H3

Na temelju istraživačkog pitanja RQ3, planirao se dobiti odgovor na pitanje, primjenjuju li subjekti koji obavljaju lokalne javne službe strateško planiranje i u kojoj mjeri autonomija rukovoditelja utječe na realizaciju strateških ciljeva iz tih planova te je na temelju tog pitanja kreirana hipoteza H3: *Viša*

²³⁵ Konkretno, nisu sve djelatnosti pogodne za eksternalizaciju. One koje zahtijevaju određenu stručnost pogodnije su za vanjsko ugovaranje što je posebno indikativno kod pomoćnih djelatnosti. No, ovdje treba naglasiti i da se niz komunalnih djelatnosti koje u pravilu predstavljaju tzv. *core business* određenog komunalnog subjekata također izvodi putem vanjskog ugovaranja, posebno one koja se odnose na održavanje komunalne infrastrukture radi ostvarivanja neprekidne isporuke komunalnih usluga, : održavanje vodovodne i kanalizacijske infrastrukture, nerazvrstanih cesta, javnih zelenih površina građevina, uređaja i predmeta javne namjene i slično.

razina autonomije rukovoditelja u subjektima koji obavljaju lokalne javne službe, statistički je značajan prediktor više razine realizacije strateških ciljeva tih subjekata.

Empirijsko istraživanje provedeno je dijelom na temelju anketnog upitnika koji je kreiran za ispitivanje hipoteze H2 (autonomija rukovoditelja i realizacija strateških ciljeva), odnosno hipoteze H1 (prikupljeni podaci o trgovačkim društvima, koja su JLS odredila kao jedan od modaliteta, obavljanja komunalnih djelatnosti). Predmetnim upitnicima prikupljeni su podaci za 36 lokalnih komunalnih društava, kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Prema obliku vlasništva, većini subjekata iz uzorka, osnivač je jedna jedinica lokalne samouprave (63,9%), dok su preostali, osnivači više lokalnih jedinica (36,1%). Upitnike su najvećim dijelom ispunjavali direktori (63,9%) odnosno predsjednici uprava tih društava (11,1%). Predmetna Društva prema podjeli iz članka 5. Zakona o računovodstvu, najvećim dijelom pripadaju kategoriji srednjih²³⁶ (44,4%) i malih²³⁷ (36,1%) društava, a 63,9% ispitanika iz uzorka odgovorilo je da su vlastiti prihodi Društva dostatni za financiranje/obavljanje zakonom propisanih aktivnosti tj. pružanja komunalnih usluga. Navedeno je razvidno iz tablica koje slijede.

Tablica 113. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje pozicije ispitanika u Društvu

Koja je Vaša pozicija u Upravi Društva?				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Predsjednik uprave	4	11,1	11,1	11,1
Član uprave	1	2,8	2,8	13,9
Direktor	23	63,9	63,9	77,8
Zamjenik direktora	2	5,6	5,6	83,3
Pomoćnik direktora	1	2,8	2,8	86,1
Pravnik	1	2,8	2,8	88,9
Referent za pravna pitanja	1	2,8	2,8	91,7
Voditelj kontrolinga	1	2,8	2,8	94,4
Voditeljica službe	1	2,8	2,8	100,0

²³⁶ Članak 5. stavak (4):

„Srednji poduzetnici su oni koji nisu ni mikro ni mali poduzetnici i ne prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta:

- ukupna aktiva 20.000.000,00 eura
- prihod 40.000.000,00 eura
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine - 250 radnika“.

Zakon o računovodstvu (NN 78/15., 134/15., 120/16., 116/18., 42/20., 47/20., 114/22., 82/23.

²³⁷ Članak 5. stavak (3):

„Mali poduzetnici su oni koji nisu mikro poduzetnici i ne prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta:

- ukupna aktiva 4.000.000,00 eura
- prihod 8.000.000,00 eura
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine - 50 radnika“.

Zakon o računovodstvu (NN 78/15., 134/15., 120/16., 116/18., 42/20., 47/20., 114/22., 82/23.

Total	36	100,0	100,0	100,0

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 114. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje o obliku vlasništva

Označite oblik vlasništva Vašeg Društva				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
U vlasništvu jedne jedinice lokalne samouprave	23	63,9	63,9	63,9
U vlasništvu više jedinica lokalne samouprave	13	36,1	36,1	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 115. Rezultati deskriptivne statistike o veličina Društva

U koju skupinu prema veličini pripada Vaše Društvo (podjela prema Zakonu o računovodstvu, članak 5)?				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Mikro društva	4	11,1	11,1	11,1
Mala društva	13	36,1	36,1	47,2
Srednja društva	16	44,4	44,4	91,7
Velika društva	3	8,3	8,3	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 116. Rezultati deskriptivne statistike o dostatnosti vlastitih prihoda

Jesu li vlastiti prihodi Društva dostatni za financiranje\obavljanje zakonom propisanih aktivnosti Društva (pružanja komunalnih usluga)?				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Da, jesu	23	63,9	63,9	63,9
Ne, nisu	13	36,1	36,1	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Sljedećim nizom pitanja nastojala se dobiti predodžba o odnosu rukovoditelja komunalnih društava i nositelja javne vlasti, odnosno eventualnom utjecaju potonjih („političkog upliva“) uvjetovanih izbornom političkim ciklusima te utjecaju institucionalnih promjena (promjena u pravnom okruženju) na upravljaču autonomiju i realizaciju strateških ciljeva.

Pitanja su postavljena u formi ocjene slaganja s tvrdnjama te su rezultati prikazani kroz aritmetičke sredine, medijane i standardne devijacije odgovora na svako pitanje.

Tablica 117. Aritmetičke sredine, medijalne vrijednosti i standardne devijacije stupnja slaganja s tvrdnjama koje se odnose na odnosu rukovoditelja komunalnih društava i nositelja javne vlasti

	Mean	Median	Standard Deviation
Slaganje s tvrdnjom - Uprava Društva dijeli poslovne informacije s nositeljem javne vlasti (Gradonačelnikom/Načelnikom općine)	4,7	5	0,478
Slaganje s tvrdnjom - Uprava Društva se prilagođava zahtjevima koji dolaze od nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)	4,5	5	0,609
Slaganje s tvrdnjom - Odnos između Uprave Društva i nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika) pokazuje visoku razinu međusobnog povjerenja	4,6	5	0,762
Slaganje s tvrdnjom - Društvo nema dovoljno kapaciteta (resursa, kadrova, financija) da bi izvršavala zahtjeve nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)	2,7	3	1,215
Slaganje s tvrdnjom - Upravi Društva važnije je udovoljiti zahtjevima korisnika usluga nego zahtjevima nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)	3,5	3	0,810
U kojoj se mjeri promjene Uprava Društva odvijaju pod utjecajem nositelja javne vlasti?	3,2	3	1,514
U kojoj mjeri promjene Uprava društva utječu na realizaciju strateških ciljeva Društva?	3,1	3	1,246
Slaganje s tvrdnjom - Fluktuacija Uprava komunalnih društava je veća ukoliko dođe do promjene nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)	3,8	4	1,167
Slaganje s tvrdnjom - Novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) mijenja postojeće Uprave komunalnog Društva isključivo radi poboljšanja organizacije Društva	2,7	3	1,142
Slaganje s tvrdnjom - Novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) cijeni uspješnost postojeće Uprave komunalnog Društva i ne mijenja ih	3,1	3	1,099
Slaganje s tvrdnjom - Izborno-političke promjene na lokalnoj razini (Gradonačelnika/Načelnika) imaju slabiji učinak na promjenu postojeće Uprave komunalnih Društava, ako Društvo ostvaruje pozitivne rezultate	2,8	3	1,254
Slaganje s tvrdnjom - Financijska i revizijska pravila, ograničavaju financijsku autonomiju	2,8	3	1,254
Slaganje s tvrdnjom - Pravila javne nabave negativno utječu na upravljačku autonomiju	3,2	3	1,312
Slaganje s tvrdnjom - Pravila radnog prava ograničavaju upravljačku autonomiju	2,8	3	1,222
Slaganje s tvrdnjom - Ulaganja u nove tehnologije uvjetovana su prenormiranim pravnim okruženjem	2,9	3	0,961
Slaganje s tvrdnjom - Porast troškova poslovanja uvjetovan je djelovanjem poreznih propisa	3,3	3	1,111

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slijedom navedene tablice, u nastavku se prikazuju pojedinačni rezultati deskriptivne statistike za pitanja kojima se nastojalo saznati u kakvoj je relaciji odnos rukovoditelja subjekata koji obavljaju

lokalne javne službe i nositelja javne vlasti, s obzirom na okolnost da ih upravo, oni (gradonačelnici/načelnici) odlukom skupštine Društva (pojednog trgovačkog društva), imenuju na određeni mandat, uslijed čega je za očekivati da isti (ne)posredno (ne)utječu na donošenje poslovnih odluka. Pitanja koja slijede ponudila su mogućnost slaganja s tvrdnjama na koja su odgovarali rukovoditelji javnih službi iz uzorka kako slijedi:

Iz navedenih rezultata deskriptivne statistike, da se zaključiti da u odnosima javnih menadžera i nositelja javne vlasti (koji su potonje neposredno imenovali) prevladava pozitivno ozračje, što indicira obostranu usmjerenost zajedničkom cilju i javnim vrijednostima, odnosno uspješno pružanje učinkovite javne usluge. Drugim riječima, 66,7% ispitanika u potpunosti se slaže s tvrdnjom da uprava Društva dijeli poslovne informacije s nositeljem javne vlasti; 52,8% ispitanika u potpunosti se slaže s tvrdnjom da se Uprava Društva prilagođava zahtjevima koji dolaze od nositelja javne vlasti; 77,8% ispitanika u potpunosti se slaže s tvrdnjom da odnos između Uprave Društva i nositelja javne vlasti pokazuje visoku razinu međusobnog povjerenja. Međutim, zanimljivi su rezultati iz Tablice 118 iz koje je razvidno da se 33,3% ispitanika uglavnom ne slaže s tvrdnjom da Društvo nema dovoljno kapaciteta (resursa, kadrova, financija) da bi izvršavala zahtjeve nositelja javne vlasti.²³⁸

Tablica 118. Rezultati deskriptivne statistike - Uprava Društva dijeli poslovne informacije s nositeljem javne vlasti

Slaganje s tvrdnjom - Uprava Društva dijeli poslovne informacije s nositeljem javne vlasti (Gradonačelnikom/Načelnikom općine)					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	4 - Uglavnom se slažem	12	33,3	33,3	33,3
	5 - U potpunosti se slažem	24	66,7	66,7	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

²³⁸Nije isključena mogućnost (unatoč jamstvu anonimnosti upitnika) da su ispitanici zbog rizika potencijalnih političkih posljedica odgovarali u skladu s eventualnim očekivanjima nositelja javne vlasti, budući da isti neposredno utječu na imenovanje i opoziv rukovoditelja tih društava, odnosno funkcioniranje tih društava posebno s aspekta njihova financiranja.

Tablica 119. Rezultati deskriptivne statistike- Uprava Društva se prilagođava zahtjevima koji dolaze od nositelja javne vlasti

Slaganje s tvrdnjom - Uprava Društva se prilagođava zahtjevima koji dolaze od nositelja javne vlasti
(Gradonačelnika/Načelnika)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	2	5,6	5,6	5,6
4 - Uglavnom se slažem	15	41,7	41,7	47,2
5 - U potpunosti se slažem	19	52,8	52,8	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 120. Rezultati deskriptivne statistike -Odnos između Uprave Društva i nositelja javne vlasti
(Gradonačelnika/Načelnika) pokazuje visoku razinu međusobnog povjerenja

Slaganje s tvrdnjom - Odnos između Uprave Društva i nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika) pokazuje visoku razinu međusobnog povjerenja

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
2 - Uglavnom se ne slažem	1	2,8	2,8	2,8
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	3	8,3	8,3	11,1
4 - Uglavnom se slažem	4	11,1	11,1	22,2
5 - U potpunosti se slažem	28	77,8	77,8	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 121. Rezultati deskriptivne statistike - Društvo nema dovoljno kapaciteta (resursa, kadrova, financija) da bi izvršavala zahtjeve nositelja javne vlasti

Slaganje s tvrdnjom - Društvo nema dovoljno kapaciteta (resursa, kadrova, financija) da bi izvršavala zahtjeve nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 - Uopće se ne slažem	6	16,7	16,7	16,7
	2 - Uglavnom se ne slažem	12	33,3	33,3	50,0
	3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	8	22,2	22,2	72,2
	4 - Uglavnom se slažem	7	19,4	19,4	91,7
	5 - U potpunosti se slažem	3	8,3	8,3	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Također su interesantni odgovori ispitanika kada je u pitanju, njihov odnos prema zahtjevima korisnika komunalnih usluga naspram zahtjeva koje im postavljaju osnivači Društva. Ispitanici su na tvrdnju „Upravi Društva važnije je udovoljiti zahtjevima korisnika usluga nego zahtjevima nositelja javne vlasti“ u najvećoj mjeri (njih 47,2%) odgovorili neutralno-niti se slažu, niti se ne slažu. Moguće je razlog takvom odgovoru pronaći u promišljenom i svjesnom održavanju ravnoteže između zahtjeva korisnika usluga i zahtjeva nositelja javne vlasti (osnivača komunalnog subjekta), s obzirom da ti zahtjevi potencijalno mogu naći u koliziji.

S jedne su strane, zahtjevi korisnika usluge prije svega usmjereni na što bolju dostupnost kvalitetne i pristupačne komunalne usluge, dok s druge strane, programi nositelja javne vlasti, posve legitimno, mogu biti koncentrirani na npr. povećanje cijene usluga, a sve radi održivog poslovanja konkretnog komunalnog subjekata.

Tablica 122. Rezultati deskriptivne statistike - Upravi Društva važnije je udovoljiti zahtjevima korisnika usluga nego zahtjevima nositelja javne vlasti

Slaganje s tvrdnjom - Upravi Društva važnije je udovoljiti zahtjevima korisnika usluga nego zahtjevima nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2 - Uglavnom se ne slažem	3	8,3	8,3	8,3

3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	17	47,2	47,2	55,6
4 - Uglavnom se slažem	12	33,3	33,3	88,9
5 - U potpunosti se slažem	4	11,1	11,1	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Potom, slijede rezultati deskriptivne statistike za set pitanja kojima se nastojalo dobiti određena predodžba, o relevantnim podacima vezanim uz ovo istraživanje, pri čemu je ispitanicima ponovno ponuđena mogućnost slaganja s tvrdnjama kako je opisano u nastavku.

Konkretno, nastojalo se saznati u kojoj se mjeri ispitanici slažu s tvrdnjama djeluju li institucionalni uvjeti na autonomiju rukovoditelja u upravljanju javnim službama, posebno ako se uzme u obzir da se promjene u pravnom okruženju mogu odraziti na promjene u poslovanju Društva. Navedeno se naročito manifestira:

- u pogledu porasta troškova poslovanja uslijed određenih imperativa zakonodavca (npr. ulaganja u nove tehnologije determinirane održivošću, ESG čimbenicima, digitalnim i zelenim transformacijama i slično), što pak utječe na promjene u izvorima financiranja (u nastojanju realiziranja postavljenih ciljeva, subjekti su primorani pribaviti adekvatna sredstva izvan onih okvira kojima raspolažu-angažiranje kredita, zaduživanje, pitanje troška kamata i slično),
- drugih okolnosti uzrokovanih institucionalnim promjenama iz područja radnog prava (posebno u slučajevima kada komunalno društvo ima uspostavljeni sindikalnu scenu/radničko vijeće),
- računovodstva i revizije (prenormiranost u pogledu izvještavanja prema određenim regulatorima),
- javne nabave (složenost, nefleksibilnost i dugotrajnost postupaka izbora, kašnjenje u realizaciji projekata), što sve zajedno, implicitno može biti od značajnog utjecaja na realizaciju strateških ciljeva.

Tablica 123. Rezultati deskriptivne statistike- za slaganje s tvrdnjama

Slaganje s tvrdnjom - Financijska i revizijska pravila, ograničavaju financijsku autonomiju

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1 - Uopće se ne slažem	8	22,2	22,2	22,2
2 - Uglavnom se ne slažem	4	11,1	11,1	33,3
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	13	36,1	36,1	69,4
4 - Uglavnom se slažem	8	22,2	22,2	91,7

5 - U potpunosti se slažem	3	8,3	8,3	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slaganje s tvrdnjom - Pravila javne nabave negativno utječu na upravljačku autonomiju

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1 - Uopće se ne slažem	6	16,7	16,7	16,7
2 - Uglavnom se ne slažem	3	8,3	8,3	25,0
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	10	27,8	27,8	52,8
4 - Uglavnom se slažem	11	30,6	30,6	83,3
5 - U potpunosti se slažem	6	16,7	16,7	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slaganje s tvrdnjom - Pravila radnog prava ograničavaju upravljačku autonomiju

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1 - Uopće se ne slažem	7	19,4	19,4	19,4
2 - Uglavnom se ne slažem	7	19,4	19,4	38,9
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	12	33,3	33,3	72,2
4 - Uglavnom se slažem	7	19,4	19,4	91,7
5 - U potpunosti se slažem	3	8,3	8,3	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slaganje s tvrdnjom - Ulaganja u nove tehnologije uvjetovana su prenormiranim pravnim okruženjem

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1 - Uopće se ne slažem	4	11,1	11,1	11,1
2 - Uglavnom se ne slažem	6	16,7	16,7	27,8
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	18	50,0	50,0	77,8
4 - Uglavnom se slažem	7	19,4	19,4	97,2
5 - U potpunosti se slažem	1	2,8	2,8	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Slaganje s tvrdnjom - Porast troškova poslovanja uvjetovan je djelovanjem poreznih propisa

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1 - Uopće se ne slažem	1	2,8	2,8	2,8

2 - Uglavnom se ne slažem	9	25,0	25,0	27,8
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	11	30,6	30,6	58,3
4 - Uglavnom se slažem	9	25,0	25,0	83,3
5 - U potpunosti se slažem	6	16,7	16,7	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

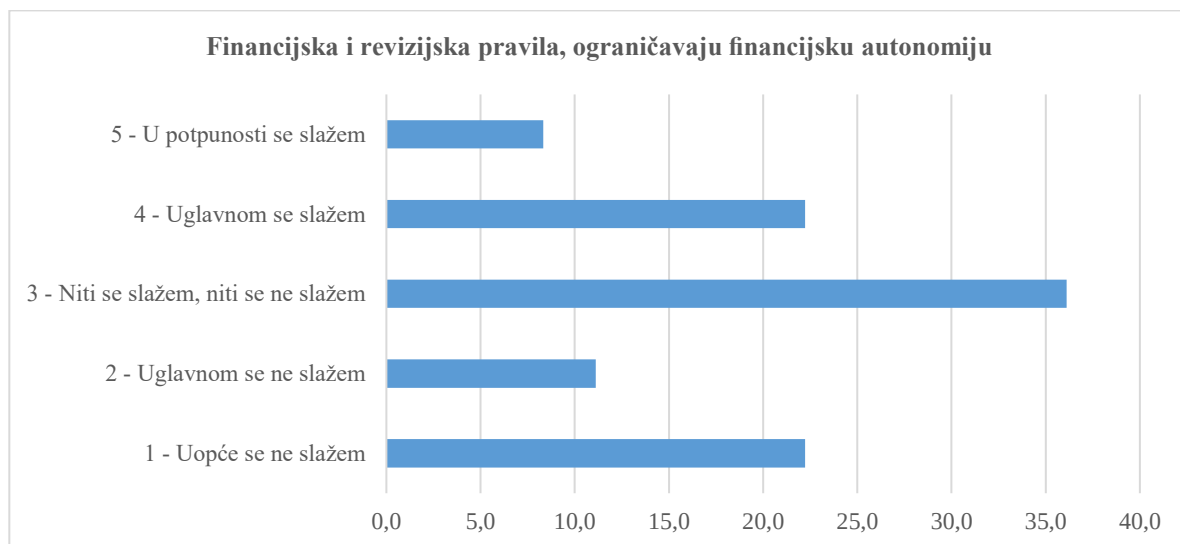
Slaganje ispitanika s tvrdnjama iz navedenih tablica, indicira da se u pravilu većina njih u spomenutim tvrdnjama opredijelila za oportunistički odgovor „niti s se slažu niti se ne slažu“ s tvrdnjom. Koji su razlozi takvom tipu odgovaranja, pitanje je i moguća tema daljnjih istraživanja, no nesporno je da su predmetna komunalna društva, kako zbog prirode posla, tako i zbog vrste i obujma usluga koje pružaju, nedvojbeno izložena različitim vrstama rizika, a posebno regulatornom.²³⁹

Naime, komunalna društva iz uzorka kao pružatelji usluga od općeg gospodarskog interesa, nedvojbeno su podvrgnuta promjenama regulatornog okvira, i to posebno onog koji se npr. odnosi na pravno područje sakupljanja otpada. U tom su smislu, navedeni subjekti suočavaju s nizom realnih izazova, nametnutih europskim direktivama²⁴⁰ iz područja obavljanja poslova javnih službi, a koje države članice moraju implementirati u svoje nacionalno zakonodavstvo, koja se pri tom neupitno odražavaju na poslovanje tih društava (u pravilu negativan financijski rezultat), poput povećavanja troškova zbog dodatnih investicija u nove tehnologije i opremu (značajna ulaganja u ionako dotrajalu opremu i infrastrukturu) i potencijalnog povećanja broja zaposlenika (zbog povećanog obujma novonastalih poslovnih aktivnosti) itd.

²³⁹ U javnom diskursu sve češće se raspravlja o visokim novčanim sankcijama koje nastaju kao posljedica nepoštivanja odredbi Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (NN 42/2018), odnosno Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ poznatija kao Opća uredba o zaštiti podataka – GDPR. Riječ je o propisima koji za cilj imaju zaštitu osobnih podataka, a koji se između ostalih primjenjuju i na komunalna društva, koja su kao i ostali subjekti, suočena s nizom izazova povezana s GDPR-om. Spomenutim propisima, između ostalog nametnuti su specifični zahtjevi koji neposredno impliciraju, povećane troškova poslovanja pojedinog subjekata, poput npr. zapošljavanje specijalista sa specifičnim znanjima (službenika za zaštitu osobnih podataka-*data protection officer*), troškove implementiranja tehničkih i organizacijskih mjera zaštite, u pravilu skupih informatičkih rješenja za upravljanje podacima, nadalje pravnu nesigurnost (zabrinutost u vezi potencijalnog narušavanja prava ispitanika, strah od visokih novčanih sankcija) te ostale teškoće i/ili dvojbe pri kreiranju npr. novih proizvoda (da će se njihovom implementacijom potencijalno kršiti prava povezana s obradom osobnih podataka) itd.

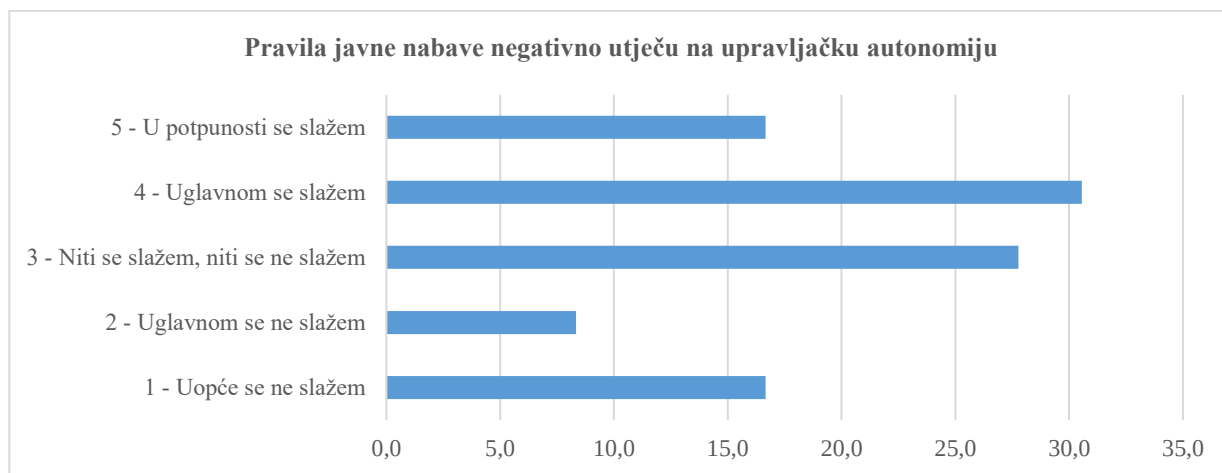
²⁴⁰ Odredbama Zakona o gospodarenju otpadom (NN 84/21, 142/23), propisna je opća obveza odvojenog sakupljanje komunalnog otpada (članak 22.) i to u sljedećim frakcijama: miješani komunalni otpad, biootpad i reciklabilni komunalni otpad i glomazni otpad (članak 64. stavak 3.), pri čemu je „izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba dužno je na svom području osigurati obavljanje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način, izbjegavajući neopravdano visoke troškove, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, osiguravajući pri tom javnost rada kako bi se osiguralo odvojeno sakupljanje miješanog komunalnog otpada iz kućanstava i drugih izvora, biootpada iz kućanstava, reciklabilnog komunalnog otpada, opasnog komunalnog otpada i glomaznog otpada iz kućanstava“ (članak 64. stavak 4.)

Graf 13. Financijska i revizijska pravila ograničavaju financijsku autonomiju



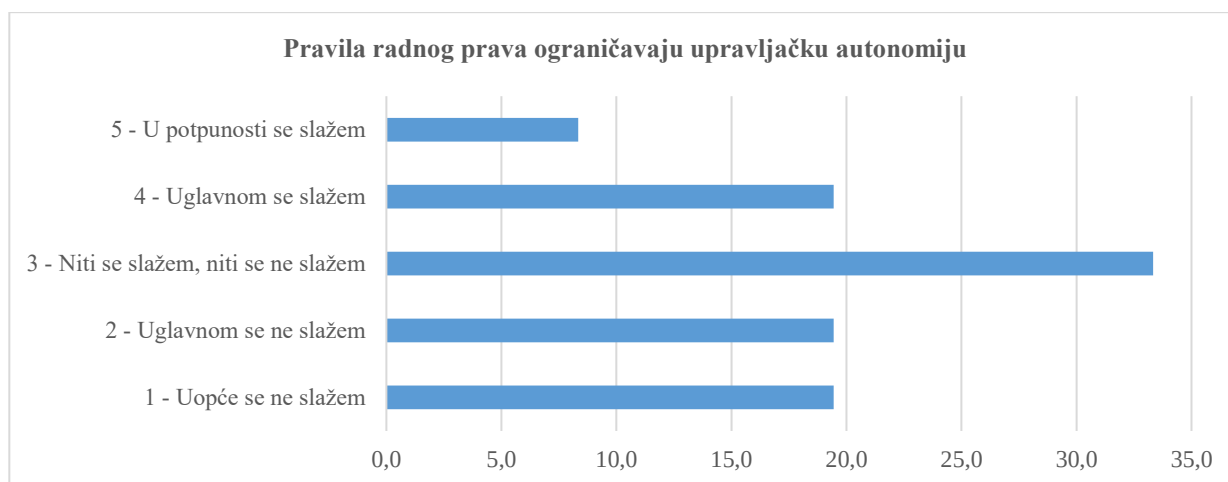
Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 14. Pravila javne nabave negativno utječu na upravljačku autonomiju



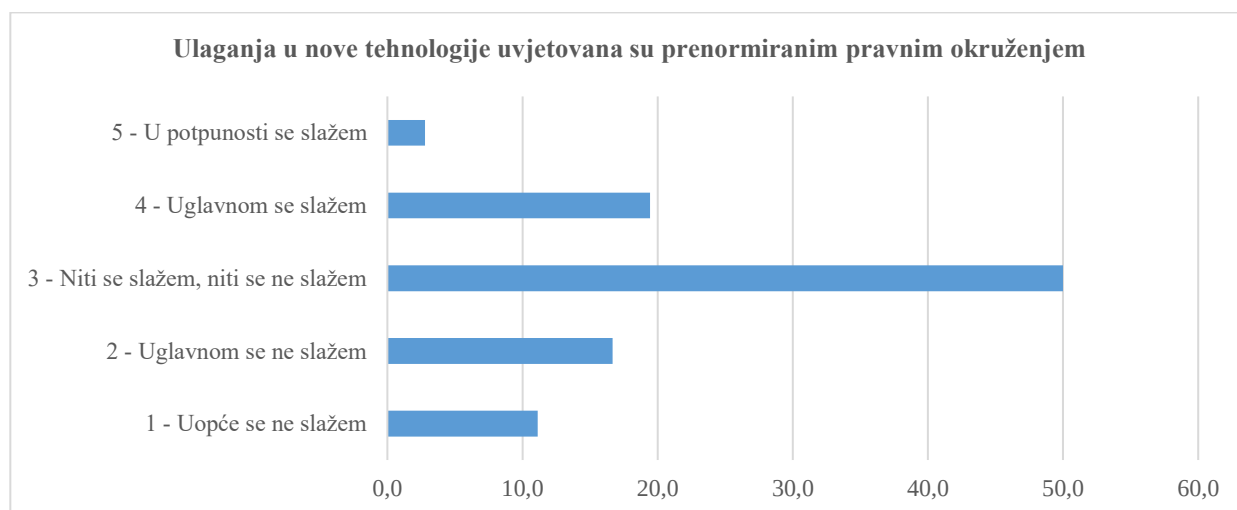
Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 15. Pravila radnog prava ograničavaju upravljačku autonomiju



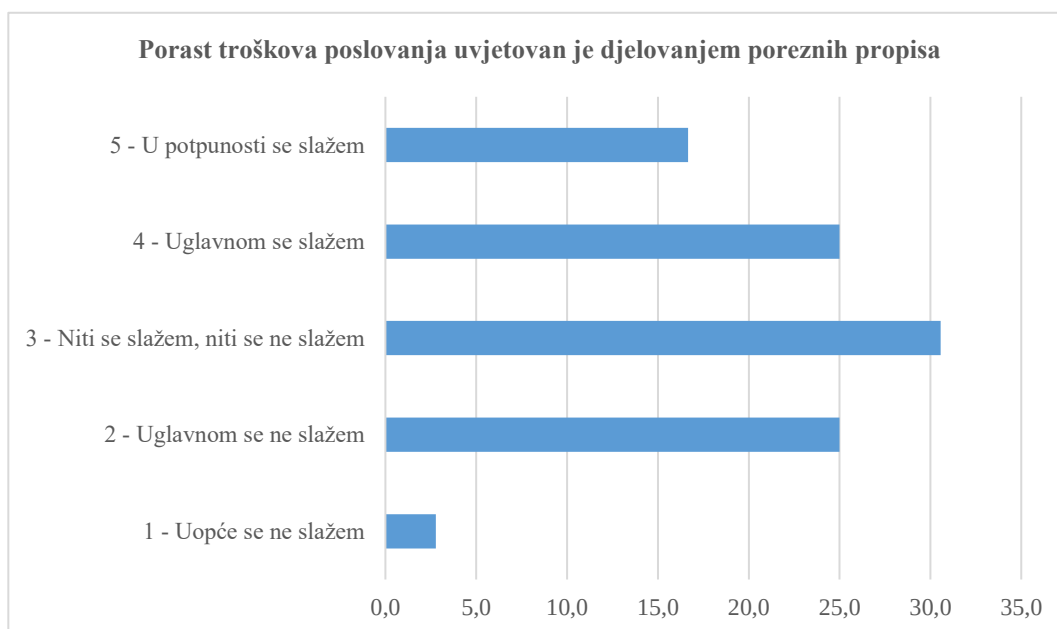
Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 16. Ulaganje u nove tehnologije uvjetovana su prenormiranim pravnim okruženjem



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Graf 17. Porast troškova poslovanja uvjetovan je djelovanjem poreznih propisa



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Nadalje, nastojalo se također saznati, u kojoj se mjeri rukovoditelji lokalnih javnih službi, slažu s tvrdnjama, koje se odnose na usku povezanost političkog utjecaja nositelja javne vlasti i aktivnosti tih subjekata. Tvrdnje su se odnosile na fluktuaciju upravljačkih struktura komunalnog društva uvjetovanu izbornopolitičkim promjenama na lokalnoj razini.

Zanimljivi su odgovori ispitanika povodom pitanja „U kojoj se mjeri promjene Uprava Društva odvijaju pod utjecajem nositelja javne vlasti“? iz Tablice 124. Naime, 30,6 % ispitanika odgovorilo je da se vrlo često promjene Uprava Društva odvijaju pod utjecajem nositelja javne vlasti, dok je na primjer 19,4% njih odgovorilo da se takve promjene odvijaju vrlo rijetko.

Tablica 124. Rezultati deskriptivne statistike- Slaganje s tvrdnjom u kojoj se mjeri promjene Uprava Društva odvijaju pod utjecajem nositelja javne vlasti

U kojoj se mjeri promjene Uprava Društva odvijaju pod utjecajem nositelja javne vlasti?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Vrlo rijetko	7	19,4	19,4	19,4
Rijetko	5	13,9	13,9	33,3
Povremeno	8	22,2	22,2	55,6
Često	5	13,9	13,9	69,4
Vrlo često	11	30,6	30,6	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Nesporno je, da nositelji javne vlasti u funkciji osnivača komunalnog društva, dakle skupštine društava, kao emanacija jednog od tri organa društva prema odredbama Zakona o trgovačkim društvima, imaju legitimno i legalno pravo vršiti promjene upravljačkih struktura komunalnih društava (pravo na imenovanje i razrješenje), sve ovisno o konkretnom slučaju tj. kada je to primjereno ili potrebno pri čemu na taj način ostvaruju izravnu kontrolu nad komunalnim društvom.

No, ključno je pitanje koliko su i jesu li te promjene utemeljene na doista objektivnim razlozima (i dokazima), ili se koriste samo kao alat za potrebe političke kontrole tih subjekata. Praksa je, u pravilu, pokazala da se promjenom čelnika lokalne javne vlasti, nakon provedenih lokalnih izbora, mijenjaju najprije rukovoditelji lokalnih komunalnih društava, dakako legitimnom i legalnom odlukom novoizabranog nositelja javne vlasti, u ulozi osnivača tih društava. Međutim, opravdano se postavlja pitanje koliko se u tim aktivnostima, novoizabrani gradonačelnici/načelnici rukovode objektivnim kriterijima prilikom imenovanja novih rukovoditelja javnih službi ili ih imenuju na temelju klijentelizma i/ili političke (osobne) lojalnosti, ne uzimajući u obzir npr. postignute rezultate tih subjekata, potrebnu stručnost ili određene vještine.

Drugim riječima, ako se te promjene odvijaju isključivo kao posljedica subjektivne procjene i/ili nepovjerenja u zatečene upravljačke strukture, pozivajući se na opće i neargumentirane tvrdnje o neučinkovitosti, a ne uvažavajući pri tom postignute poslovne rezultate (uzimajući u obzir sve objektivne okolnosti koje utječu na poslovanje), transparentnost njihovih postupanja, razinu i omjer pružane kvalitete usluge i cijene tijekom njihova mandata, itd., tada se ne može govoriti o transparentnom i nediskriminativnom postupanju nositelja javne vlasti, a što je na koncu, štetno za javni interes.

U pogledu pitanja, u kojoj mjeri promjene Uprava društva utječu na realizaciju strateških ciljeva Društva, najveći broj ispitanika (38,9%) iskazalo je da navedeno „donekle“ ima utjecaja, dok je 25% njih pak odgovorilo da okolnost promjena Uprava „puno“ utječe na realizaciju uspostavljenih ciljeva.

Tablica 125. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom u kojoj mjeri promjene Uprava društva utječu na realizaciju strateških ciljeva Društva

U kojoj mjeri promjene Uprava društva utječu na realizaciju strateških ciljeva Društva?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Izrazito malo	6	16,7	16,7	16,7
Malo	2	5,6	5,6	22,2
Donekle	14	38,9	38,9	61,1
Puno	9	25,0	25,0	86,1
Izuzetno puno	5	13,9	13,9	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Iz navedenih odgovora, može se zaključiti da promjene upravljačke strukture (posebno ako su one česte i neutemeljene na objektivnim razlozima) u pravilu negativno utječu na kontinuitet realizacije ranije definiranih strateških ciljeva od javnog interesa, pri čemu su mogući prekidi uspostavljenih poslovnih ciklusa ili npr. teže privlačenje investitora radi ulaganja u dugoročne projekte (reputacijski rizik). Slijedom navedenog, novo imenovane upravljačke strukture moraju se prije svega upoznati s prethodno definiranim ciljevima ili ako pak dolaze s novim idejama, afirmirati ih u organima društva, osnivaču društva, potencijalno radničkom vijeću (sindikatu) itd., što može potrajati izvjesno vrijeme i na taj način negativno utjecati na realizaciju strateških ciljeva društva (rizik učinkovitosti).

Zadnji set tvrdnji donio je interesantne odgovore ispitanika iz uzorka. Ako se zanemari da se najveći broj ispitanika za cijeli modul tih pitanja, oportunistički opredijelio za tvrdnju „niti se slažem niti se ne slažem“, većina se njih u pravilu složila s tvrdnjama da promjene nositelja javne vlasti uvjetovane izbornom političkim ciklusima, neposredno utječu na promjene i rukovoditelja lokalnih komunalnih društava, neovisno o rezultatima poslovanja koje su isti postigli i/ili njihovim stvarnim stručnostima ili vještinama.

Tako se, s tvrdnjom „fluktuacija Uprava komunalnih društava je veća ukoliko dođe do promjene nositelja javne vlasti“, „uglavnom“ složilo 38,9% ispitanika, odnosno, „u potpunosti“ se s tom tvrdnjom složilo 30,6% njih. Uporište opisanom tvrdnjama, prije svega treba tražiti u utjecaju politike na imenovanja i razrješenja upravljačkih struktura lokalnih javnih službi, tj. nedvojbenim utjecajem nositelja javne vlasti u procesu imenovanja i razrješenja rukovoditelja komunalnih društava i političkim revanšizmom.

Tablica 126. Rezultati deskriptivne statistike - slaganje s tvrdnjom o utjecaju promjene nositelja javne vlasti na veću fluktuaciju Uprava komunalnih društava

Slaganje s tvrdnjom - Fluktuacija Uprava komunalnih društava je veća ukoliko dođe do promjene nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 - Uopće se ne slažem	3	8,3	8,3	8,3
	2 - Uglavnom se ne slažem	1	2,8	2,8	11,1
	3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	7	19,4	19,4	30,6
	4 - Uglavnom se slažem	14	38,9	38,9	69,4
	5 - U potpunosti se slažem	11	30,6	30,6	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Naime, praksa je pokazala da novo izabrani nositelj lokalne javne vlasti, u pravilu unatoč solidnim rezultatima zatečene upravljačke strukture komunalnog društva, što iz razloga političkog pokroviteljstva, dakle nagrađivanjem političkih istomišljenika (iako ne nužno samo istomišljenika, posebno ako nije riječ o političkoj trgovini između koalicijskih partnera), ideoloških razloga, nedostatka iskustva, ili osobnih razloga, imenuje za rukovoditelje komunalnih subjekata one osobe koji su pripadnici iste političke opcije kao i on sam, odnosno u koje ima osobno povjerenje. Sve pobrojano, ne predstavlja zakonom nedopušteno postupanje, posebno ako novoizabrani rukovoditelji pored spomenutih političko-osobnih atributa, k tomu imaju potrebna iskustva, stručnost, znanja i vještine potrebna za obavljanje svih relevantnih aktivnosti povezanih s poslovanjem komunalnih društava i pružanja javnih usluga.

Međutim, ukoliko, na taj način novoimenovani rukovoditelji lokalnih javnih službi ne udovoljavaju pobrojanim sposobnostima i obrazovanju, već je njihovo imenovanje utemeljeno isključivo na premisama klijentelizma, nepotizma i sl. neizbježan je scenarij koji vodi smanjenju učinkovitosti u pružanju komunalnih usluga, popraćen povećanjem troškova i pogoršanjem kvalitete usluga kao i negativan utjecaj na realizaciju strateških ciljeva komunalnih društava, odnosno provedbu dugoročnih strategija društva.

Nadalje, na tvrdnju „novo izabrani nositelj javne vlasti mijenja postojeće Uprave komunalnog Društva isključivo radi poboljšanja organizacije Društva“ 19,4% ispitanika izrazilo je da se uopće ne slaže, odnosno 22,2% njih iskazalo je da se s tom tvrdnjom, uglavnom ne slaže.

Tablica 127. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom da novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) mijenja postojeće Uprave komunalnog Društva isključivo radi poboljšanja organizacije Društva

Slaganje s tvrdnjom - Novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) mijenja postojeće Uprave komunalnog Društva isključivo radi poboljšanja organizacije Društva					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 - Uopće se ne slažem	7	19,4	19,4	19,4
	2 - Uglavnom se ne slažem	8	22,2	22,2	41,7
	3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	11	30,6	30,6	72,2
	4 - Uglavnom se slažem	9	25,0	25,0	97,2
	5 - U potpunosti se slažem	1	2,8	2,8	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Predmetne tvrdnje također su povezane s problemom političkog revanšizma, ozbiljne prijetnje demokratskim vrijednostima te uzrokom niza negativnih posljedica u poslovanju komunalnog društva i obavljanja komunalnih djelatnosti, pri čemu se posebno ističe: potencijalno smanjenje kvalitete usluga koja se pak reflektira na kvalitetu života krajnjih korisnika usluga i smanjenja učinkovitosti rada tih subjekata tj. povećanju troškova. Drugim riječima, promjena zatečene upravljačke strukture, samo zbog političkog revanšizma, dakle bez objektivnih kriterija, izuzetno je štetna za javni interes.²⁴¹

Budući da nositelj javne vlasti ima apsolutnu moć i pravo, imenovati i razriješiti rukovoditelje komunalnog društva, trebao bi se rukovoditi profesionalnim razlozima za promjenu istih, neovisno o njihovim političkim preferencijama, dakle mijenjati ih zbog nedostatka odgovarajućih kvalifikacija, adekvatnih znanja ili iskustva ili zato što ne pružaju i ne serviraju nove ideje i poslovna rješenja usmjerena na poboljšanja u pružanju komunalne usluge.

²⁴¹ Politički utjecaj nositelj javne vlasti na upravljanje i djelovanje lokalnih komunalnih društava izrazito je složeno pitanje koje zahtjeva širu analizu, pri čemu je potrebno posebno uzeti u obzir različite aspekte tog utjecaja. Dok s jedne strane, politički utjecaj, može osigurati pozitivne učinke u razvijaju adekvatnih kapaciteta i infrastrukture komunalnih društava (npr. investiranjem u suvremenu opremu i tehnologije) potrebnih za pružanje kvalitetne komunalne usluge, s druge se strane, zlouporabom položaja, utječe na potencijalnu pojavu nepotizma i netransparentnosti te na taj način omogućuje eksploataciju komunalnih društava za osobne ili političke interese, odnosno stvara efekt negativnog učinka.

Zadnja dva pitanja iz ovog seta, (Tablica 128. i 129.) zanimljiva su po odgovorima ispitanika, budući da se najveći postotak njih pragmatično opredijelio za odgovor „niti se slažem, niti se ne slažem“ (47,2%) (Tablici 128.), odnosno 27,8% (Tablica 129.). Naime, preostali najveći dio postotka ispitanika, u pogledu tvrdnje da „novo izabrani nositelj javne vlasti cijeni uspješnost postojeće Uprave komunalnog Društva i ne mijenja ju“ (16,7%) odgovorilo je da se „uglavnom se slaže“, odnosno 13,9% njih se „u potpunosti slaže“, dok se u odnosu na tvrdnju da „izbornopolitičke promjene na lokalnoj razini imaju slabiji učinak na promjenu postojeće Uprave komunalnih Društava, ako Društvo ostvaruje pozitivne rezultate“ većina se ispitanika referirala da se „uglavnom ne slaže“ (25%) ili se „uopće ne slaže“ (16,7%) s tvrdnjom.

Tablica 128. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom da novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) cijeni uspješnost postojeće Uprave komunalnog Društva i ne mijenja

Slaganje s tvrdnjom - Novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) cijeni uspješnost postojeće Uprave komunalnog Društva i ne mijenja ih

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1 - Uopće se ne slažem	3	8,3	8,3	8,3
2 - Uglavnom se ne slažem	5	13,9	13,9	22,2
3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	17	47,2	47,2	69,4
4 - Uglavnom se slažem	6	16,7	16,7	86,1
5 - U potpunosti se slažem	5	13,9	13,9	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Teško je dati jednoznačan odgovor na tvrdnju da „novo izabrani nositelj javne vlasti cijeni uspješnost postojeće Uprave komunalnog Društva i ne mijenja ju“, budući da opisano ovisi o nizu konkretnih okolnosti i slučajeva (ciljevi, organizacija, troškovi itd.). Moguće je da novoizabrani nositelji javne vlasti cijeneći demokratske vrijednosti i javni interes, s ciljem održanja kontinuiteta rada i realizacije strateških ciljeva komunalnog društva, nakon što je studiozno razmotrio sve relevantne okolnosti, neće mijenjati zatečene upravljačke strukture, ukoliko su iste ostvarile zadane ciljeve i rezultate. Općenito govoreći, ukoliko je postojeća upravljačka struktura ostvarila zadane ciljeve i rezultate, utoliko onda nema razloga za njenu promjenu.

Nažalost, recentna praksa pokazuje raširenu pojavu, njihova razrješenja, u pravilu motivirana političkim razlozima, s ciljem izražavanja političke moći novog nositelja javne vlasti te osiguranja „veće kontrole“, i djelovanja komunalnog društva u skladu s njegovim političkim ciljevima, neovisno

o tome što je postojeća upravljačka struktura realizirala sve ciljeve u interesu korisnika komunalnih usluga.

Rezultati iz konkretnog slučaja iz tablice 128. pod pretpostavkom da njihove tvrdnje nisu u potpunosti istinite tj. da su dane na način koji im najviše odgovara, čak i ako to nisu u potpunosti točne, s razlogom zadržavanja i čuvanja postojećeg položaja i statusa, ili kao promišljenog manevra s ciljem postizanja osobnih ciljeva, odnosno izbjegavanja konflikta s nositeljem javne vlasti, svakako ostavljaju mogućnost za daljnja istraživanja, sa svrhom dobivanja sveobuhvatnije slike opisane situacije.

Tablica 129. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom da izborno-političke promjene na lokalnoj razini (Gradonačelnika/Načelnika) imaju slabiji učinak na promjenu postojeće Uprave komunalnih Društava, ako Društvo ostvaruje pozitivne rezultate

Slaganje s tvrdnjom - Izborno-političke promjene na lokalnoj razini (Gradonačelnika/Načelnika) imaju slabiji učinak na promjenu postojeće Uprave komunalnih Društava, ako Društvo ostvaruje pozitivne rezultate

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 - Uopće se ne slažem	6	16,7	16,7
	2 - Uglavnom se ne slažem	9	25,0	41,7
	3 - Niti se slažem, niti se ne slažem	10	27,8	69,4
	4 - Uglavnom se slažem	7	19,4	88,9
	5 - U potpunosti se slažem	4	11,1	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Zaključno, neupitno je da pozitivni propisi, konkretno Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, izrijekom ne propisuje da je novoizabrani nositelj javne vlasti, dužan zadržati i ne razriješiti zatečenu upravljačku strukturu lokalnog komunalnog društva. Citirani zakon, dakle daje mu ovlasti, pravo, ali ne i obvezu, razrješenja spomenutih rukovoditelja komunalnih društava, ukoliko se za to nisu stvorile objektivne okolnosti, o kojima je već prije bilo riječi.

No, unatoč navedenom, općeprihvaćena je praksa, da se nakon izborno-političkih promjena na lokalnoj razini, (moguće uslijed u pravilu golemog političkog pritiska, interesnih skupina, zainteresirane javnosti itd.), upravljačkih struktura lokalnih javnih službi, razrješuju, neovisno o tome jesu li pri donošenju odluke o tom činu, uzeti u obzir svi relevantni čimbenici, odnosno postoje li utemeljeni i racionalni razlozi za to.

Slijedom navedenog, rezultati prikazani u Tablici 129. su očekivani i potvrđuju, da su ispitanici iz uzorka, nedvojbeno svjesni posljedica izborno-političkih promjena, što bi u idealnim uvjetima indiciralo *de lege ferenda*, uspostavljanju jače zaštite stabilnosti i jačanje načela kontinuiteta u

upravljanju komunalnim društvima.²⁴² Međutim, riječ je izrazito složenom pitanju te nije slučajno istaknuta sintagma „u idealnim uvjetima“. Naime, kada bi se *de lege ferenda*, uspostavili gore navedeni mehanizmi, ostaje nejasno, bi li bi se time, narušilo demokratsko i legitimno pravo nositelja javne vlasti da upravlja lokalnom jedinicom u skladu s proklamiranim izbornim programom tj. bi mu bi se na taj način ograničila mogućnost korištenja ključnog alata u provođenju lokalno komunalnih politika, za koje nedvojbeno preuzeo odgovornost.

4.7.1 Aspekt nezavisne varijable (razina autonomije rukovoditelja)

Aspekt nezavisne varijable (autonomije rukovoditelja) mjereno je kroz prosječnu razinu autonomije koja se zasniva na prosjeku od deset tvrdnji o raznim oblicima autonomije, koje su rukovoditelji komunalnih društava (ispitanici) označili u skladu s ponuđenim mogućnostima slaganja s zadanim tvrdnjama.

Rezultati deskriptivne statistike u tablicama koje slijede, pokazuju da se u kontekstu upravljanja ljudskim potencijalima (*human resource management autonomy*) najveći broj ispitanika slaže s tvrdnjom da u potpunosti mogu autonomno odlučivati o napredovanju zaposlenika (69,4%) te u potpunosti odlučivati o zapošljavanju zaposlenika u Društvu (50%), odnosno donekle, njih 22,2%.

Tablica 130. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o napredovanju zaposlenika

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o napredovanju zaposlenika				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Donekle	4	11,1	11,1
	Puno	7	19,4	30,6
	U potpunosti	25	69,4	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 131. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o zapošljavanju

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o zapošljavanju zaposlenika u Društvu				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Malo	1	2,8	2,8
	Donekle	8	22,2	25,0
	Puno	9	25,0	50,0
	U potpunosti	18	50,0	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

²⁴² Moguće je prijedlog da se zatečene upravljačke strukture ne razriješe (pod pretpostavkom profesionalnog, stručnog itd. pružanja komunalnih usluga na zadovoljavajući način) do kraja mandata koji obnašaju.

Najveći postotak slaganja u potpunosti (72,2%) odnosi se na mogućnost autonomnog odlučivanja o sankcioniranju zaposlenika.

Tablica 132. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o sankcioniranju zaposlenika

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o sankcioniranju zaposlenika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Malo	1	2,8	2,8	2,8
	Donekle	3	8,3	8,3	11,1
	Puno	6	16,7	16,7	27,8
	U potpunosti	26	72,2	72,2	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Kada je riječ, pak o autonomnom odlučivanju o politikama plaća i nagrađivanja zaposlenika, rezultati nisu u cijelosti jednoznačni. Tako, 33,3% ispitanika „u potpunosti“ podržava slaganje s navedenim, 38,9% „puno“ podržava navode, dok se 27,8% ispitanika „donekle“ slaže s navedenom tvrdnjom. Zaključno, 77,8% ispitanika, slaže se „u potpunosti“ s tvrdnjom o autonomnom odlučivanju o ocjenjivanju zaposlenika.

Tablica 133. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o politikama plaća i nagrađivanja zaposlenika

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o politikama plaća i nagrađivanja zaposlenika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Donekle	10	27,8	27,8	27,8
	Puno	14	38,9	38,9	66,7
	U potpunosti	12	33,3	33,3	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 134. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o ocjenjivanju zaposlenika

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o ocjenjivanju zaposlenika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Puno	8	22,2	22,2	22,2
	U potpunosti	28	77,8	77,8	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Dobiveni rezultati u određenoj mjeri indiciraju smanjenu ulogu nositelja javne vlasti u kreiranju kadrovske politike lokalnih javnih službi, što pak omogućuje rukovoditeljima komunalnih subjekata značajniju autonomiju u području HRM-a (*human resource management*) te je na taj način osigurana veća fleksibilnosti u prilagođavanja potrebama poslovanja, tj. prilagodbu kadrovske politike specifičnim potrebama i interesu kako društva, tako i zahtjeva građana, odnosno učinkovitim pružanju komunalnih usluga. Sve opisano, dakako predstavlja pozitivne učinke koje može osigurati smanjena uloga gradonačelnika ili načelnika u formuliranju HRM-a lokalnih javnih službi, no važno stvoriti uvjete da se upravo zbog povećane autonomije lokalnih rukovoditelja, svi spomenuti učinci realiziraju uz minimalne negativne učinke, kao npr. narušavanje načela transparentnosti prilikom zapošljavanja, pa je stoga u tom procesu ključno uspostaviti određene standarde, smjernice, mehanizme i kontrole svakog potencijalnog sukoba interesa.

U pogledu, autonomnog upravljanja financijama Društva (*financial management autonomy*) rezultati deskriptivne statistike, pokazuju kako se najveći broj ispitanika (33,3%) donekle slaže s tvrdnjom samostalnog odlučivanja o politikama cijena komunalnih usluga ili proizvoda, dok se 19,4% njih niti malo slaže s tom tvrdnjom. U potpunosti se s spomenutom tvrdnjom slaže tek 8,3% ispitanika.

Gore navedeni rezultati nisu neočekivani, budući da su politike cijena komunalnih usluga ili proizvoda, podvrgnute kontroli lokalnih javnih vlasti. Drugim riječima, gradonačelnik/načelnik ima pravo usvojiti ili odbiti prijedloge upravljačkih struktura komunalnog društva za npr. potencijalno povećanje cijene²⁴³ a sve u cilju održavanja zaštite potrošača, kao i načela ekonomičnosti i učinkovitosti te načela prihvatljivosti cijene komunalnih usluga.²⁴⁴ Vrlo je važno istaknuti da je riječ o izrazito važnom instrumentu na temelju kojeg nositelji javne vlasti nedvojbeno mogu utjecati na poslovne rezultate komunalnog društava.

Tablica 135. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o politikama cijena komunalnih usluga ili proizvoda

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o politikama cijena komunalnih usluga ili proizvoda

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Niti malo	7	19,4	19,4	19,4
	Malo	8	22,2	22,2	41,7
	Donekle	12	33,3	33,3	75,0
	Puno	6	16,7	16,7	91,7
	U potpunosti	3	8,3	8,3	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

²⁴³Odredbama članka 53 ZKG-a, propisano da cijenu komunalne usluge te način obračuna i plaćanja određuje isporučitelj komunalne usluge te da gradonačelnik, odnosno načelnik mora dati suglasnost isporučitelju komunalne usluge za cjenik komunalnih usluga (ako se ne očituje u roku od 60 dana- smatra se da je suglasnost dana).

²⁴⁴Članak 4. stavak 1. točka 11. i 15. ZKG-a.

Kada je riječ o mogućnosti samostalnog odlučivanja o primjeni vanjskog ugovaranja (*outsourcinga*) roba, usluga ili radova, po 38,9% ispitanika se „u potpunosti“, odnosno „puno“ slaže s tvrdnjom, što jest očekivani rezultat, budući da je riječ o tehničko operativnoj poslovnoj odluci uprave Društva, prije svega o aktivnostima koje se provode na zakonu propisanoj proceduri i na temelju usvojenih poslovnih planova komunalnih društava (koji su prethodno podvrgnuti na davanje suglasnosti organima društva), slijedom čega nositelj javne vlasti u pravilu po tom pitanju ne bi trebao imati utjecaj.

Tablica 136. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o primjeni vanjskog ugovaranja

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o primjeni vanjskog ugovaranja (*outsourcing*)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
	Malo	2	5,6	5,6
	Donekle	6	16,7	22,2
	Puno	14	38,9	61,1
	U potpunosti	14	38,9	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Konačno, u vezi autonomnog odlučivanja o politikama investicija 41,7% ispitanika „puno“ se složilo s navedenom tvrdnjom a „donekle“ 33,3% njih. Sličan rezultat, s praktično istim obrazloženjem, proizlazi i iz zadnjeg pitanja iz ovog seta, a odnosi se na autonomno odlučivanje o oblicima zaduživanja za kredite, emisije obveznica (33,3% ispitanika složilo se „donekle“ s navedenom tvrdnjom, 25% „malo“ te 13,9% „niti malo“).²⁴⁵

Tablica 137. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o politikama investicija

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o politikama investicija

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
	Malo	3	8,3	8,3
	Donekle	12	33,3	41,7
	Puno	15	41,7	83,3
	U potpunosti	6	16,7	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

²⁴⁵ Riječ je o očekivanim rezultatima, budući da bilo koji oblik nerazboritog zaduživanja za kredite, emisije obveznica ili posezanje za drugim financijskim instrumentima, potencijalno može imati negativni utjecaj financijsku stabilnost pojedinog komunalnog društva. Stoga su, radi osiguranja transparentnosti i zaštite javnog interesa, a ovisno o kapacitetima i obilježjima kako pojedine lokalne jedinice tako i komunalnog društva (veličine, prihoda itd.), uspostavljene adekvatne kontrole komunalnih društva, na način da je za određena zaduženja potrebno ishoditi suglasnost JLS, organa društva i/ili predstavničkog tijela.

Tablica 138. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja
Uprave Društva o oblicima zaduživanja

U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o oblicima zaduživanja za kredite, emisije obveznica i sl.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Niti malo	5	13,9	13,9	13,9
Malo	9	25,0	25,0	38,9
Donekle	12	33,3	33,3	72,2
Puno	9	25,0	25,0	97,2
U potpunosti	1	2,8	2,8	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 139. Rezultati deskriptivne statistike (objedinjeni)

		Statistics									
		U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o napredovanju zaposlenika	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o zapošljavanju zaposlenika u Društvu	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o sankcioniranju zaposlenika	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o politikama plaća i nagrađivanja zaposlenika	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o ocjenjivanju zaposlenika	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o politikama cijena komunalnih usluga ili proizvoda	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o planu poslovanja	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o primjeni vanjskog ugovaranja (outsourcing)	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o politikama investicija	U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno odlučivati o obicima zaduživanja za kredite, emisije obveznica i sl.
N	Valid	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
	Missing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aritmetička sredina		4,58	4,22	4,58	4,06	4,78	2,72	4,03	4,11	3,67	2,78
Median		5,00	4,50	5,00	4,00	5,00	3,00	4,00	4,00	4,00	3,00
Std. Deviation		0,692	0,898	0,770	0,791	0,422	1,210	0,774	0,887	0,862	1,072

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

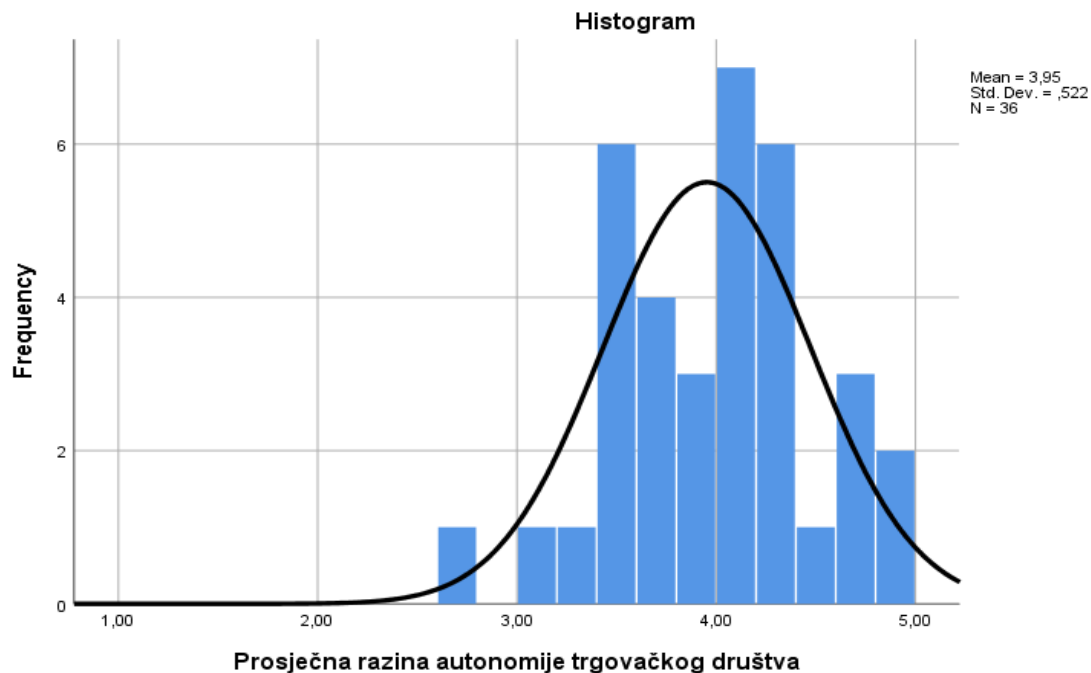
Nakon provedene analize a s ciljem dobivanja jedinstvene mjera razine autonomije ispitanika, izračunat je prosjek gore prikazanih tvrdnji, kao prosječna ocjena tih deset tvrdnji, razvidna iz tablice i histograma koji slijede.

Tablica 140. Aritmetička sredina, medijan i standardna devijacija prosječne autonomije trgovačkog društva

Statistics		
Prosječna razina autonomije trgovačkog društva		
N	Valid	36
	Missing	0
Aritmetička sredina		3,9528
Median		4,0000
Std. Deviation		0,52180

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Histogram 1. Prosječna razina autonomije trgovačkog društva



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Histogram prosječne razine autonomije trgovačkog društva pokazuje kako se vrijednosti grupiraju oko prosječne ocjene 4, dok ih vrlo malo ima prosječnu ocjenu nižu od 3 (nižu od 2 nema niti jedan).

4.7.2 Aspekti zavisne varijable (realizacija strateških ciljeva)

Aspekti zavisne varijable (realizacija strateških ciljeva) mjereni na temelju šest tvrdnji, na koje su rukovoditelji komunalnih trgovačkih društava (ispitanici) u anketnom upitniku odgovarali s da ili ne (slaganja binarnoga tipa).

Tablica 141. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje o uspostavljenim ciljevima Društva

Tvrdnje o uspostavljenim ciljevima	Ne	Da
Društvo ima kreiranu viziju i misiju	11,1%	88,9%
Društvo ima formulirane opće ciljeve	2,8%	97,2%
Društvo ima formulirane posebne ciljeve	27,8%	72,2%
Kratkoročni ciljevi su usklađeni s dugoročnim ciljevima	8,3%	91,7%
S ciljevima su upoznati svi oni koji ih u Društvu trebaju znati	11,1%	88,9%
Zaposlenicima od kojih se očekuje ispunjenje ciljeva pružena je prilika participiranja u kreiranju ciljeva	8,3%	91,7%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Iz tablica s rezultatima deskriptivne statistike, proizlaze zanimljivi odgovori ispitanika budući da su na sva pitanja iz ovog seta pitanja, a koja su se odnosila na realizaciju strateških ciljeva, najvećim dijelom, skoro svi ispitanici odgovarali potvrdno.

Tako je iz spomenutih tablica razvidno, da je 88,9% ispitanika odgovorilo potvrdno na pitanje o postojanja kreirane vizije i misije Društva. Također u tom tonu, 97,2% njih potvrdilo je da Društvo ima formulirane opće ciljeve, te u nešto manjem postotku posebno ciljeve (njih 72,2%), odnosno da su kratkoročni ciljevi usklađeni s dugoročnim ciljevima (91,7%). O tome da su s ciljevima upoznati svi oni koji ih u Društvu trebaju znati, potvrdno je odgovorilo 88,9%, dok je 91,7% ispitanika također potvrdno odgovorilo da je zaposlenicima od kojih se očekuje ispunjenje ciljeva pružena je prilika participiranja u kreiranju tih ciljeva.

Tablica 142. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima li Društvo kreiranu viziju i misiju

Društvo ima kreiranu viziju i misiju					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ne	4	11,1	11,1	11,1
	Da	32	88,9	88,9	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 143. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima li Društvo formulirane opće ciljeve

Društvo ima formulirane opće ciljeve					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ne	1	2,8	2,8	2,8
	Da	35	97,2	97,2	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 144. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima li Društvo formulirane posebne ciljeve

Društvo ima formulirane posebne ciljeve					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ne	10	27,8	27,8	27,8
	Da	26	72,2	72,2	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 145. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima jesu li kratkoročni ciljevi su usklađeni s dugoročnim ciljevima

Kratkoročni ciljevi su usklađeni s dugoročnim ciljevima				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ne	3	8,3	8,3
	Da	33	91,7	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 146. Rezultati deskriptivne statistike o tome jesu li s ciljevima su upoznati svi oni koji ih u Društvu trebaju znati

S ciljevima su upoznati svi oni koji ih u Društvu trebaju znati				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ne	4	11,1	11,1
	Da	32	88,9	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 147. Rezultati deskriptivne statistike o tome jesu li zaposlenicima od kojih se očekuje ispunjenje ciljeva pružena je prilika participiranja u kreiranju ciljeva

Zaposlenicima od kojih se očekuje ispunjenje ciljeva pružena je prilika participiranja u kreiranju ciljeva

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ne	3	8,3	8,3
	Da	33	91,7	100,0
	Total	36	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Kako bi se dobila jedinstvena mjera tvrdnji realizacije strateških ciljeva, izbrojeno je za svakog ispitanika na koliko je od gore navedenih pitanja dao potvrdni odgovor te je taj zbroj potvrdnih odgovora korišten kao mjera realizacije strateških ciljeva (zavisna varijabla).

Tablica 148. Aritmetička sredina, medijan i standardna devijacija realizacije strateških ciljeva

Realizacija ciljeva N	Statistics	
	Valid	Missing
	36	0
Aritmetička sredina	5,3056	
Median	6,0000	
Std. Deviation	1,26083	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Kako se radilo o šest tvrdnji, maksimalno mogući zbroj pozitivnih odgovora iznosio je šest, a kako je većina ispitanika na tvrdnje dalo pozitivan odgovor, tako ne iznenađuju visoke vrijednosti aritmetičke sredine i osobito medijana, koji iznosi šest, dakle, jednako kao i maksimalno moguća vrijednost.

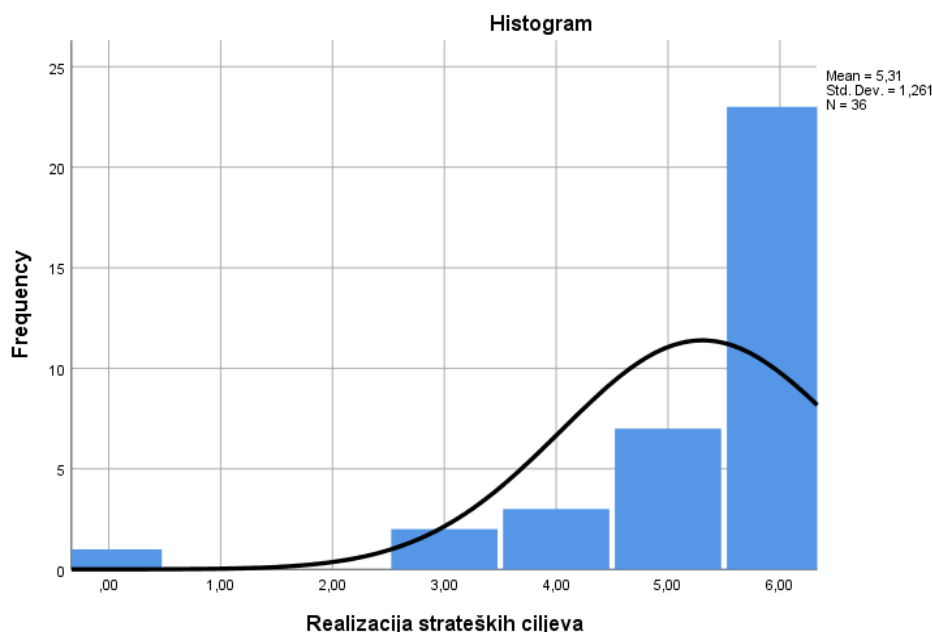
Tablica 149. Rezultati deskriptivne statistike o realizaciji strateških ciljeva

Realizacija strateških ciljeva					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	,00	1	2,8	2,8	2,8
	3,00	2	5,6	5,6	8,3
	4,00	3	8,3	8,3	16,7
	5,00	7	19,4	19,4	36,1
	6,00	23	63,9	63,9	100,0
	Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 149. i Histogram 2. pokazuju da je 64% ispitanika (njih 23 od 36) na sva postavljena pitanja iz upitnika dalo pozitivan odgovor.

Histogram 2. Realizacija strateških ciljeva



Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Sukladno podacima prikazanim u gornjim tablicama i iz Histograma 2 također je vidljiva dominacija vrijednosti označene brojem šest, odnosno slaganja sa svim tvrdnjama – većina je ispitanika na svih šest tvrdnji označilo odgovor „da“ dok je odgovor „ne“ na sve tvrdnje dao je tek jedan ispitanik.

4.7.2.1 Primjena SMART metode u formuliranju strateških ciljeva

U okviru mjerenja aspekta zavisne varijable, set pitanja odnosio se na primjenu SMART metode u formuliranju strateških ciljeva pojedinog komunalnog društva (ispitanika), s ciljem utvrđivanja u kojoj se mjeri komunalna društva iz uzorka koriste tim konceptom.

Postavljanjem SMART ciljeva, moguće se postići poboljšanje razvoja i učinkovitosti pojedinog subjekta, kao i smanjenje troškova, no da bi se isto i realiziralo, potrebno je utvrditi koji su alati i aktivnosti za to potrebni, odnosno raspolaže li se adekvatnim resursima.

Najviši postotak potvrdnih odgovora njih skoro 90% odnosio se na tvrdnju da su uspostavljeni ciljevi društva realni (R) tj. da ovise o raspoloživosti resursa. Potom slijede tvrdnje da su jasno određeni (S) (83%), zadani u pisanom obliku (76%), ostvarivi (A), dakle, da postoje jasni uvjeti za realizaciju cilja (72,4%), da su vremenski određeni s definiranim rok izvršenja (T) (69%). Više

od polovice ispitanika, njih 58,6% odgovorilo je da su ciljevi su mjerljivi (numerički, kvantitativno) (M), a najmanji postotak pozitivnih odgovora (35%), pokazao je nedostatak adekvatno uspostavljenog sustav praćenja i izvještavanja o tome jesu li zadani ciljevi realizirani, drugim riječima 66% ispitanika potvrdilo je da takve sustave nema.

Iz navedenog se nespornim da zaključiti da komunalna društva iz uzorka, u pravilu imaju kako uspostavljene ciljeve, tako i da su isti zasnovani na SMART konceptu, no čini se, prema rezultatima deskriptivne statistike, da su oni zapravo definirani, samo radi zadovoljenja forme. Naime, ključni element, bilo kojeg koncepta kojim se poboljšava učinkovitost, jest mjerenje, praćenje i izvještavanje o realiziranim ciljevima. Kako je više od polovice ispitanika potvrdilo da nemaju uspostavljen takav sustav praćenja ciljeva, tako se da zaključiti da bez adekvatnih i konkretnih mehanizama praćenja i izvještavanja o tome jesu li ti i tako uspostavljeni ciljevi i realizirani, oni *sui generis* nemaju nikakvog smisla niti značaja.

Tablica 150. Rezultati deskriptivne statistike na tvrdnje o primjeni SMART metode

Tvrdnje o SMART metodi	Ne	Da
Ciljevi su zadani u pisanom obliku	24,1%	75,9%
Ciljevi su jasno određeni (S)	17,2%	82,8%
Ciljevi su mjerljivi (numerički, kvantitativno...) (M)	41,4%	58,6%
Ciljevi su ostvarivi (postoje jasni uvjeti za realizaciju cilja) (A)	27,6%	72,4%
Ciljevi su realni (ovise o raspoloživosti resursa) (R)	10,3%	89,7%
Ciljevi su vremenski određeni (definiran je rok izvršenja) (T)	31,0%	69,0%
Uspostavljen je sustav praćenja i izvještavanja o tome jesu li zadani ciljevi realizirani	65,5%	34,5%

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Nadalje, 19,4% ispitanika (sedam trgovačkih društava) koji se ne služe SMART metodom, odgovorilo je da se pri kreiranju strateških ciljeva koriste ostalim dostupnim metodama (dva Društva), poput analize poslovanja prethodnih razdoblje te utjecaja zakonske regulative na poslovanje, primjenom standarda ISO 9001, ISO 14001, ISO 45001, odnosno da se ne koriste niti jednom metodom (dva Društva).

Tablica 151. Rezultati deskriptivne statistike o metodama definiranja ciljeva

Kojom metodom definiranja ciljeva se koristite? (Društva koja ne koriste SMART metodu)	
	N
Nema odgovora	2
Analiza poslovanja prethodnih razdoblje te utjecaj zakonske regulative na poslovanje	1
ISO 9001, ISO 14001, ISO 45001	1
Ne koristimo se nijednom posebnom metodom	2
Ne postoje na taj način definirani ciljevi	1
Total	7

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Cilj pitanja iz Tablice 152 bio je ustanoviti na koji način uprava određenog komunalnog društva iz uzorka, formulira strateške ciljeve. Drugim riječima, kreira li ih samostalno, bez, ili uz konzultacije s nositeljem javne vlasti. Na predmetno pitanje, 33,3% ispitanika odgovorilo je očekivano-Uprava društva, ih formulira sama nakon konzultacija s nositeljem javne vlasti, odnosno, također, 33,3% ispitanika je odgovorilo da se strateški ciljevi formuliranju zajedno s nositeljem vlasti kroz proces konzultiranja.

Tablica 152. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje u kojoj mjeri Uprava Društva utječe na formuliranje strateških ciljeva

U kojoj mjeri Uprava Društva utječe na formuliranje strateških ciljeva				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Sama ih formulira	8	22,2	22,2	22,2
Sama ih formulira nakon konzultacija s nositeljem javne vlasti	12	33,3	33,3	55,6
Kroz proces konzultiranja formulira ih zajedno s nositeljem vlasti	12	33,3	33,3	88,9
Formulira ih nositelj javne vlasti nakon konzultacija s Upravom Društva	3	8,3	8,3	97,2
Formulira ih nositelj javne vlasti bez konzultacija s Upravom Društva	1	2,8	2,8	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Navedene tvrdnje su očekivane budući da strateški ciljevi komunalnog društva (ovisno o okolnostima i obilježjima svakog pojedinačnog komunalnog društva) bi trebali biti usklađeni s ciljevima lokalne jedinice. Proces formuliranja strateških ciljeva koji uključuje nositelja javne vlasti potencijalno usporava i dodatno produbljuje postupak odlučivanja o ciljevima društva, no njegov utjecaj u kreiranju ciljeva, s obzirom da ima neposredan uvid i cjelovitu sliku o ključnim izazovima i potrebama i očekivanjima građana, nedvojbeno pridonosi prije svega većoj transparentnosti, pružanju adekvatne podrške i jamstvu da će formulirani ciljeva biti od najboljeg interesa za lokalnu zajednicu. No, navedeno ne znači da se na taj način umanjuje odgovornost upravljačkih struktura komunalnog društva kako u provedbi formuliranih strateških ciljeva tako i postizanju njihove realizacije, budući da su imenovani upravo radi osiguranja učinkovitog obavljanja lokalnih javnih službi.

Rezultati istraživanja pokazuju da 22,2% ispitanika samostalno formulira strateške ciljeve poput npr. povećanje učinkovitosti odvoza i otpada, integriranja suvremenih tehnologija, provođenje digitalne transformacije, i niz drugih aktivnosti, što načelno nije nelegitimno ili nedopušteno. Međutim, u takvim je okolnostima poželjno da su ti ciljevi uravnoteženi s strateškim ciljevima lokalne jedinice ili barem njihovim smjernicama, budući da je demokratski neposredni izabran nositelj javne vlasti primarno odgovoran za politike pružanja komunalnih usluga određene lokalne jedinice odnosno funkcioniranje komunalnih društva.

Pitanjem iz Tablice 153 nastojalo se saznati kako rukovoditelji percipiraju utjecaj nositelja javne vlasti gradonačelnika ili načelnika općine, na realizaciju strateških ciljeva Društva. Odgovori su zanimljivi utoliko što je više od 55,6% ispitanika iz uzorka, odgovorilo da je utjecaj gradonačelnika/načelnika općine pozitivan u odnosu na aktivnosti koje su povezane s realizacijom strateških ciljeva društva kojim upravljaju, a 25% njih je iskazalo izrazito čak pozitivan učinak, dok je 5,6% ispitanika taj utjecaj ocijenilo negativnim.

Tablica 153. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje o utjecaj nositelja javne vlasti na realizaciju strateških ciljeva Društva

Kakvim smatrate utjecaj nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika općine) na realizaciju strateških ciljeva Društva				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Negativnim	2	5,6	5,6	5,6
Neutralnim - Nema utjecaja	5	13,9	13,9	19,4
Pozitivnim	20	55,6	55,6	75,0
Izrazito pozitivnim	9	25,0	25,0	100,0
Total	36	100,0	100,0	

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

4.8 Hipoteza H3 - utjecaj autonomije rukovoditelja na realizaciju strateških ciljeva lokalnih javnih službi

Za provjeru hipoteze H3, odnosno postojanja statistički značajne veze, korištena je jednostavna regresijska analiza s jednim prediktorom-nezavisnom varijablom (prosječna razina autonomije) i jednim kriterijem-zavisnom varijablom (realizacija strateških ciljeva).²⁴⁶

Tablica 154. Rezultati deskriptivne statistike utjecaja autonomije na realizaciju strateških ciljeva

Descriptive Statistics				
		Aritmetička sredina	Std. Deviation	N
Realizacija ciljeva	strateških	5,3056	1,26083	36
Prosječna autonomije društva	razina trgovačkog	3,9528	0,52180	36

²⁴⁶ Regresijska analiza koristi se kada su i zavisna i nezavisna varijabla (dakle, prediktor i kriterij varijabla) na kontinuiranoj skali vrijednosti. Cilj je regresijska analize utvrditi povezanost između vrijednosti tih dviju varijabli (kod jednostavne regresijske analize, dok kod višestruke regresijske analize ima više nezavisnih varijabli), pri čemu regresijska analiza omogućuje predikciju vrijednosti zavisne varijable na temelju poznavanja vrijednosti nezavisne varijable.

Korelacija - r				Prosječna razina autonomije trgovačkog društva
Pearson Correlation	Realizacija ciljeva	strateških	1,000	0,466
	Prosječna autonomije društva	razina trgovačkog	0,466	1,000

Model Summary

Model	R	R Square
1	0,466	0,217

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Iz tablice 154. razvidno je da R iznosi 0,46, dok R² iznosi 0,217, odnosno 21,7% pa se u tom se postotku preklapaju variranja zavisne i nezavisne varijable.

Tablica 155. Rezultati ANOVA testa o utjecaju autonomije na realizaciju strateških ciljeva

ANOVA

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	12,058	1	12,058	9,407	0,004
Residual	43,581	34	1,282		
Total	55,639	35			

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Tablica 156. Rezultati koeficijenta o utjecaju autonomije na realizaciju strateških ciljeva

Coefficients					
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	0,859	1,462		0,588	0,561
Prosječna razina autonomije trgovačkog društva	1,125	0,367	0,466	3,067	0,004

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

ANOVA (analiza varijance) u regresijskoj analizi testira doprinosi li poznavanje vrijednosti prediktora (nezavisne varijable) za predikciju zavisne varijable. U konkretnom slučaju, realizacija strateških ciljeva ima vrijednost 5,3. Dakle, razumno je pretpostaviti, da ako se nema dovoljno podataka o predmetnom subjektu, da će njegova realizacija ciljeva imati upravo ocjenu 5,3. Međutim, kako nemaju sva komunalna društva iz uzorka upravo tu vrijednost realizacije ciljeva, analizom varijance nastojalo se utvrditi, pomaže li poznavanje prosječne razine autonomije komunalnog društva, u njihovoj preciznijoj procjeni.

Slijedom svega opisanog, razvidno je, da je doprinos nezavisne varijable u predikciji statistički značajan (Sig. 0,004), dakle postoji statistički značajna povezanost, a isto proistječe i iz Tablice 156 koja također, pokazuje da je regresijski model statistički značajan (Sig. 0,004), drugim riječima -povezanost postoji, čime je potvrđena hipoteza H3.²⁴⁷

U skladu sa svim opisanim, a na temelju provedenog testiranja, utvrđeno je, da je razina autonomije statistički značajan prediktor realizacije strateških ciljeva, odnosno da viša razina autonomije rukovoditelja subjekta koji obavljaju lokalne javne službe generira viši stupanj realizacije strateških ciljeva, čime je i potvrđena hipoteza H3.

4.8.1 Diskusija o rezultatima istraživanja i odgovor na istraživačko pitanje

Predmetno istraživanje pružilo je i odgovor na istraživačko pitanje „*Primjenjuju li subjekti koji obavljaju lokalne javne službe strateško planiranje i u kojoj mjeri autonomija rukovoditelja utječe na realizaciju strateških ciljeva iz tih planova?*“

4.8.1.1 Strateško planiranje

Strateško planiranje kao jedan od niza menadžerskih instrumenata, predstavlja važan alat lokalnih javnih službi u usmjeravanju njihovih aktivnosti prema postizanju ciljeva povezanih s povećanjem učinkovitosti u pružanju komunalnih usluga te omogućuje jasnije identificiranje potreba korisnika usluga i realizaciju određenih aktivnosti, uz adekvatan angažman postojećih resursa. Za razliku od strateških ciljeva lokalne jedinice, koji su u pravilu usmjereni na raspon lokalnih aktivnosti, posebno s naglaskom na lokalni razvoj, strateški ciljevi komunalnih društava usmjereni su na uži spektar aktivnosti povezanih u pravilu samo s pružanjem komunalnih usluga.

²⁴⁷ U skladu s time statistički je značajan i Beta koeficijent, koji prikazuje veličinu te povezanost u terminima standardne devijacije, dok B koeficijent upućuje na koji način izvesti predikciju.

Dobiveni rezultati ukazuju na razvijenu svijest strateškog promišljanja kao i prisutnost strateškog planiranja u lokalnim javnim službama iz uzorka, no dubljom analizom da se zaključiti, da većina njih ne prepoznaje njegov pravi smisao. Naime, rezultati provedenog istraživanja pokazali su da je 65,5% ispitanika iz uzorka potvrdilo odsustvo uspostavljenih mehanizama praćenja i izvještavanja pa navedeni podatak može biti zanimljiv temelj za buduća istraživanja, no u kontekstu ove disertacije, moguće je pretpostaviti razloge takvog stanja, poput deficita adekvatnih ljudskih potencijala iz područja strateškog planiranja i/ili deficita financijskog kapaciteta, budući da je riječ o aktivnostima koje zahtijevaju i uključuju značajnu financijsku komponentu.

Naime, prikazani rezultati pokazali su odsustvo sustava kojim bi se mjerili i pratili postavljeni ciljevi, čime se nedvojbeno implicira neučinkovitost sustava. Formulirani strateški ciljevi, kao okosnica strateškog planiranja, sami po sebi nisu svrha, već ih je potrebno kvantificirati, odnosno osigurati njihovu mjerljivost, kako bi se postigao krajnji rezultat-ostvarivanje financijske ravnoteže prilikom pružanju komunalnih usluga, supsidijarno promicanje lokalnog razvoja, a sve to u skladu s mogućnostima trgovačkog društva i potrebama korisnika usluga.

Mjerenje i izvješćivanje predstavlja ključnu komponentu u praćenju realizacije planova prema formuliranim strateškim ciljevima nužni za pružanje komunalne usluge prema načelima 3E (ekonomičnost, efikasnost, efektivnost). Konkretno, mjerenjem postavljenih ciljeva, bilo putem kvantitativnih ili putem kvalitativnih pokazatelja, lokalnim javnim službama, (uzimajući u obzir njihove specifične potrebe i ciljeve, nedvojbeno se pruža mogućnost dobivanja povratne informacije, koja im pak omogućuje, identificiranje problematičnih područja pri pružanju komunalne usluge, na kojima je potencijalno potreban veći angažman tj. jesu li potrebne određene promjene u postupanju kako bi se npr. smanjio određeni rizik (reputacijski, financijski itd.), odnosno povećala učinkovitost (smanjivanjem troškova poslovanja, poboljšanjem kvalitete pružanih usluga ili u konačnici povećanjem zadovoljstva korisnika usluga).

4.8.1.2 Autonomija rukovoditelja

U pogledu utjecaja autonomije rukovoditelja na realizaciju strateških ciljeva, glavni zaključak izveden analizom prikupljenih podataka potvrđuje da viša razina autonomije rukovoditelja subjekta koji obavljaju lokalne javne službe generira viši stupanj realizacije strateških ciljeva, čime je potvrđeno da je riječ o dva međusobno komplementarna koncepta.

Također, afirmativan odgovor na istraživačko pitanje, nesumnjivo je povezan s različitim kontekstualnim faktorima koji utječu na realizaciju strateških ciljeva pojedinog društva, poput fleksibilnosti organizacijske strukture subjekata koji obavlja lokalne javne službe, vrste, broja i organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti, različitim praksama u pogledu njihovog pružanja, teritorijalnog područja (urbano-ruralno), kapaciteta kojim određeno društvo raspolaže (financijskih i personalnih, infrastrukturnih), ali i stručnih, odnosno političkih obilježja rukovoditelja lokalnih javnih službi (sinergija s nositeljem javne vlasti u kreiranju mjerljivih ciljeva od javnog interesa) i drugo.

Naime, niz je faktora koji utječu na autonomiju rukovoditelja u realizaciji strateških ciljeva. Prije svega, određeni institucionalni okviri mogu ograničavati dinamiku i učinkovitost njihovih aktivnosti (npr. zapošljavanje ili otpuštanje zaposlenika društva), potencijalni utjecaj nositelja javne vlasti ukoliko je riječ o njegovim zahtjevima koji nisu utemeljeni na planovima poslovanja komunalnog društva ili su utemeljeni na njegovim političkim ciljevima koji ne moraju nužno biti uravnoteženi sa strateškim ciljevima komunalnog društva (npr. zahtjevi za pružanje komunalnih usluga po nižim cijenama, neovisno o njihovom negativnom utjecaju na poslovne rezultate društva tj. povećanja troškova poslovanja i potencijalno smanjene kvalitete usluga), ishođenje određenih suglasnosti npr. predstavničkog tijela lokalne jedinice itd.

Također, još jedan argument afirmativnom odgovoru na istraživačko pitanje usmjeren je na činjenicu da izostanak i/ili smanjena uloga nositelja javne vlasti, primarno u kreiranju kadrovske politike lokalnih javnih službi, omogućuje rukovoditeljima tih subjekata, autonomiju u upravljanja ljudskim potencijalima (*human resource management autonomy*), udaljenijom od političkih nastojanja, tj. širi manevarski prostor, kako u izboru adekvatnih ljudskih potencijala, i u njihovom angažmanu u skladu s primjerenim stručnostima i vještinama kojima raspolažu, tako i u odlučivanju o tome kako će upravljati društvom u realizaciji strateških ciljeva.

Neupitan je pozitivan učinak upravljačke autonomije, koja pruža upravljačkim strukturama, donošenje *ad hoc* odluka odnosno reagiranja na promjene u okruženju neovisno o političkim ili drugim utjecajima, a koje su u najboljem interesu društva-korisnika usluga, veću fleksibilnost u upravljanju komunalnim društvom, tj. realizaciji, prije svega jasno definiranih strateških ciljeva, ili pak mogućnost ekspresije inovativnijih, boljih i jeftinijih modela pružanja komunalnih usluga. Međutim važno je naglasiti, da autonomija rukovoditelja lokalnih javnih službi nije jedini i

isključivi faktor koji utječe na realizaciju strateških ciljeva, već isto može biti uvjetovano nizom drugih okolnosti poput određenih potreba korisnika usluga (npr. zahtjevi za uvođenjem više parkirnih mjesta, većeg broja tržnica, linijskog prijevoza itd.), ekoloških imperativa, financijske stabilnosti komunalnog društva, i drugo.

4.8.1.3 Kontrola autonomnije

Zanimljivo je pitanje treba li autonomija upravljačkih struktura komunalnog društva biti neograničena i koje su posljedice preširoke autonomije tj. implicira li to potencijalne negativne učinke?

Prije svega, ukoliko su postavljeni jasno definirani strateški ciljevi komunalnog društva, uravnoteženi s strateškim ciljevima lokalne jedinice sve popraćeno s odgovarajućim kontrolnim mehanizmima kojim se osigurava odgovornost rukovoditelja, ovisno o konkretnim okolnostima, nije za očekivati, da bi im davanje preširoke autonomije proizvelo učinke koji ne korespondiraju interesima krajnjih korisnika usluga.

Ono što jest izazov je pronaći ravnotežu između nastojanja da se rukovoditeljima komunalnih društava osigura adekvatnu autonomiju kako bi učinkovito upravljali tim društvima s ciljem i određene kontrole nositelja javne vlasti nad njima a sve s ciljem osiguranja njihova djelovanja u najboljem interesu zajednice. Konkretno, u slučaju nepoštivanja postupanja u skladu sa strateškim ciljevima i definiranim prioritetima komunalnog društva, otvara se mogućnost nastanka niza rizika uvjetovanih zlouporabom te autonomije. Primjeri opisanog postupanja manifestiraju se u situacijama kada rukovoditelj lokalne javne službe, preširokim tumačenjem vlastitih ovlasti, ne donosi odluke koje su u interesu korisnika usluga i javnog interesa, nego one koje su *in favore* partikularnih interesa, utječući pri tom konkretno na učinkovitost, kvalitetu i dostupnost komunalnih usluga.

Opisanu pojavu moguće je prevenirati uspostavljanjem adekvatnih kontrolnih mehanizama društva na način koji ne ometa učinkovito upravljanje društvom, putem npr. organa trgovačkog društva (prethodne suglasnosti nadzornog odbora ili skupštine društva), putem predstavničkog tijela lokalne jedinice (npr. prethodne suglasnosti kod određenih oblika zaduživanja, podnošenje izvještaja o radu) te razvijanjem sustava transparentnosti s naglaskom na jasnom definiranju ovlasti, i mehanizama odgovornosti rukovoditelja za donesene odluke i postupke, koji evidentno

ne korespondiraju sa strateškim ciljevima i planovima poslovanja komunalnog društva, a sve na štetu interesa lokalne zajednice.

Važno je naglasiti da je upravljanje lokalnim javnim službama gotovo neizvedivo bez određene razine kontrole od strane nositelja javne vlasti, kako putem organa pojedinog trgovačkog društva, političke kontrole, tako i putem diktiranja određenih ciljeva od javnog interesa. Prije svega, nositelji javne vlasti crpe svoj legitimitet na rezultatima dobivenim na lokalnim izborima, a na temelju čega preuzimaju odgovornost za zaštitu javnih interesa, odnosno organiziranju i osiguranju učinkovitog pružanja lokalnih komunalnih usluga.

Postavlja se pitanje, na koji to način nositelji javne vlasti obavljaju kontrolu lokalnih javnih službi a da se pri tom se ne sputavaju rukovoditelji komunalnih društava u realizaciji ciljeva? Neprikladne i nepraktične (arbitrarne) i/ili opterećujuće kontrole nositelja javne vlasti kojom se iscrpljuju i paraliziraju rukovoditelji lokalnih javnih službi u realizaciji ciljeva, imaju za korisnike usluga, isti (negativan) utjecaj, kao i davanje neograničene, ultimativne autonomije rukovoditeljima u upravljanju komunalnim subjektima, koja može dovesti kako do neuspješne realizacije postavljenih ciljeva, tako u konačnici i ugrožavanja primarnog cilja pružatelja javne usluge, dakle njezine isporuke, zadovoljenje interesa građana i samim time očuvanje javnih vrijednosti.

Stoga se najpraktičniji način kontrola prepoznaje u uspostavljanju jasnih politika i mjerljivih ciljeva lokalne jedinice, s kojima korespondiraju ciljevi komunalnih društava, ili npr. osiguravanja tim društvima adekvatnih resursa i infrastrukture, a sve u cilju učinkovitog pružanja i obavljanja komunalnih djelatnosti i zadovoljenja potreba korisnika.

Međutim, jedan od većih izazva na tom putu, između diktiranja tih ciljeva i odgovarajućih provjera od nositelja javne vlasti, s jedne strane, i provedbe istih, od strane upravljačkih struktura komunalnog društva s druge strane, jest prepoznati razboritost i harmoniju u sveukupnom postupanju. Ovo se posebno odnosi na pitanje do koje je mjere poželjno nadziranje i kontrola subjekata koji obavljaju lokalne javne službe od nositelja javne vlasti, tj. gdje je ta poželjna crta razgraničenja, između nesumnjivo kontradiktornih faktora, kontrole i autonomije, u upravljanju komunalnim društvima.

U traženju odgovora na navedeno pitanje, važno je apstrahirati različitost interesa između nositelja javne vlasti i rukovoditelja lokalnih javnih službi.²⁴⁸ Naime, s jedne strane nositelji javne vlasti, politički su odgovorni u formuliranju ciljeva usklađenih s određenim vrijednostima i politikama te stvaranju uvjeta dostupnosti komunalnih usluga i djelatnosti, svim korisnicima na jednak način. S druge pak strane, rukovoditelji lokalnih javnih službi preuzimaju odgovornost realizacije gore navedenih ciljeva u skladu s potrebama korisnika usluga. Pojednostavljeno, nositelj javne vlasti odgovoran je za postavljanje šireg spektra ciljeva, dok je rukovoditelj komunalnog društva odgovoran za operativno provođenje i realizaciju jednog dijela tih ciljeva.

Kako bi se ostvario sinergijski učinak ova dva različita procesa, potrebno je uspostaviti jasne ciljeve i prioritete, prije svega na temelju objektivnih kriterija, dakle ciljeve koji su skladu s očekivanjima s potrebama korisnika usluga, mjerljivih i ostvarivih i eksplicitno iskomuniciranih. Npr. provođenje financijskog i operativnog restrukturiranje komunalnog društva može predstavljati jedan od modela koji omogućuje smanjenje cijena usluge ali i troškova poslovanja komunalnog društva, a za koji postupak je potrebna kompromisna dvostrana suradnja i nositelja javne vlasti i rukovoditelja komunalnog društva, usmjerena na zajedničko rješavanje potencijalnog lokalnog problema.

Dakle, preciznim definiranjem prava i obveza, a iznad svega odgovornosti, pojačanom transparentnošću, stavljanjem javnog interesa ispred osobnog, moguće je razviti svrsishodan i balansiran odnos između spomenutih aktera te na taj način osigurati sveobuhvatnu dobrobit za lokalnu zajednicu.

²⁴⁸ Konkretno, nositelj javne vlasti u skladu s odredbama ZKG-u radi zaštite interesa građana, (ali i političko-populističkih mjera) može tražiti smanjenje cijene određene komunalne usluge (odnosno uskratiti suglasnost na povećanje iste), dok rukovoditelj komunalnog društva, kao osoba odgovorna za poslovanje trgovačkog društva s ciljem osiguranja učinkovitosti i financijske stabilnosti istog, može pak tražiti povećanje cijene iste te usluge.

4.9 Efikasnost poslovanja odabranih trgovačkih društava kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave

4.9.1 A kakva je stvarnost?

Empirijsko istraživanje zahtijevalo je, pored kvantifikacija iz baza podataka, sistematizaciju i analizu podataka iskazanih i u godišnjim financijskim izvještajima trgovačkih društava obuhvaćenih istraživačkim uzorkom, onih koja su ispunila dostavljen im upitnik. Naime, kako bi se dobila sveobuhvatnija spoznaja i sadržajnija slika o poslovnim rezultatima i učinkovitosti (uspješnosti) subjekata obuhvaćenih istraživanjem, nisu dovoljna mjerenja koja se temelje isključivo na rezultatima anketnog upitnika, a dijelom su i nepouzdana (faktor samoprocjene).²⁴⁹

Stoga se pristupilo elaboriranju godišnjih financijskih izvještaja (2022. godina) za svako pojedino trgovačko komunalno društvo iz uzorka, s ciljem da se na temelju izvedenih podataka i stavljanjem u odnos određenih parametara iz tih izvještaja, ispituju tri ključna pokazatelja učinkovitosti poslovanja: produktivnost, ekonomičnost i rentabilnost, drugim riječima utvrde pokazatelji uspješnosti poslovanja.²⁵⁰

Mjerenjem odnosa ostvarenih rezultata i ulaganja različitih resursa u procesu poslovanja, na temelju financijskih podataka putem navedenih pokazatelja, nastojalo se pokazati stupanj (ne)uspješnosti, odnosno (ne)efikasnosti trgovačkih društava iz uzorka, u postizanju pozitivnog poslovnog rezultata odnosno ostvarivanja optimalnih rezultata, uz minimalna ulaganja različitih resursa, pri pružanju i obavljanju komunalne djelatnosti.²⁵¹

Konkretno, pad performansi u sva tri ključna pokazatelja učinkovitosti poslovanja (produktivnost, ekonomičnost i profitabilnost) implicira, kako za predmetne subjekte tako i za krajnje korisnike usluga, brojne negativne gospodarske posljedice a prije svega podizanje cijene komunalnih usluga, smanjenu mogućnost ulaganja u novu infrastrukturu, i drugo.

²⁴⁹ S ciljem dobivanja objektivnije slike poslovnih rezultata i uspješnosti subjekata iz uzorka, osim anketnog upitnika koristile su se različite metode prikupljanja podataka. Nekoliko je ograničenja kojim se ispitivanja putem upitnika manifestiraju, neovisno o tome što su pitanja nedvojbeno, jasna, koncizna i unutar konteksta, pa se kao ključna navode: pristranost ispitanika u odgovaranju, nedovoljan broj odgovora na upitnik tj. nemogućnost osiguranja dovoljnog broja odgovora koja bi trebala garantirati pouzdanost rezultata. Stoga su se analizom financijskih podataka nastojale dobiti informacije o poslovanju trgovačkih društava iz uzorka s ciljem utvrđivanja uspješnosti i/ili učinkovitosti.

²⁵⁰ Prema Tipurić et al., pokazatelji se obično promatraju kao nositelji informacija koje su potrebne za upravljanje poslovanjem odnosno da bi se stvorila informacijska podloga za donošenje poslovnih odluka (Tipurić, et al., 2008, str. 507-508).

²⁵¹ Fina, Registar javno dostupnih godišnjih financijskih izvještaja za 2022., <https://rgfi.fina.hr/JavnaObjava-web/jsp/prijavaKorisnika.jsp>, pristup 7.7.2023.

4.9.2 Pokazatelji uspješnosti poslovanja

4.9.2.1 Produktivnost

Utjecaj ljudskog rada na učinkovitost subjekata naziva se proizvodnost rada (ili produktivnost), a koja predstavlja odnos između količine učinaka i količine rada utrošenog za stvaranje tih učinaka (Dvorski, Kovšca, Lacković Vincek, 2018, str. 165). Porastom produktivnosti rada postiže više učinaka po jedinici utrošenog rada što znači i manje troškova rada, a što u konačnici pridonosi općoj učinkovitosti određenog subjekta (ili gospodarstva) u cjelini (2018, str. 165) Drugim riječima, povećanjem produktivnosti relativno se smanjuje učešće fiksnih troškova, čime se u konačnici stvaraju preduvjeti za zadržavanje nižih cijena komunalnih usluga.

Niz je faktora koji utječu na produktivnost rada: razina ulaganja u moderne tehnologije, stručna znanja i vještine zaposlenika, mogućnost pristupanja potrebnim resursima te efikasno korištenje istih i slično. Mjerenjem produktivnosti rada na opisanom uzorku dobiveni su rezultati kako slijedi:

Tablica 157. Rezultati mjerenja produktivnosti

Rb.	Naziv	OIB	Broj zaposlenika	Prihodi	Produktivnost
1.	Vrhkom d.o.o., Vrhovine	69293880154	14	245.192	17.514
2.	Monasterium d.o.o., Nuštar	45571082260	13	230.635	17.741
3.	Nasadi d.o.o., Zadar	76576861981	135	3.019.446	22.366
4.	Vrtlar d.o.o., Dubrovnik	54876179705	73	1.837.398	25.170
5.	Komunalac d.o.o., Korenica	35080102633	37	936.959	25.323
6.	Komunalac d.o.o., Bjelovar	27962400486	146	3.795.488	25.996
7.	Komunalac d.o.o., Hrvatska Dubica	88124811471	8	217.657	27.207
8.	Komunalac d.o.o., Požega	99740428762	128	3.560.779	27.819
9.	Čistoća d.o.o., Zadar	84923155727	407	11.723.746	28.805
10.	Ližnjan Brnestra d.o.o., Ližnjan	03745656677	5	144.579	28.916
11.	VG Čistoća d.o.o., Velika Gorica	23915011506	165	4.859.558	29.452
12.	Ukop d.o.o., Osijek	00509601366	107	3.311.881	30.952
13.	GKP Pre-Kom d.o.o., Prelog	15704341739	107	3.516.357	32.863
14.	Komunalno poduzeće Lekenik d.o.o., Lekenik	06949947289	14	471.022	33.644
15.	Sabkom d.o.o., Saborsko	09289617248	4	136.852	34.213
16.	Komunalno gospodarstvo Bistra d.o.o., Bistra	85047725913	20	685.485	34.274
17.	Komunalac d.o.o., Koprivnica	41412434130	234	8.338.199	35.633
18.	Krakov d.o.o., Krapina	18804286885	80	2.917.536	36.469
19.	Unikom d.o.o., Osijek	07507345484	368	13.425.903	36.483
20.	Tržnica Zadar d.o.o., Zadar	02959087842	26	971.583	37.369
21.	Split parking d.o.o., Split	90551978160	189	7.175.373	37.965
22.	VG Komunalac d.o.o., Velika Gorica	09228704508	194	7.408.564	38.188
23.	Općinsko komunalno poduzeće d.o.o., Orehovec	89674334727	4	157.414	39.354
24.	Komunalac d.o.o., Samobor	17055681355	240	9.650.231	40.209

25.	VG Vodoopskrba d.o.o., Velika Gorica	62462242629	162	7.326.874	45.228
26.	Koprivničke vode d.o.o., Koprivnica	20998990299	110	5.022.721	45.661
27.	Pula Herculanea d.o.o., Pula	11294943436	212	9.906.772	46.730
28.	Mandalena d.o.o., Marčana	30689183966	8	400.271	50.034
29.	Odvodnja Samobor d.o.o., Samobor	87815496618	29	1.573.193	54.248
30.	Tekija d.o.o., Požega	57790565988	93	5.321.616	57.222
31.	Vodovod Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik	00862047577	188	10.880.598	57.876
32.	Tržnica Pula d.o.o., Pula	37386287633	13	831.040	63.926
33.	Vodovod Pula d.o.o., Pula	19798348108	172	12.160.994	70.703
34.	Vodovod i Kanalizacija d.o.o., Split	56826138353	462	34.136.961	73.890
35.	Odvodnja d.o.o., Zadar	67946095697	80	6.091.162	76.140
36.	Pragrande d.o.o., Pula	05117157608	46	3.816.542	82.968
	UKUPNO		4.293	186.206.579	43.374

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Analizom podataka o produktivnosti rada trgovačkih društava iz uzorka utvrđena je prosječna produktivnost rada svih 36 društava, u kojima je **4.293** zaposlenika ostvarilo ukupan prihod od **186.206.579 EUR**, u iznosu od **43.374 EUR** godišnje.

Produktivnost rada nižu od prosječne produktivnosti rada ostvarilo je 2/3 promatranih trgovačkih društava iz uzorka (24 od 36) u kojima je bilo 63,3% zaposlenih (2.718 od 4.293), uz 47,7% svih prihoda (88.737.836 EUR od 186.206.579 EUR). Prosječna produktivnost rada 24 trgovačka društva s produktivnošću rada nižom od prosječne iznosi **32.648 EUR** i bila je 24,7% niža od prosječne produktivnosti rada svih 36 društava.

Produktivnost rada višu od prosječne, ostvarilo je 1/3 promatranih trgovačkih društava (12 od 36) u kojima je bilo 36,7% zaposlenih (1.575 od 4.293), uz 52,3% svih prihoda (97.468.742 EUR od 186.206.579 EUR). Prosječna produktivnost rada 12 trgovačkih društava s produktivnošću rada višom od prosječne iznosi **61.885 EUR** i bila je 42,7% viša od prosječne produktivnosti rada svih 36 društava.

Sve navedeno ukazuje na izrazito visok udio ispodprosječnih produktivnosti uz izrazito neujednačene produktivnosti rada promatranih trgovačkih društava. Isti pokazatelj, mjeren na razini Republike Hrvatske bio je za isto razdoblje (2022.) 3,4 puta viši i iznosio je **146.394 EUR**.²⁵²

²⁵² Fina, Pokazatelji produktivnosti, ekonomičnosti i rentabilnosti poslovanja 150.846 poduzetnika RH 2021. – 2022. godina, <https://www.fina.hr/-/pokazatelji-uspjesnosti-poslovanja-poduzetnika-hrvatske-u-2022.-godini>, pristup 7.7.2023.

4.9.2.2 Ekonomičnost

Ekonomičnost je jedno od osnovnih načela poslovanja, a u kontekstu subjekata koja su predmet ovog istraživanja, predstavlja važan pokazatelj mogućnosti istih, u pružanju komunalnih usluga po optimalnim cijenama. U bitnome, pokazatelj ekonomičnosti pokazuje odnos ostvarenih prihoda i rashoda u određenom razdoblju, odnosno u kojoj se mjeri postižu uspostavljeni poslovni ciljevi pojedinog subjekata.

Pokazatelji ekonomičnosti moraju biti veći od jedan (Tipurić et al., 2008, str. 527). Viša razina ekonomske učinkovitost znači da poslovni subjekt ostvaruje više prihode u odnosu na rashode što indicira učinkovito korištenje vlastitih resursa, odnosno isporuku usluga i obavljanja djelatnosti po prihvatljivim cijenama. Mjerenjem ekonomičnosti 36 promatranih trgovačkih društava, dobiveni su rezultati razvidni u Tablici 158.

Tablica 158. Rezultati mjerenja ekonomičnosti

Rb.	Naziv	OIB	Prihodi	Rashodi EUR	Ekonomičnost %
1.	Vrhkom d.o.o., Vrhovine	69293880154	245.192	293.534	-16,47
2.	Komunalac d.o.o., Hrvatska Dubica	88124811471	217.657	247.713	-12,13
3.	Pragrande d.o.o., Pula	05117157608	3.816.542	4.271.901	-10,66
4.	Sabkom d.o.o., Saborsko	09289617248	136.852	143.466	-4,61
5.	VG Vodoopskrba d.o.o., Velika Gorica	62462242629	7.326.874	7.460.927	-1,80
6.	Komunalac d.o.o., Samobor	17055681355	9.650.231	9.783.141	-1,36
7.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split	56826138353	34.136.961	34.532.496	-1,15
8.	Tržnica Pula d.o.o., Pula	37386287633	831.040	837.516	-0,77
9.	Mandalena d.o.o., Marčana	30689183966	400.271	401.421	-0,29
10.	GKP Pre-Kom d.o.o., Prelog	15704341739	3.516.357	3.512.897	0,10
11.	Vodovod Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik	00862047577	10.880.598	10.863.577	0,16
12.	Unikom d.o.o., Osijek	07507345484	13.425.903	13.403.421	0,17
13.	Odvodnja d.o.o., Zadar	67946095697	6.091.162	6.080.722	0,17
14.	Koprivničke vode d.o.o., Koprivnica	20998990299	5.022.721	5.013.231	0,19
15.	Čistoća d.o.o., Zadar	84923155727	11.723.746	11.700.363	0,20
16.	Krakom d.o.o., Krapina	18804286885	2.917.536	2.910.974	0,23
17.	VG Čistoća d.o.o., Velika Gorica	23915011506	4.859.558	4.846.356	0,27
18.	Vodovod Pula d.o.o., Pula	19798348108	12.160.994	12.111.167	0,41
19.	Ukop d.o.o., Osijek	00509601366	3.311.881	3.297.015	0,45
20.	Tekija d.o.o., Požega	57790565988	5.321.616	5.291.031	0,58
21.	Pula Herculeana d.o.o., Pula	11294943436	9.906.772	9.844.495	0,63
22.	Komunalac d.o.o., Koprivnica	41412434130	8.338.199	8.283.608	0,66
23.	VG Komunalac d.o.o., Velika Gorica	09228704508	7.408.564	7.338.314	0,96
24.	Komunalac d.o.o., Požega	99740428762	3.560.779	3.521.418	1,12
25.	Komunalac d.o.o., Bjelovar	27962400486	3.795.488	3.728.809	1,79

26.	Nasadi d.o.o., Zadar	76576861981	3.019.446	2.964.154	1,87
27.	Općinsko komunalno poduzeće d.o.o., Orehovec	89674334727	157.414	153.639	2,46
28.	Tržnica Zadar d.o.o., Zadar	02959087842	971.583	946.356	2,67
29.	Komunalno gospodarstvo Bistra d.o.o., Bistra	85047725913	685.485	660.286	3,82
30.	Komunalac d.o.o., Korenica	35080102633	936.959	902.057	3,87
31.	Komunalno poduzeće Lekenik d.o.o., Lekenik	06949947289	471.022	449.351	4,82
32.	Odvodnja Samobor d.o.o., Samobor	87815496618	1.573.193	1.498.647	4,97
33.	Ližnjan Brnestra d.o.o., Ližnjan	03745656677	144.579	137.250	5,34
34.	Vrtlar d.o.o., Dubrovnik	54876179705	1.837.398	1.719.301	6,87
35.	Monasterium d.o.o., Nuštar	45571082260	230.635	206.136	11,89
36.	Split parking d.o.o., Split	90551978160	7.175.373	6.314.388	13,64
	UKUPNO		186.206.579	185.671.076	0,29

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Kratka analiza ekonomičnosti izmjerena na uzorku od 36 odabranih trgovačkih društava pokazala je sljedeća obilježja:

- 25,0% trgovačkih društava (9 od 36) poslovalo je sa negativnim stopom ekonomičnosti;
- 22,2% trgovačkih društava (8 od 36) poslovalo je sa stopom ekonomičnosti nižom od prosječne;
- 52,8% trgovačkih društava (19 od 36) poslovalo je sa stopom ekonomičnosti višom od prosječne.

Analizom ekonomičnosti utvrđeno je da prosječna stopa ekonomičnosti za sva analizirana trgovačka društava iz uzorka iznosi **0,29%**. To znači da je na svakih je 100 EUR rashoda ostvareno svega 100,29 EUR prihoda ili zanemarivih 0,29 EUR više, što ukazuje na njenu izrazito nisku razinu.

Pokazatelj ekonomičnosti mjeren na razini Republike Hrvatske bio je za isto razdoblje (2022.) 20 puta viši i iznosio je **5,81%**.

Posebno zabrinjava podatak da je čak 47,2% trgovačkih društava (17 od 36) ostvarilo stope ekonomičnosti niže od prosječne svih 36 trgovačkih društava, ostvarivši pri tom 61,9% svih prihoda. Prosječna stopa ekonomičnosti tih 17 trgovačkih društava iznosila je -0,95%, dakle negativnog je predznaka (prihodi manji od rashoda!),

Stopu višu od prosječne ostvarilo je 52,8% trgovačkih društava (19 od 36), ostvarivši pri tom 38,1% svih prihoda, uz prosječnu stopu od 2,36%.

Zaključno, dobiveni rezultat ukazuje na izuzetnu neujednačenost u ostvarivanju dobiti, a što uz amortizaciju čini najznačajniju pretpostavku obnavljanja i proširenja materijalne osnove poslovanja.

4.9.2.3 Rentabilnost

Rentabilnost (*Return on Equity – ROE*) jedan je od najvažnijih pokazatelja ukupne uspješnosti poslovanja subjekta koji ostvaruje dobit. Riječ je pokazatelju koji se uobičajeno koristi za ocjenu uspješnosti poslovanja (Ježovita i Žager, 2014, str. 3) i pokazuje odnos između financijskog rezultata poslije poreza (neto dobiti) i angažiranog vlastitog kapitala (Barbić, et al., 2008, str. 392).

U bitnome, za određeno trgovačko društvo može se reći da posluje rentabilno ukoliko ostvaruje dobit, a nerentabilno ako posluje bez neto-dobiti odnosno iskazuje gubitak. Mjerenjem rentabilnosti 36 promatranih trgovačkih društava dobiveni su slijedeći rezultati:

Tablica 159. Rezultati mjerenja rentabilnosti

Rb	Naziv	OIB	Vlastiti kapital i rezerve EUR	Dobit/gubitak EUR	Rentabilnost %
1.	Mandalena d.o.o., Marčana,	30689183966	-93.144	-1.150	-
2.	Komunalac d.o.o., Hrvatska Dubica	88124811471	45.144	-30.056	-66,58
3.	Sabkom d.o.o., Saborsko	09289617248	21.222	-6.613	-31,16
4.	Vrhkom d.o.o., Vrhovine	69293880154	199.532	-48.349	-24,23
5.	Pragrande d.o.o., Pula	05117157608	4.755.765	-455.359	-9,57
6.	VG Vodoopskrba d.o.o., Velika Gorica	62462242629	1.843.728	-134.053	-7,27
7.	Komunalac d.o.o., Samobor	17055681355	6.323.960	-132.910	-2,10
8.	Tržnica Pula d.o.o., Pula	37386287633	376.215	-6.476	-1,72
9.	Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split	56826138353	72.448.259	-395.535	-0,55
10.	Vodovod Dubrovnik d.o.o., Dubrovnik	00862047577	37.284.909	17.021	0,05
11.	Koprivničke vode d.o.o., Koprivnica	20998990299	16.875.056	9.490	0,06
12.	Odvodnja d.o.o., Zadar	67946095697	6.479.755	10.440	0,16
13.	Tekija d.o.o., Požega	57790565988	13.226.821	30.585	0,23
14.	Vodovod Pula d.o.o., Pula	19798348108	16.379.791	49.827	0,30
15.	Unikom d.o.o., Osijek	07507345484	6.721.374	22.482	0,33
16.	Komunalac d.o.o., Koprivnica	41412434130	9.789.858	54.591	0,56
17.	Krakov d.o.o., Krapina	18804286885	1.175.874	6.562	0,56
18.	Tržnica Zadar d.o.o., Zadar	02959087842	4.462.300	25.227	0,57
19.	Čistoća d.o.o., Zadar	84923155727	3.272.536	23.384	0,71
20.	Komunalac d.o.o., Požega	99740428762	4.002.392	39.361	0,98
21.	Pula Herculanea d.o.o., Pula	11294943436	5.977.159	62.277	1,04
22.	Komunalac d.o.o., Bjelovar	27962400486	4.562.630	66.679	1,46
23.	GKP Pre-Kom d.o.o., Prelog	15704341739	199.480	3.460	1,73
24.	Ukop d.o.o., Osijek	00509601366	756.179	14.866	1,97
25.	VG Čistoća d.o.o., Velika Gorica	23915011506	612.220	13.202	2,16
26.	Vrtlar d.o.o., Dubrovnik	54876179705	5.472.122	118.097	2,16
27.	VG Komunalac d.o.o., Velika Gorica	09228704508	1.198.040	70.250	5,86

28.	Nasadi d.o.o., Zadar	76576861981	888.343	55.292	6,22
29.	Komunalac d.o.o., Korenica	35080102633	519.301	34.902	6,72
30.	Općinsko komunalno poduzeće d.o.o., Orehovec	89674334727	46.671	3.775	8,09
31.	Komunalno gospodarstvo Bistra d.o.o., Bistra	85047725913	169.180	25.199	14,89
32.	Split parking d.o.o., Split	90551978160	3.401.792	860.985	25,31
33.	Komunalno poduzeće Lekenik d.o.o., Lekenik	06949947289	64.979	21.672	33,35
34.	Ližnjan Brnestra d.o.o., Ližnjan	03745656677	16.721	7.329	43,83
35.	Odvodnja Samobor d.o.o., Samobor	87815496618	150.233	74.546	49,62
36.	Monasterium d.o.o., Nuštar	45571082260	16.847	24.500	145,43
	UKUPNO		229.643.242	535.497	0,23

Izvor: autor prema rezultatima istraživanja

Analizom promatranih 36 trgovačkih društava uočava se ekstremno niska prosječna stopa rentabilnosti od **0,23%**, što upućuje na zaključak da bi za povrat angažiranih vlastitih izvora²⁵³ bilo potrebno gotovo 429 godina?!

Nadalje, 25% ispitanika, (9 od 36), koji u ukupnim vlastitim izvorima sudjeluju sa udjelom od 37,4%, poslovalo je sa ukupnim gubitkom od gotovo -1.210.501 EUR. S druge strane, 16,0% ispitanika (6 od 36), koji u ukupnim vlastitim izvorima sudjeluju sa minimalnim udjelom od 1,07%, poslovalo je ekstremno rentabilno sa stopom od visokih 29,6% i ukupnom dobiti od čak 1.014.230 EUR.

Naposljetku, 36,1% (13 od 36) poslovalo je sa stopom rentabilnosti nižom od prosječne, ostvarivši pri tom negativnu stopu rentabilnosti od -0,72%. Pojednostavljeno, dobiveni rezultati pokazuju da je većina promatranih komunalnih društava iz uzorka ostvarila negativnu stopu povrata, obzirom da su poslovali s gubitkom.

Preostalih 63,9% društva iz uzorka, njih 23, poslovalo je sa stopom rentabilnosti višom od prosječne, ostvarivši pritom prosječnu stopu od 2,4%. Međutim, čak i ovaj naizgled pozitivan rezultat zasjenjen je dugim razdobljem povrata od 42 godine.

Pokazatelj rentabilnosti mjeren na razini Republike Hrvatske bio je za isto razdoblje (2022.) 35,5 puta viši od prosječne stope rentabilnosti promatranih 36 trgovačkih i iznosio je **8,18%**.

²⁵³ U ovom radu, "vlastitim izvorima" nazvani su vlastiti kapital uvećan za rezerve.

4.9.3 Zaključno

Provedenom analizom efikasnosti poslovanja na istraživačkom uzorku od 36 komunalnih trgovačkih društava, putem pokazatelja produktivnosti, ekonomičnosti i rentabilnosti, na temelju podataka iz financijskih izvještaja za 2022. godinu, dobiveni su slijedeći rezultati (podaci u zagradi odnose se na Republiku Hrvatsku):

- a) **prosječna produktivnost rada: 43.374 EUR** (146.394 EUR)
- b) **prosječna stopa ekonomičnosti: 0,29%** (5,81%)
- c) **prosječna stopa rentabilnosti: 0,23%** (8,18%).

Prosječna produktivnost rada pokazuje da je svaki od 4.293 zaposlenika “ostvario“ 43.374 EUR godišnjeg prihoda, odnosno na mjesečnoj razini 3.615 EUR. Ukoliko se od ovog iznosa izdvoji 66,2% ili 2.393 EUR za troškove poslovanja (bez troškova osoblja) i amortizaciju, preostaje za troškove osoblja 33,8% ili 1.222 EUR. Po odbitku izdataka za porez (i prirez), doprinose iz plaća i na plaće od cca 35,0% (428 EUR), proizlazi da je prosječna mjesečna neto plaća isplaćena u 2022. u 36 odabranih trgovačkih društava iznosila **794 eura**.

Usporedbe radi, prosječna mjesečna neto plaća po zaposlenome isplaćena u pravnim osobama Republike Hrvatske iznosila je **1.016 eura**.²⁵⁴

Činjenicu da je prosječna isplaćena neto plaća izmjerena na uzorku odabranih 36 lokalnih javnih službi 21,8% niža od prosječne neto plaće isplaćene u Republici Hrvatskoj, valja shvatiti kao ozbiljno upozorenje u kontekstu razumijevanja konkurentnosti komunalnih zaposlenika na tržištu rada te valoriziranja i afirmiranja njihove stručnosti i/ili vještina, sve u cilju pružanja kvalitetnih komunalnih usluga građanima.

Nadalje, prosječna stopa ekonomičnosti izmjerena na istom uzorku zabrinjavajuće je niska, obzirom da je na svakih 100 EUR rashoda ostvareno 100,29 EUR prihoda, dakle zanemarivih 0,29 EUR više. Stopa od 0,29% jedva osigurava jednostavnu reprodukciju.²⁵⁵ Posljedično, uz ovako

²⁵⁴ Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća i prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za 2022. (NN 24/2023).

²⁵⁵ Jednostavna reprodukcija znači obnavljanje gospodarskog procesa u istim razmjerima; karakteristična je za stagnantna društva, koja malo ili nimalo ne napreduju (društvena reprodukcija. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. dostupno na [društvena reprodukcija - Hrvatska enciklopedija](#), pristup 09.10.2023..

nisku stopu ekonomičnosti, trgovačka društva su primorana pribjegavati osiguravanju financijskih kapaciteta zaduživanjem i samim time generirati dodatne troškove kamata.

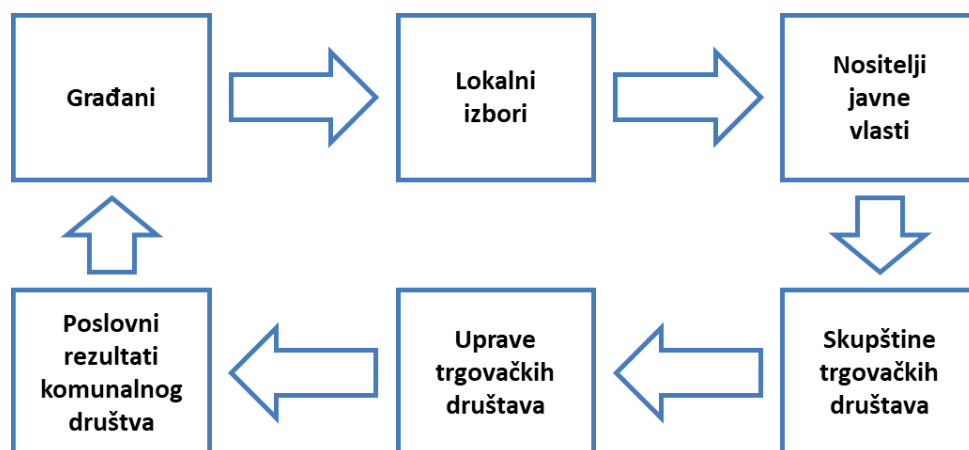
Rješenja za podizanje stope ekonomičnosti valja tražiti u optimizaciji organizacije poslovanja (npr. objedinjavanju poslovanja, uvođenju *outsourcinga* i sl.), integriranju modernih tehnologija, digitalizaciji, zelenim tranzicijama (smanjenje troškova energije) i sl. što treba biti popraćeno manjim učešćem fizičkog rada uz povećanje razine znanja, vještina, stručnosti i osposobljenosti te zalaganja kako zaposlenika tako i rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, sve u cilju smanjenja troškova, posebno fiksnih troškova poslovanja.

Pozornost svakako valja usmjeriti na veća kapitalna ulaganja, dakle ulaganja u suvremenu infrastrukturu i poboljšanje proizvodnih svojstava kao i edukaciju i osposobljavanje zaposlenika radi poboljšanja njihove stručnosti i vještina uz integriranje pojednostavljenih poslovnih procesa, sve u cilju povećanja produktivnosti. Tek nakon svega navedenog, prihvatljivo je sagledati i eventualnu potrebu prilagođavanja (povećavanja) cijena komunalnih usluga.²⁵⁶

Otpor gore opisanim rješenjima posebno je naglašen u sferi političkih odluka, koje bi za posljedicu mogle imati gubitak (lokalnih) izbora, čemu značajno pridonosi i prisustvo područstvovljenog poslovnog rizika. Konkretno, riječ je o pojavi otežanog identificiranja, odnosno praćenja odgovornosti za određenu aktivnost, budući da je za istu odgovorno više dionika, od kojih svatko od njih ima specifičnu i različitu razinu odgovornosti, sve prikazano u Shemi 24.

²⁵⁶ Drugim riječima, predlaže se strateški pristup koji daje prioritet internim poboljšanjima i kvaliteti usluge prije pribjegavanja povećanju cijena komunalne usluge. Optimiziranjem i standardizacijom poslovnog procesa, moguće je stvoriti uvjete svrsishodnom upravljanju troškovima poslovanja uz istodobno osiguravanje održivosti i učinkovitosti komunalnih usluga (pravodobne isporuke, održavanje uspostavljenih standarda usluge, adekvatno rješavanje prigovora korisnika usluga. itd.)

Shema 24. Povezanost i odgovornost dionika u pogledu odgovornosti



Izvor: autor

Naposljetku, prosječna stopa rentabilnosti izmjerena je na razini od 0,23% logična je posljedica ostvarene niske produktivnosti i niske stope ekonomičnosti. Ovako ekstremno niska prosječna stopa rentabilnosti za svih 36 promatranih trgovačkih društava, koja proizlazi iz omjera prosječne neto dobiti u odnosu na kapital uvećan za zadržanu dobit s rezervama, ukazuje na činjenicu da je smisao povrata angažiranih vlastitih izvora trajno zanemaren i marginaliziran.

Zaključno, sva tri pokazatelja efikasnosti poslovanja (produktivnost, ekonomičnost i rentabilnost), izmjerena na uzorku od 36 komunalnih trgovačkih društava, upućuju na njihov poražavajući i zabrinjavajući ekonomski položaj.

Zatečeno neodrživo stanje potrebno je mijenjati na prije opisane načine a za što nije dovoljno osigurati samo zdravo i stabilno političko ozračje, već je nužno:

- a) aktivno sudjelovanje znanstvene zajednice, npr. u predlaganju i razvoju novih ideja, tehnologija i rješenja te stručne podrške u razvoju mjera za poboljšanje učinkovitosti poslovanja komunalnih trgovačkih društava;
- b) konkretni angažmani specijalista s adekvatnim i relevantnim iskustvima u upravljanju službama od općeg gospodarskog interesa, u implementaciji tih mjera, odnosno uspostavljanju učinkovitih organizacija.

5 ZAKLJUČAK

Učinkovitost, kao jednu od tri ključne (EEE) komponente koncepta NJM-a, zbog utjecaja više heterogenih faktora, teže je procijeniti i odrediti u javnom, nego u privatnom sektoru. Prvenstveno, razlog tomu treba tražiti u alokaciji resursa javnog sektora za različite namjene, odnosno njegovoj usmjerenosti na višestruke ciljeve, koji su u pravilu nejasni i nemjerljivi, fragmentiranošću javnog sektora te posebno negativnog utjecaja politike u obliku interveniranja u aktivnosti upravljačkih struktura lokalnih javnih službi.

Nasuprot navedenom, privatni sektor prepoznaje i prihvaća jedan cilj koji se pak na tržištu precizno i vjerodostojno može provjeriti i utvrditi - maksimiziranju profita, odnosno u konačnici što veće dobit, pa upravo zbog gore spomenutog nedostatka financijske koristi (materijalne dobiti). Privatni sektor u pravilu raspolaže snažnijim potencijalima i adekvatnijim resursima, čime osigurava pružanje visokokvalitetne usluge po nižim troškovima te na taj način (pod pretpostavkom *outsourcinga*) omogućuje lokalnim jedinicama, učinkovito pružanje komunalnih usluga.

Između ostalog, nisu zanemarivi ni ostali faktori poput, još uvijek niske razine transparentnosti u pogledu npr. realiziranih troškova i/ili mehanizama odgovornosti, koje generira javni sektor, u odnosu na privatni sektor (kojem je pak imanentna viša razina transparentnosti s posebnim naglaskom na *shareholdere* (vlasnike subjekata), odnosno *steakholdere* (investitori, zaposlenici)) te sporijeg, centraliziranog i nerijetko politiziranog donošenja odluka koje prevladava u javnom sektoru, suprotstavljenog pak fleksibilnijem procesu odlučivanja u privatnom sektoru.

Niz je prepreka, koje rukovoditelji službi od općeg gospodarskog interesa na putu prema učinkovitom upravljanju trebaju savladati: od ograničenih resursa, financijskih kapaciteta, pronalaska adekvatnih i kompetentnih ljudskih potencijala, utrke s ubrzanom digitalizacijom s jedne strane i zastarjelom i obnovom dotrajale infrastrukture s druge strane, pružanja usluga u sve oskudnijim uvjetima poslovanja, pronalaska ravnoteže u upravljanju u odnosu na ciljeve, politike upravljanja i standarda kvalitete komunalne usluge, definiranih od nositelja javne vlasti te konačno preoblikovanja tih zahtjeva u realne, racionalne i ekonomične pokazatelje i efekte

Između ostalog, koncept u kojem se s jedne strane nalazi neučinkovit javni sektor, a s druge strane kapitalistički privatni sektor, vođen načelima ostvarivanja profita, teško da može proizvesti optimalan model pružanja javnih usluga-kvalitetnu i funkcionalnu distribuciju komunalnih usluga

dostupnih svim građanima uz to lišenih visokih troškova. Stoga je preporuka istražiti mogućnosti alternativnih modela pružanja dijela komunalnih usluga, (gdje je to moguće i primjenjivo), utemeljenih na partnerskom konceptu gore spomenutih subjekata te se i na taj način odmaknuti od tradicionalne dihotomije javnog i privatnog sektora.

Zaključno i najvažnije, u kontekstu sveobuhvatnog razumijevanja paradigme učinkovitosti, kao jednog od temeljnih načela novog javnog menadžmenta, nužno je ukazati na ključni faktor dihotomije između javnog i privatnog sektora. Riječ je dakle razlikovanju javnog i privatnog sektora, u odnosu na odgovor, tko snosi rizik za eventualnu neučinkovitost i/ili nastale štete, odnosno preuzimanju odgovornosti.

Naime, privatni sektor determiniran je vrlo jasnim i nedvojbenim konceptom prava vlasništva. Neispunjenje uspostavljenih planova i ciljeva poslovanja trgovačkog društva (neovisno o razlozima, poput tržišnih, financijskih i regulatornih zahtjeva i promjena), nedvojbeno predstavlja neposredan rizik predmetnog trgovačkog društva, za koji na temelju jasno i konkretno utvrđenih inertnih akata te na temelju pozitivnih propisa, odgovaraju odgovorne osobe tog društva.

Konkretno, ukoliko trgovačko društvo ne ostvari poslovni rezultat deklariran u planovima poslovanja te zbog toga nastupi šteta za društvo u obliku smanjene dobiti, utoliko društvo snosi rizik nastalih okolnosti te samostalno bez ičije intervencije snosi gubitak, što pak za sobom povlači pitanje odgovornosti dionika u određenom poslovnom procesu. Gore spomenuti razlog predstavlja itekako jaku motivaciju za uspostavljanjem adekvatnih mehanizama, procjene i mjerenja te kontrola upravljanja rizikom a sve s ciljem njegova učinkovitijeg preveniranja i zaštite vlastitih imovinskih interesa.

S druge pak strane, rizik od odgovornosti u javnom sektoru je podruštvovljen, što znači da niti jedan od niza, neposredno (nositelj javne vlasti u ulozi osnivača komunalnog društva, upravljačke struktura i zaposlenici društva) ili posredno (građani) uključenih dionika u upravljanje komunalnim društvom ne snosi izravni rizik odgovornosti za poslovnu neučinkovitost. Pojednostavljeno, gore spomenuti rizik je podruštvovljen jer ga podmiruju svi građani pojedine lokalne jedinice putem plaćanja poreza, slijedom čega je i razina motivacije za upravljanje rizikom manja, budući da će potencijalne troškove i gubitke u konačnici financirati, građani - porezni obveznici.

Nesporno je da je odredbama članka 3. Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (NN 78/15., 102/19.), propisano kako se odredbe tog Zakona odnose i na trgovačka društva u vlasništvu i/ili jedne ili više jedinica lokalne samouprave, u odredbama članka 5. propisna svrha sustava unutarnjih kontrola, u odredbama članka 7. odgovornost odgovorne osobe institucije itd.

Također je evidentno da sve više lokalnih javnih službi ima uspostavljene strateške i/ili poslovne planove, no kao što su i rezultati istraživanja pokazali, više od polovice ispitanika (u kontekstu istraživačkog uzorka) nema uspostavljene mehanizme praćenje i vrednovanje postignutih rezultata i učinak uključujući sustav izvještavanja, kao niti konkretan sustav sankcija, čime je neposredno omogućeno daljnje jačanje nezainteresiranosti i demotiviranosti svih aktera u poslovnom lancu, budući da isti slijedom navedenog ne snose nikakvu odgovornost za rezultate svog rada.

Opisano, dakle samo potvrđuje tezu, o podruštvoavljenom riziku od odgovornosti koji nije jasno definiran te ga stoga nitko niti ne snosi, čime se samo još više produbljuje jaz između javnog i privatnog sektora, kada je u pitanju postizanje učinkovitosti u ta dva različita koncepta organiziranja aktivnosti.

Stoga bi jedan od prijedloga za rješavanja opisane pojave, u idealnim uvjetima bio uspostavljanje konkretnih, jasnih i nedvojbenih odgovornosti upravljačkih struktura pri čemu je također uputno razmisliti, o uvjetovanju njihove plaće, potencijalno bonusa, ovisno o postignutim ciljevima konkretnog društva, putem npr. politike primitaka, čime bi se nesporno utjecalo na učinkovito upravljanje i realizaciju što boljih rezultata.²⁵⁷

5.1 Ograničenja provedenog istraživanja

Moguća ograničenja provedenog istraživanja u većini se slučajeva odnose na empirijski dio istraživanja, rijetko se nalaze u području teorijsko institucionalnog istraživanja, pa kao takva svakako utječu i na rezultate istraživanja. U ovom istraživanju, ta se ograničenja manifestiraju se u sljedećim pojavama.

²⁵⁷ U konkretnom slučaju idealni uvjeti podrazumijevaju niz faktora, od kojih najvažniji uključuje angažiranje upravljačkih struktura prema *merit* sustavu, osiguravajući time adekvatnu stručnost, vještine i iskustva za upravljanje rizicima.

Primarno ograničenje provedenog istraživanja bio je u broju lokalnih jedinica koje su obuhvaćene istraživačkim uzorkom. Naime, anketni upitnik ciljano je upućen na odabrane 143 lokalne jedinice, a koji se odabir temeljio na objektivnim kriterijima: prema zadnjem popisu boja stanovnika iz 2021., odabrane su u svakoj županiji po tri najveće i tri najmanje općine te su im pridruženi veliki gradovi i gradovi sjedišta županija. Nakon što je predmetna anketa ispunjena, utvrđen je 81 odgovor lokalnih jedinica, odnosno istraživački uzorak, u okviru kojeg su rađene sve daljnje analize za potrebe ove disertacije. Na temelju gore navedenog istraživačkog uzorka izrađen kvalitetan temelj za sve buduće sveobuhvatnije studije i evaluacije, s ciljem da ovo upravno pravno i znanstveno područje nadopuni dodatnim spoznajama i iskustvima.

Nadalje, određeno ograničenje u ovom istraživanju reflektira se i u tome, što je s obzirom na odabrani kvantitativni pristup istraživanju, primarni, ključni, dio nalaza/rezultata utemeljen na podacima dobivenim putem upitnika. Drugim riječima, kako je riječ u najvećem dijelu o metodi samoprocjene, to bi moglo implicirati eventualnu pristranost i/ili tendencioznost subjekata kontaktiranih tijekom istraživanja u formuliranju vlastitih odgovora. U tom su smislu, prilikom kreiranja upitnika, a s ciljem da se u određenoj mjeri ograniči standardna pristranost ispitanika, korišteni različiti mehanizmi (različite ljestvice, ograničavanje zbunjujućih i dvosmislenih odgovora i drugo).

Također, zadnje ali ne i najmanje važno, prikupljanje relevantnih podataka putem upitnika, samo po sebi, pokazalo se kao svojevrstan izazov. Naime, zainteresiranost, volja i angažman subjekata kontaktiranih tijekom istraživanja, dakle nositelja lokalnih vlasti, (podredno rukovodećih službenika), odnosno rukovoditelja komunalnih društava, za ispunjavanjem upućenih im upitnika, pokazala se na izrazito niskoj razini.

Naime, bez angažiranja određenih, privatnih, akademskih te u najvećoj mjeri političko-interesnih kontakata (s obzirom da većina nositelja lokalnih javnih vlasti pripada pojedinim političkim strankama a k tomu ujedno imenuju uprave/direktore trgovačkih društava kojima su općine/gradovi osnivači), ne bi bilo moguće osigurati dovoljan broj odgovora/uzorka potrebnih za odgovarajućom statističkom obradom podataka.

Razloge opisanoj inertnosti spomenutih subjekata moguće je pripisati i tražiti u sljedećem: nepoznavanju materije koja je predmet istraživanja (vanjsko ugovaranje, upravljanje ljudskim i financijskim potencijalima, strateško planiranje), strahu od „gubitka podataka“, hakiranja

podataka (prilikom ispunjavanja on line upitnika), nepovjerljivosti, nezainteresiranosti u participiranju i doprinosu znanstvenom istraživanju, ignorancije upitnika, nemotiviranosti i slično. Tako na primjer, unatoč nizu požurnica i/ili drugih oblika interveniranja, gradovi Karlovac, Slavonski Brod i Kaštela, nisu bili voljni iskazati interes za davanjem doprinosa u istraživanju teme ove disertacije. Riječ je dakle o jedina tri grada iz cijelog uzorka gradova (koji je obuhvaćao velike gradove (njih ukupno 15) i gradove sjedišta županija koji nemaju 35.000 stanovnika ali su sjedišta županija (njih ukupno 8)). Konkretno, svi gradovi sjedišta županija (8) i ostali veliki gradovi (12) ispunili su upitnik (uz manji ili veći angažman autorice).

U pogledu trgovačkih društava kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave, uprave/direktori komunalnih poduzeća iz Šibenika, (ponovno) Slavonskog Broda, Varaždina, Čakovca i drugih, usprkos mnogobrojnim molbama i drugim oblicima angažiranja, nisu bili voljni ispuniti upućene im upitnike.

Zaključno, u ovom poglavlju disertacije nužno je istaknuti i one ispitanike koji su ne samo ispunili upućen im upitnik već su i pokazali spremnost i povećano zanimanje za predmetno istraživanje, dajući na raspolaganje i druge adekvatne informacije i kontakte (ukoliko bi bili potrebni). U ovu manju grupu ispitanika koji su benevolentno pristupili ispunjavanju upitnika i time doprinijeli, rezultatima ovog istraživanja, treba spomenuti, nositelje lokalnih javnih vlasti Grada Pule, Grada Bjelovara, općine Saborsko, Plitvičkih Jezera te uprave/direktore komunalnih subjekata iz općina Vrhovine i Hrvatske Dubice te gradova Velike Gorice i Samobora.²⁵⁸

5.2 Prijedlozi daljnjih znanstvenih istraživanja

U uvodnom dijelu disertacije prikazan je niz europskih provedenih istraživanja o faktorima koji utječu na odabir načina i organizacijskih oblika u pružanju komunalnih usluga, učinkovitosti onih komunalnih subjekata koja su implementirala pojedine tržišne mehanizme, eksternalizaciji i korporatizaciji, te utjecaju nositelja javne vlasti na rukovoditelje subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, odnosno njihove upravljačke autonomije.

Međutim, u okviru domaćeg znanstvenog diskursa, neusporedivo je manji broj radova i provedenih istraživanja na temu integriranja pa potom i korištenja određenih tržišnih instrumenta, konkretno

²⁵⁸ Ovom prigodom, zanimljivo je istaknuti kako je praksa (nastala prilikom ispunjavanja upitnika za potrebe ove disertacije) pokazala, da su općine naspram gradova bile discipliniranije i motiviranije u ispunjavanju upitnika.

vanjskog ugovaranja i autonomije rukovoditelja, odnosno njihovog neposrednog utjecaja na učinkovitost komunalnih društava i to ne samo na lokalnoj već i generalno na nacionalnoj razini (trgovačka društva kojima je osnivač država).

Daljnja istraživanja trebala bi biti usmjerena prema većem istraživačkom uzorku, dakle na preostalim lokalnim jedinicama (i komunalnim društvima kojima su iste osnivači), a koje nisu bile obuhvaćene ovim istraživanju s istim ciljem: utvrđivanjem njihove učinkovitosti i razinom (ne)primjene tržišnih instrumenta.

U tom se smislu predlaže provesti sljedeća istraživanja:

Prvo istraživanje potrebno je usmjeriti na Grad Zagreb, kako je već prije spomenuto, upravo zbog njegovog posebnog statusa-jedinice lokalne samouprave i županije, odnosno njegovog dominantnog položaja u odnosu na ostale lokalne jedinice u pogledu kako veličine tako i svih ostalih resursa koje ima na raspolaganju.

U konkretnom slučaju, svakako bi bilo zanimljivo saznati, kako za akademsku zajednicu tako i za širu zainteresiranu javnost, posebno s obzirom na vremenski odmak od zadnjih lokalnih izbora održanih 2021., je li se nakon dvadesetogodišnje vladavine jedne političke opcije, dolaskom na vlast druge političke orijentacije, kojoj su prema programskoj agendi nedvojbeno neprihvatljivi oblici upravljanja, koje promovira NJM: koncepti privatizacije, angažiranje radnika putem agencija za zapošljavanje, ugovaranje obavljanja određenih komunalnih/pomoćnih poslova putem vanjskog ugovaranja, integriranja ostalih tržišnih mehanizama:

a) poboljšala kvaliteta pružanja komunalnih usluga, b) povećala učinkovitost u pružanju tih usluga, c) smanjio trošak pružanja komunalnih usluga, d) povećala/smanjila upravljačka autonomija rukovoditelja subjekata od općeg gospodarskog interesa.

Drugo istraživanje, moguće je usmjeriti na dobivanje odgovora imaju li nositelji javne vlasti utjecaja na postizanje učinkovitosti lokalnih javnih službi u pružanju komunalnih usluga, je li riječ o pozitivnom ili negativan učinku, s posebnim naglaskom na troškovnu učinkovitost u pružanju tih usluga i dostupnosti istih.

U pogledu metodološkog pristupa predlažu se adekvatne metode putem primjenom kojih bi se, dobile dublje informacije s različitih aspekata. Na takav način pouzdanije bi se istražile i objasnile gore navedene pojave te iste sagledale i s alternativne točke gledišta.²⁵⁹

5.2.1 Preporuke za poboljšanje postojećeg modela pružanja komunalnih usluga putem trgovačkih društava kojima su osnivači JLS

Kontekst javnog sektora, konkretno subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, postaje sve složeniji, kako zbog utjecaja fiskalnog stresa i neadekvatnih kapaciteta, tako i zbog potrebe planiranja i realizacije, sve šireg obujma, suvremenih programa u pružanju visoko kvalitetnih javnih usluga, uzrokovanih potrebama sve više osviještenih i informiranih građana, dakako, sve to uz primjerenu cijenu tih usluga.

Pri tom, posebno valja imati na umu da ovisno o specifičnostima određenog teritorijalnog područja te prirodnih i društvenih resursa, ovise i potrebe građana, pa će i integriranje eventualnih tržišnih instrumenata biti prvenstveno uvjetovano administrativnim, političkim i/ili *policy* kontekstom.

Slijedom navedenog, za poboljšanje postojećeg modela pružanja komunalnih usluga putem trgovačkih društava kojima su osnivači JLS, predlaže se poduzimanje sljedećih aktivnosti, prema temama kako slijedi:

5.2.1.1 Uvođenje poslovnih praksi privatnog sektora /Eksternalizacija javnih usluga, razvoj jasnih i mjerljivih pokazatelja učinkovitosti)

S obzirom na ubrzani razvoj tehnologija i mogućnosti naprednijeg stjecanja znanja i vještina, uvođenjem poslovnih praksi immanentnih privatnom sektoru poput utvrđivanja plaća na temelju učinka i afirmiranja zaposlenika utemeljenog prema načelima realizacije ciljeva, a ne tradicionalno, na temelju senioriteta, moguće je unaprijediti i postići učinkovitije poslovanje javnih službi.

No, svakako bi valjalo imati na umu da rukovoditelji službi subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, nemaju podjednaku (adekvatnu) upravljačku autonomiju u odnosu na onu koja je osigurana menadžerima iz privatnog sektora, čime im je smanjen upravljački manevarski prostor (pitanje zapošljavanja, otpuštanja, financijskih opterećenja i ostalo) te ih u tom smislu nije realno

²⁵⁹ Uporaba upitnika, kao mjernog alata i instrumenta za prikupljanje podataka, korisno je za pribavljanje informacija od velikog broja ispitanika, međutim isti ne daje sveobuhvatne i složene odgovore, koje bi drugi, možda kvalitativni mjerni alati potencijalno mogli pružiti (npr. intervjui, fokus grupe).

uspoređivati. Navedenom, moguće doprinose heterogeno formulirani ciljevi (imanentno javnom sektoru), koji su kompleksniji za izmjeriti i evaluirati, naspram jasno i nedvojbeno strukturiranih ciljeva u privatnom sektoru.

Eksternalizacijom pojedinih usluga (posebno pomoćnih) moguće je osnažiti vlastite kapacitete subjekata koji obavljaju lokalne javne službe te na taj način osigurati postizanje nižih fiksnih troškova, odnosno više kvalitete javnih usluga, što je u konačnici jedni imperativ građana. Na tom putu, posebno je važno osigurati adekvatne kapacitete i jasne regulatorne okvire, jer je bez odgovarajuće kontrole, integriranjem pa potom i korištenjem eksternalizacije moguće uzrokovati više štete nego koristi a isto će se manifestirati u obliku korupcije, neučinkovitosti itd.

Odluku o tome treba li određenu poslovnu aktivnost eksternalizirati ili ne, potrebno je zasnivati na složenom pristupu sagledavanja svakog pojedinog slučaja i vrste djelatnosti koja je potencijalni predmet vanjskog ugovaranja. Naime, izbor modaliteta u pružanju komunalne usluge ovisi o nizu čimbenika, od posebno specifičnih karakteristika pojedine djelatnosti, postavljenih ciljeva trgovačkog društva, resursa koji se imaju na raspolaganju i drugog. Pri odlučivanju o eksternalizaciji pružanja komunalnih usluga primarno bi se trebalo voditi računa o cjenovnom faktoru (teorija transakcijskih troškova) - da se za ugovorenu cijenu dobije, u najgorem slučaju ista, ako već ne viša razina kvalitete usluge.

Međutim ključni problem eksternalizacije proizlazi upravo iz određivanja tih troškova. Drugim riječima, prilikom eksternalizacije određenih djelatnosti, nužno je voditi brigu o transakcijskim troškovima prije svega povezanih sa sklapanjem, upravljanjem i nadziranjem ugovora o vanjskom ugovaranja. Naime, ti troškovi ne bi smjeli biti neopravdano visoki posebno ukoliko pružena usluga ne zadovoljava određene komunalne standarde i načela, a naročito kada se uzme u obzir da je nositelj javne vlasti dužan osigurati dostupnost kvalitetnih javne usluge svim građanima po razumnim cijenama.

Navedeno upućuje da ne postoji jednoobrazno rješenje i jedinstveno objašnjenje u kojim je okolnostima oportuno odlučiti se na vanjsko ugovaranje.

Za tu je odluku o potrebno promotriti niz čimbenika, istražiti najbolje prakse i prethodna iskustava u istovjetnim slučajevima i pri tom voditi računa da *outsourcing* nije *panaceja* za sve vrste komunalnih djelatnost, budući da svaka od njih ima svoje zakonitosti i specifičnosti.

5.2.1.2 Uspostavljanje (i realizacija) strateških ciljeva

Integriranjem tržišnih alata i menadžerske logike, duboko ukorijenjenih u paradigmi upravljanja u privatnim sektorom, u javni sektor, moguće je vremenom smanjiti razlike između ta dva sektora. Za takav ishod, subjekti koji obavljaju lokalne javne službe, dužni su:

- a) formulirati jasno definirane, realne i vremenski determinirane ciljeve,
- b) utvrditi kapitalne investicije i osigurati izgradnju adekvatne infrastrukture potrebne za pružanje temeljne javne usluge
- c) provoditi modernizaciju i digitalizaciju poslovnih procesa, povezanih s realizacijom ciljeva iz područja zelene i digitalne tranzicije prateći pri tom zahtjeve što ih nameću i načela održivog gospodarstva (ESG komponente).²⁶⁰ Uz sve pobrojano, *conditio sine qua non*, je osigurati stručno, kvalificirano i kompetentno osoblje koje će spomenute ciljeve biti u mogućnosti realizirati.

Procesi upravljanja u lokalnim javnim službama, utemeljeni na realnim strateškim planovima i izbalansirani u skladu s adekvatnim kapacitetima, mogli bi biti jedan od ključnih stupova na temelju kojih bi bilo moguće osigurati učinkovitost u pružanju usluga, pri čemu bi poseban naglasak trebao biti na kvantitativnom pristupu (mjeranju ishoda) i kvalitativnom pristupu (zadovoljstvo građana pruženim uslugama).

Dokle god su ciljevi nejasni i/ili nekonzistentni, upravljačke strukture nisu u mogućnosti osigurati učinkovitost komunalnih društava. Nedostatak jasno artikuliranih ciljeva može biti posljedica kako neznanja i neiskustva nositelja javne vlasti/rukovoditelja, ali i namjere. Naime, moguće je da prethodno navedeni akteri tendenciozno zamagljuju ciljeve s ciljem prilagođavanja određenim okolnostima koja bi im u budućnosti bila *in favorem*, poput npr. izbjegavanja odgovornosti u slučaju neuspjeha njihove realizacije.

²⁶⁰ ESG je skraćenica od riječi „*Enviromental*“, „*Social*“ i „*Governance*“ („okolišno, društveno i korporativno upravljanje“) koja označava tri ključne komponente koje se nastoje uzeti u obzir prilikom mjerenja održivosti, etičnosti i društveno odgovornog poslovanja pojedine pravne osobe pri čemu se analizira na koji se način pojedini subjekt nosi s pitanjima klimatskih promjena, odnosa prema zaposlenima te konzumentima usluga koje pruža i drugo. U tom smislu okolišni čimbenici vezani su uz utjecaj poslovanja na okoliš, društveni čimbenici vezani su uz utjecaj poslovanja na interesne skupine kroz prizmu univerzalnih vrijednosti a upravljački se čimbenici odnose na interne procedure, kojima se kreiraju različite politike i prakse pojedinog društva,

5.2.1.3 Osiguranje veće autonomije (i odgovornosti) rukovoditelja subjekata koji obavljaju lokalne javne službe/Reduciranje političkog interveniranja u područje upravljanja ljudskim potencijalima

Česte fluktuacije menadžera, uzrokovane političkim odlukama nositelja javne vlasti, sigurno ne mogu osigurati solidan temelj učinkovitog upravljanja i realizacije dugoročnih ciljeva. Stručni i kompetentni javni menadžeri, unatoč tome što nisu u potpunosti izolirani od političkih pritisa, vjerojatno će se jednostavnije oduprijeti onim nastojanjima svojih principala kojima se nedvojbeno provode politike usmjerene na partikularnu korist, a kojima se neupitno narušava kako učinkovito upravljanje trgovačkog društvom, tako i dovodi u pitanje pružanje komunalnih usluga.

Problem se javlja u sljedećim situacijama:

a) malo je vjerojatno da će se stručan menadžer (ako je k tomu još i specijaliziran u području javne uprave) htjeti upustiti u izazove upravljanja subjektima ograničenih i neadekvatnih kapaciteta, k tomu nerijetko izložen političkim pritiscima i intervencijama nositelja javne vlasti (i medijskim pritiscima), a posebno s obzirom na niz limitiranih mogućnosti, poput adekvatnog nagrađivanja za preuzimanje tako složene funkcije i u konačnici odgovornosti;

b) u nedostatku stručnih i kompetentnih menadžera, funkciju rukovoditelja subjekata koje obavljaju lokalne javne službe, preuzimaju nestručne, nekvalificirane osobe (upitne formalne naobrazbe) koje su radi zadovoljavanja vlastitog ega ali i objektivne nemogućnosti obavljanja adekvatnih poslova za što su potencijalno educirani, spremne na političku poslušnost principalu, neovisno o krajnjim ishodima takve političke pokornosti/poniznosti koja se manifestira u oblicima neučinkovitog upravljanja i/ili korupcije, a koju u krajnjoj liniji najviše osjete građani u ulozi konzumenata javnih usluga.

S ciljem privlačenja kvalificiranih i stručnih ljudskih potencijala, potrebno je osigurati adekvatan sustav nagrađivanja/sankcioniranja sa svrhom uspostavljanja konkurentnog radnog okruženja na temelju kojeg bi se potencijalno podigla razina učinkovitosti komunalnih društava, pri čemu se preporuča uspostaviti jasne i transparente mehanizme praćenja i evaluacije pružanja usluga.

Kako bi se osigurala odgovornost za realizaciju zadanih ciljeva, rukovoditeljima subjekata koji obavljaju lokalne javne službe, nužno je zajamčiti adekvatan manevarski upravljački prostor. Drugim riječima, umjesto prihvaćanja politički imenovanih ključnih, „prvih“ suradnika,

rukovoditelji bi trebali imati mogućnost autonomnog odabira najbližih stručnih suradnika kao i mogućnost otpuštanja zaposlenika koji nisu ispunili zadane ciljeve, odnosno nagrađivanje onih koji su formuliране ciljeve realizirali. Odabir najbližih suradnika, lišenog političkog *inputa*, osigurao bi rukovoditeljima mogućnost dobivanja kvalificiranih stručnjaka i prije svega transparentnost u kreiranju tima, preuzimanje aktivne uloge u realizaciji strateških ciljeva ali i garanciju njihove nedvojbene i objektivne odgovornosti za slučaj neispunjenja strateških ciljeva.

Ne treba zaboraviti, da se spomenuta društva u pravilu nerijetko nalaze u monopolističkom položaju u pogledu pružanja većina usluga, drugim riječima, imaju prednost u odnosu na druge subjekte koji se svakodnevno bore za naklonost klijenta na tržištu, pri čemu brigu o njima vode lokalne jedinice, dakle njihovi osnivači. Ovime se nastoji istaknuti, da zaposlenici tih društava, sa izrazitom zagaraniranom sigurnošću radnog mjesta i ostalih beneficija koje su im osigurana kolektivnim ugovorima te im vremenom opada razina angažiranosti, motiviranosti te odgovornosti, zaboravljajući osnovni cilj tih društava: zadovoljenje interesa građana i lokalne zajednice!

U tom smislu i zaposlenici spomenutih društava bi se također trebali više usmjeriti na preuzimanje odgovorne društvene uloge, a isto je moguće realizirati postavljanjem određenih ciljeva usmjerenih na podizanje učinkovitosti društva, koji ukoliko se ne ostvare, za sobom povlače nemogućnost njihovog daljnjeg napredovanja/nagrađivanja i/ili ostvarivanje drugih prava.

Zaključno, integriranjem isključivo upravljačkih vrijednosti, usmjerenih prvenstveno na postizanje učinkovitosti određene lokalne javne službe, dakle lisičenih svih temeljnih načela dobrog upravljanja, potencijalno može dovesti u pitanje realizaciju zahtjeva i potreba građana utemeljih i proklamiranih pozitivnim propisima i uspostavljenim standardima, čime se narušava ispunjavanje fundamentalnih javnih vrijednosti, značajnih kako za život građana tako i na poticanje lokalnog razvoja. Stoga je ključno uspostaviti ravnotežu između integriranja dobre prakse upravljačkih vrijednosti, s jedne strane te promicanje održivog lokalnog razvoja usklađenog s potrebama građana, s druge strane.

6 POPIS LITERATURE

Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers. *Public Management Review*, 7(2), 225–246.

Addison, H. J. (2010). Is Administrative Capacity a Useful Concept ? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature

Addison, H. J. (2009). Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. LSE Research Paper, 1-21.

Albalade, D., Bel, G., & Reeves, E. (2021). Government choice between contract termination and contract expiration in re-municipalization: a case of historical recurrence? *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 461–479.

Allison, M., & Kaye, J. (2011). *Strategic planning for nonprofit organizations: A practical guide and workbook*. John Wiley & Sons.

Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2011): Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of The Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size

Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2013). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643–660.

Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660

Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2021). Corporatization and political ideology: The case of hospitals in Spain. *Public Administration*.

Amirkhanyan, A. (2008). Privatizing Public Nursing Homes: Examining the Effects on Quality and Access. *Public Administration Review*, 68(4), 665–680

Andersson, F., Jordahl, H., & Josephson, J. (2019). Outsourcing Public Services: Contractibility, Cost, and Quality. *CESifo Economic Studies*, 65(4), 349–372.

Andreas Bergh, Gissur Erlingsson, Anders Gustafsson & Emanuel Wittberg (2019). Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability, *Public Integrity*, 21:3, 320-352

Andrews R. (2011). New Public Management and the search for efficiency. In *The Ashgate research companion to New Public Management*, ed. Christensen TomLægheid Per, 281–94. Surrey, UK: Ashgate Editorial.

Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762-783.

Andrews, R., & Entwistle, T. (2015). Public–private partnerships, management capacity and public service efficiency. *Policy & Politics*, 43(2), 273–290.

Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., & Wegorowski, P. (2019). Corporatization in the public sector: explaining the growth of local government companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493.

Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., & Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the public sector: explaining the growth of local government companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493.

Antić, T. (1999). Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (4), 623-651.

Aragão, J. P. S., & Fontana, M. E. (2021). Outsourcing Strategies in Public Services under Budgetary Constraints: Analysing Perceptions of Public Managers. *Public Organization Review*, 1-17.

Aragão, J. P. S., & Fontana, M. E. (2022). Outsourcing strategies in public services under budgetary constraints: analysing perceptions of public managers. *Public Organization Review*, 22(1), 61-77.

Argento, D., Grossi, G., Tagesson, T., & Collin, S. O. (2010). The'externalisation'of local public service delivery: experience in Italy and Sweden. *International journal of public policy*, 5(1), 41-56.

- Asensio, A. M. (2009). A duration model analysis of privatization of municipal water services. *Revista de Economía Aplicada*, 17(50), 47-75.
- Aucoin, P. (2012). New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk. *Governance*, 25(2), 177-199.
- Baldwin, J. N. (1987). Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential. *Public Personnel Management*, 16(2), 181–193.
- Balfour, D. L., & Grubbs, J. W. (2000). Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 570–584
- Barbić, J. (ur.) Zbornik radova s Okruglog stola Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, HAZU 23. i 24. 3. 2010, str. 85-108
- Barbić, J., Čolaković, E., Parać, B., & Vujić, V. (2008). *Korporativno upravljanje—osnove dobre prakse vođenja društva kapitala*. Zagreb: Hum-Croma.
- Barthélemy, J. (2003). The seven deadly sins of outsourcing. *Academy of Management Perspectives*, 17(2), 87–98
- Bates, R. H., Comisso, E., Lange, P., Migdal, J., & Milner, H. (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Bauby, P. (2011). From Rome to Lisbon: SGIs in primary law. In *Developments in Services of General Interest* (pp. 19-36). TMC Asser Press.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011). Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. In *Innovation in the public sector* (pp. 3-32). Palgrave Macmillan, London.
- Bel, G., & Costas, A. (2006). Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, 9(1), 1-24.
- Bel, G., & Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, (6), 13-31.

- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local government studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, G., & Fageda, X. (2008). Reforming the local public sector: economics and politics in privatization of water and solid waste. *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1), 45–65.
- Bel, G., & Fageda, X. (2010). Partial Privatisation in Local Services Delivery: An Empirical Analysis of the Choice of Mixed Firms. *Local Government Studies*, 36(1), 129–149.
- Bel, G., & Gradus, R. (2017). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, 44(1), 11–21.
- Bel, G., & Miralles, A. (2003). Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies*, 40(7), 1323-1334.
- Bel, G., Esteve, M., Garrido, J. C., & Zafra-Gómez, J. L. (2021). The costs of corporatization: Analysing the effects of forms of governance. *Public Administration*.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2013). Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(3), 435–454
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2014). Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 85-107.
- Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. E. (2010). Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553–577.
- Bello, B., & Spano, A. (2015). Governing the purple zone: How politicians influence public managers. *European Management Journal*, 33(5), 354-365.
- Benaroch, M., Lichtenstein, Y., & Fink, L. (2016). Contract design choices and the balance of ex ante and ex post transaction costs in software development outsourcing. *MIS quarterly*, 40(1), 57-82.

- Berge, D. M., & Torsteinsen, H. (2021). Governance challenges of different institutional logics and modes of organising: a Norwegian case study of municipal water supply. *Local Government Studies*, 1–21.
- Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., & Wittberg, E. (2021). What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities. *Local Government Studies*, 1-24.
- Bevir, M. (2007). *Encyclopedia of governance* (Vol. 1). Sage.
- Bezes, P., & Jeannot, G. (2017). Autonomy and managerial reforms in Europe: Let or make public managers manage?. *Public Administration*
- Bezes, P., & Jeannot, G. (2018). Autonomy and managerial reforms in Europe: Let or make public managers manage?. *Public administration*, 96(1), 3-22.
- Bjørnholt, B., Boye, S., & Hansen, N. W. (2021). The influence of regulative contents, stakeholders, and formalization on managerial autonomy perceived at the front line. *Public Management Review*, 1–22.
- Bjørnholt, B., Boye, S., & Mikkelsen, M. F. (2022). Balancing Managerialism and Autonomy: A Panel Study of the Link Between Managerial Autonomy, Performance Goals, and Organizational Performance. *Public Performance & Management Review*, 1-29.
- Bloomfield, P. (2006). The challenging business of long-term public–private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Boon, Jan; Verhoest, Koen; De Borger, Bruno (2017). Hiving off the non-essential: analysing which public organizations outsource administrative overhead. *International Review of Administrative Sciences*, 1-19
- Borković, I. (2002). *Upravno pravo*, Narodne novine
- Bourdeaux, C. (2004). A Question of Genesis: An Analysis of the Determinants of Public Authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 441–462.

- Bourdeaux, C. (2008). Politics versus professionalism: The effect of institutional structure on democratic decision making in a contested policy arena. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3), 349-373.
- Boyne, G. A. (1998). The Determinants of Variations in Local Service Contracting. *Urban Affairs Review*, 34(1), 150–163.
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.
- Braun, D. & Guston, D.H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), 302–308.
- Breeman, G., Scholten, P., & Timmermans, A. (2014). Analysing Local Policy Agendas: How Dutch Municipal Executive Coalitions Allocate Attention. *Local Government Studies*, 41(1), 20–43.
- Brown, D., & Wilson, S. (2007). *The black books of outsourcing: How to manage the changes, challenges, and opportunities*. John Wiley & Sons.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy analysis and Management*, 22(2), 275-297.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration research and theory*, 13(4), 441-468.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2005). Transaction costs and contracting: The practitioner perspective. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 326-351.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2008). Changing Modes of Service Delivery: How Past Choices Structure Future Choices. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 127–143.
- Bryan, T. K. (2011). Exploring the dimensions of organizational capacity for local social service delivery organizations using a multi-method approach (Doctoral dissertation, Virginia Tech).

- Bryson, J. M. (2015). Strategic planning for public and nonprofit organizations. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition* (pp. 515-521). Elsevier Inc..
- Buelens, M., & Van den Broeck, H. (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review*, 67(1), 65–74
- Caiden, G. E. (1973). Development, Administrative Capacity and Administrative Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327–34
- Cambini, C., Filippini, M., Piacenza, M., & Vannoni, D. (2011). Corporatization and firm performance: Evidence from publicly-provided local utilities. *Review of Law & Economics*, 7(1), 191-213.
- Carboni, N. (2010). Professional Autonomy versus Political Control: How to Deal with the Dilemma. Some Evidence from the Italian Core Executive. *Public Policy and Administration*, 25(4), 365–386
- Carr, J. B., LeRoux, K., & Shrestha, M. (2009). Institutional ties, transaction costs, and external service production. *Urban Affairs Review*, 44(3), 403-427.
- Carreras, A., Tafunell, X., & Torres, E. (n.d.). The Rise and Decline of Spanish State-Owned Firms. *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, 208–236.
- Cascio, W. F., Young, C. E., & Morris, J. R. (1997). Financial Consequences of Employment-Change Decisions in Major U.S. Corporations. *The Academy of Management Journal*, 40(5), 1175–1189.
- Chang, S. Y., & Jones, R. A. (2006). Approaches to privatization: Established models and a US innovation. In *Comparative Public Administration*. Emerald Group Publishing Limited.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2012). Administrative reforms in western democracies. *The Sage handbook of public administration*, 577-589.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2016). *The Ashgate research companion to new public management*. Routledge

- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of public administration research and theory*, 15(4), 529-557.
- Citroni, G. (2010). 9. Neither state nor market: municipalities, corporations and municipal corporatization in water services—Germany, France and Italy compared. The provision of public services in Europe: between state, local government and market, 70(22), 191.
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2014). Representation through corporatisation: municipal corporations in Italy as arenas for local democracy. *European Political Science Review*, 7(01), 63–92.
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2015). The politics of corporatization: what it is, why it matters. *Network Industries Quarterly*, 17(4).
- Clarke, J., Gewirtz, S., & McLaughlin, E. (Eds.). (2000). *New managerialism, new welfare?*. SAGE Publications Ltd.
- Clifton, J., Comin, F., & Fuentes, D. D. (2003). *Privatisation in the European Union: Public enterprises and integration*. Springer Science & Business Media.
- Clifton, J., Warner, M. E., Gradus, R., & Bel, G. (2021). Re-municipalization of public services: trend or hype?. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 293-304.
- Corvellec, H., Zapata Campos, M. J., & Zapata, P. (2013). Infrastructures, lock-in, and sustainable urban development: the case of waste incineration in the Göteborg Metropolitan Area. *Journal of Cleaner Production*, 50, 32–39.
- Cuadrado-Ballesteros, B., García-Sánchez, I.-M., & Prado-Lorenzo, J.-M. (2012). Effects of different modes of local public services delivery on quality of life in Spain. *Journal of Cleaner Production*, 37, 68–81.
- Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. *Government information quarterly*, 31(2), 265-277.
- Czarniawska-Joerges, B. (1989). The Wonderland of Public Administration Reforms. *Organization Studies*, 10(4), 531–548.

Čulinović Herc, E. i Zubović, A. (2014). Restrukturiranje komunalnih društava čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 35 (1), 61-94.

Da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2011). Viability of Municipal Companies in the Provision of Urban Infrastructure Services. *Local Government Studies*, 37(1), 93–110.

Dadzie A., Aboagye-Otchere C., Twum K.K. (2022) The New Public Management (NPM) and Outsourcing: An African Perspective. In: Hinson R.E., Madichie N., Adeola O., Nyigmah Bawole J., Adisa I., Asamoah K. (eds) *New Public Management in Africa*. Palgrave Studies of Public Sector Management in Africa. Palgrave Macmillan, Cham

Damanpour, F., Magelssen, C., & Walker, R. M. (2019). Outsourcing and insourcing of organizational activities: the role of outsourcing process mechanisms. *Public Management Review*, 1–24

Desmarais, C., & Abord de Chatillon, E. (2010). Are There Still Differences Between the Roles of Private and Public Sector Managers?1. *Public Management Review*, 12(1), 127–149.

Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic ‘enlightenment’. *Public administration*, 87(4), 892-909.

DiMaggio P.J. and Powell W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (2000), "The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", Baum, J.A.C. and Dobbin, F. (Ed.) *Economics Meets Sociology in Strategic Management (Advances in Strategic Management, Vol. 17)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 143-166

Domberger, S. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67–78.

Donahue, A. K., Selden, S. C., & Ingraham, P. W. (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 381–412.

Dvorski, S., Kovšca, V., & Lacković Vincek, Z. (2018). Ekonomija za poduzetnike: uvod u poslovnu ekonomiju.

Derda, D. (2006). Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 27. (1.), 211-239.

Đulabić, V. (2005). 'Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj', Hrvatska i komparativna javna uprava, 5(1), str. 110-136

Đulabić, V. (2006). Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 56 (1), 7-48.

Đulabić, V. (2007). Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa. Revija za socijalnu politiku, 14 (2), 137-162

Đulabić, V. (2008). 'Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga', Hrvatska i komparativna javna uprava, 8(1), str. 135-169.

Đulabić, V. (2009) Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka. U: Koprić, Ivan : Đulabić, Vedran (ur.) Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 91-110.

Đulabić, V. (2010) Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku. U: Barbić, J. (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 145-174.

Đulabić, V. (2012) Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku. (str. 7-27)

Đulabić, V. (2014) Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi. U: Musa, A. (ur.)7. Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga.

Đulabić, V. (2015). Kako poboljšati apsorpcijski kapacitet za korištenje strukturnih i investicijskih fondova europske unije. suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, 133.

Đulabić, V. (2021) Razvoj službi od općeg interesa u pravu i politici europske unije i njihov utjecaj na republiku hrvatsku. U: Barbić, J. (ur.) Službe od općeg interesa u pravu i politici europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku. Zagreb, Hazu, str. 21-38.

Đulabić, V (2022). Utjecaj dihotomije politika-uprava i koncepta komplementarnosti na javnu upravu u Hrvatskoj, u Gardašević, Đorđe ; Gotovac, Viktor ; Zrinščak, Siniša (ur.) Pravo i društvo - Liber Amicorum Josip Kregar, 105-131

Đulabić, V., Džinić, J. i Manojlović, R. (2017) Utjecaj instrumenata javnog menadžmenta na odnose građana i uprave. U: Koprić, I., Musa, A. i Giljević, T. (ur.) Građani, javna uprava I lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora. Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 437-460.

Đulabić, V. i Franić, D. (2021) Posebnosti obavljanja službi od općeg gospodarskog interesa i uloga javne vlast. U: Barbić, J. (ur.) Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku. Zagreb, Hazu, str. 163-181.

Egeberg, M. i Trondal, J. (2009). Političko vodstvo i birokratska autonomija: Učinci agencifikacije. *Vladanje*, 22 (4), 673-688.

Ellis, B. A. (2010). *Administrative Capacity*.

El-Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257.

Farazmand, A. (1999). Administrative reform in global perspectives: a symposium. *International Journal of Public Administration*, 22(6), 805–813.

Farazmand, A. (2002). Privatization and Globalization: A Critical Analysis with Implications for Public Management Education and Training. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3), 355–371.

Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007–1020

Farneti, F., & Padovani, E. (2010). Governance of outsourcing and contractual relationships. In *The New Public Governance?* (pp. 271-285). Routledge.

- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public services organizations: Concepts, schools and contemporary issues*. Routledge.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. and Fitzgerald, L. (1996) *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press
- Ferran, J. M., & Puey, E. P. (2016). Delivery of Municipal Services in Spain: an uncertain picture. In *Public and social services in Europe* (pp. 119-134). Palgrave Macmillan, London.
- Ferreira da Cruz, N., & Cunha Marques, R. (2011). Accountability and governance in local public services: the particular case of mixed companies. *Innovar*, 21(42), 41-54.
- Ferreira, D., & Marques, R. C. (2015). Did the corporatization of Portuguese hospitals significantly change their productivity?. *The European Journal of Health Economics*, 16(3), 289-303.
- Ferris, J., & Graddy, E. (1986). Contracting out: For What? With Whom? *Public Administration Review*, 46(4), 332.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. (1994). Organizational choices for public service supply. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 126-141.
- Ferry, L., Andrews, R., Skelcher, C., & Wegerowski, P. (2018). New development: Corporatization of local authorities in England in the wake of austerity 2010–2016. *Public Money & Management*, 38(6), 477-480.
- Fill, C., & Visser, E. (2000). The outsourcing dilemma: a composite approach to the make or buy decision. *Management Decision*, 38(1), 43–50.
- Foged, S. K. (2015). The Relationship Between Population Size and Contracting Out Public Services: Evidence from a Quasi-experiment in Danish Municipalities. *Urban Affairs Review*, 1-43, doi:10.1177/1078087415591288
- Foged, S. K. (2016). The Relationship Between Population Size and Contracting Out Public Services: Evidence from a Quasi-experiment in Danish Municipalities. *Urban Affairs Review*, 52(3), 348–390

Geys, B., & Sørensen, R. J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Causal evidence from Norwegian local governments. *International Journal of Management & Organizational Studies*, 8 (2), 22, 33.

Giljević, T. (2015). 'Upravni kapacitet hrvatskih ministarstava: između profesionalizacije i politizacije', *Zagrebačka pravna revija*, 4(2), str. 207-229.

Giljević, T. (2016). 'upravni kapacitet; upravna koordinacija; složenost upravne organizacije; okolina upravne organizacije; funkcije upravne organizacije', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 16(2), str. 413-420.

Girard, P., Mohr, R. D., Deller, S. C., & Halstead, J. M. (2009). Public-private partnerships and cooperative agreements in municipal service delivery. *Intl Journal of Public Administration*, 32(5), 370-392.

Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M., & Warner, M. E. (2012). Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets. *Public administration review*, 72(6), 887-900.

Grossi G. & Thomasson A. (2022): New development: Are the holding companies as a hybrid governance model reinforcing the control on municipal corporations?, *Public Money & Management*

González-Gómez, F., García-Rubio, M. A., Alcalá-Olid, F., & Ortega-Díaz, M. I. (2013). Outsourcing and efficiency in the management of rural water services. *Water resources management*, 27, 731-747.

González-Gómez, F., Picazo-Tadeo, A. J., & Guardiola, J. (2011). Why do local governments privatize the provision of water services? Empirical evidence from Spain. *Public Administration*, 89(2), 471-492.

Gradus, R., & Budding, T. (2020). Political and Institutional Explanations for Increasing Re-municipalization. *Urban Affairs Review*, 56(2), 538–564.

Gradus, R., Schoute, M., & Budding, T. (2021). Shifting modes of service delivery in Dutch local government. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 333-346.

- Grossi, G., & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public management review*, 10(5), 597-617
- Grossi, G., & Thomasson, A. (2022). New development: Are the holding companies as a hybrid governance model reinforcing the control on municipal corporations?. *Public Money & Management*, 1-3.
- Grossi, G., & Mussari, R. (2008). Effects of outsourcing on performance measurement and reporting: the experience of Italian local governments. *Public Budgeting & Finance*, 28(1), 22-38.
- Grubišić Šeba, M. (2014) Outsourcing javnih usluga. U: Musa, A. (ur.) 7. forum za javnu upravu : Od javnog prema privatnom - privatizacija i outsourcing javnih usluga
- Hansen, J. R. (2011). Application of Strategic Management Tools After an NPM-Inspired Reform: Strategy as Practice in Danish Schools. *Administration & Society*, 43(7), 770–806.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Haynes, P. (2015). *Managing complexity in the public services*. Routledge.
- Hefetz, A. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171–190
- Hefetz, A., & Warner, M. E. (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317.
- Hodge, G. (1998). Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of the International Evidence. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 98–110.
- Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575.
- Hood, C. (1989). Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s1. *Australian journal of public administration*, 48(4), 346–358.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109.
- Hood, C. (2000). Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International public management journal*, 3(1), 1-22.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14(3), 267–282.
- Horak, H., & Pavletić Župić, M. (2005). Instrumenti i politika zaštite potrošača kao cilj zaštite slobodnog tržišnog natjecanja. *Ekonomski pregled*, 56(11), 1031-1050.
- Horton, S. (2011). Contrasting Anglo-American and continental European civil service systems. In *International handbook on civil service systems*. Edward Elgar Publishing.
- Hughes, O. E. (2017). *Public management and administration*. Bloomsbury Publishing.
- Ingraham, P. W. (Ed.). (2007). *In pursuit of performance: Management systems in state and local government*. JHU Press.
- Ivanišević, S. (1999). Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (4), 587-598.
- Ivanišević, S. (2000). Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava*, 2(4), 585-601.
- Ivanišević, S. (2007). 'Teritorijalna osnova lokalne samouprave - opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 7(1), str. 61-116.
- Ivanišević, S. (2010) Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: Barbić, J. (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 39-84.
- Islam, N. (1993). Public enterprise reform: Managerial autonomy, accountability and performance contracts. *Public Administration and Development*, 13(2), 129–152
- Jacobsen, D. I. (2022). Room for leadership? A comparison of perceived managerial job autonomy in public, private and hybrid organizations. *International Public Management Journal*, 1-17.

- Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2005). Incentives and the Efficiency of Public Sector-outsourcing Contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19(5), 767–787.
- Jeong, M. G. (2007). Local political structure, administrative capacity, and revenue policy choice. *State and Local Government Review*, 39(2), 84-95.
- Ježovita, A. i Žager, L. (2014). Ocjena zaduženosti poduzeća pokazateljima profitabilnosti. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 12 (1), 1-22
- Joassart-Marcelli, P., & Musso, J. (2005). Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area. *Urban Affairs Review*, 40(4), 492–519.
- Johansen, M., & Zhu, L. (2013). Market Competition, Political Constraint, and Managerial Practice in Public, Nonprofit, and Private American Hospitals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 159–184
- Johansson, T. (2008). Municipal Contracting Out: Governance choices, misalignment and performance in Swedish local government. *Financial accountability & management*, 24(3), 243–264.
- Johansson, T. (2015). A Critical Appraisal of the Current Use of Transaction Cost Explanations for Government Make-Or-Buy Choices: Towards a Contingent Theory and Forms of Tests. *Public Management Review*, 17(5), 661–678.
- Joyce, P. (2015). *Strategic management in the public sector*. Routledge.
- Kakabadse, N., & Kakabadse, A. (2000). Critical review – Outsourcing: a paradigm shift. *Journal of Management Development*, 19(8), 670–728.
- Kakabadse, A., & Kakabadse, N. (2001). Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 21(5), 401-413
- Kalimullah, N.A., Alam, K.M., & Nour, M.A. (2012). *New Public Management: Emergence and Principles*.

Kattel R., Randma-Liiv T., Kalvet T. (2011) Small States, Innovation and Administrative Capacity. In: Bekkers V., Edelenbos J., Steijn B. (eds) Innovation in the Public Sector. IIAS Series: Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, London.

Kemeter, D. (2013) Komunalne službe u promjeni. Dvadeset godina lokalne samouprave u hrvatskoj, str. 255. u Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj / Koprić, Ivan ; Đulabić, Vedran (ur.) Zagreb: Institut za javnu upravu, 2013

Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446–462.

Kettl, D. F. (2000). The global public management revolution: A report on the transformation of governance. Brookings Institution Press.

Khojasteh, M. (1993). Motivating the Private vs. Public Sector Managers. *Personnel Administration*, 22(3), 391–401.

Kim, Y., & Warner, M. E. (2021). Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress. *Local Government Studies*, 47(2), 234-252.

Kirkpatrick I., Ackroyd S., Walker R. (2005) Dismantling the Organisational Settlement: Towards a New Public Management. In: The New Managerialism and Public Service Professions. Palgrave Macmillan, London.

Klarić, M. i Nikolić, M. (2011). Ustrojstvo javnih službi u europskom pravnom poretku. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48 (1), 89-102.

Koprić, I. (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 5 (1), 35-79.

Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9. (1.), 69-77.

Koprić, I. (2010) Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U: Barbić, J. (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 109-144

Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 10(2), 371-385.

Koprić, I. (2013). Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: Lokalna samouprava i lokalni izbori. Zagreb: Institut za javnu upravu, 3-63.

Koprić, I. (2014). Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj—između ustavnih načela i stvarnosti. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 14(1), 133-148.

Koprić, I. (2015) Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (ur.) Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 21-44

Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. Političke analize, 7 (26), 3-12

Koprić, I. (2018). Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. Europeizacija hrvatska lokalne samouprava: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Zagreb: Institut za javnu upravu, 52-101.

Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Europeizacija hrvatska lokalne samouprava: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Zagreb: Institut za javnu upravu, 1-56.

Koprić, I. (2021) Lokalne javne službe u vrtlogu europeizacije. U: Barbić, J. (ur.) Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 39-56

Koprić, I., i Marčetić, G. (2002). 'Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi', Hrvatska i komparativna javna uprava, 4(3-4), str. 515-566

Koprić, I. & Marčetić, G. (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2 (1), 25-82.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak Goranka (2014) Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Biblioteka Suvremena javna uprava.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2021). Upravna znanost–Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu–2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb

Koprić, I., Musa, A. i Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. Hrvatska i komparativna javna uprava, 8 (3), 647-686.

Koprić, I., Musa, A., & Novak, G. L. (2012). Europski upravni prostor. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Krause, T., & Van Thiel, S. (2019). Perceived managerial autonomy in municipally owned corporations: disentangling the impact of output control, process control, and policy-profession conflict. Public management review, 21(2), 187-211.

Kuhlmann, S. (2008). Reforming local public services. Public Management Review, 10(5), 573–596.

Kuhlmann, S. (2010). New public management for the “classical continental european administration”: Modernization at the local level in germany, france and italy. Public Administration, 88(4), 1116–1130.

Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S. (2008). Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the “new steering model”?. Public administration review, 68(5), 851-863.

Kuhlmann, S. (2019). Comparative public administration and administrative reforms. In A research agenda for public administration (pp. 180-201). Edward Elgar Publishing.

Lægreid, P., Roness, P. G., & Rolland, V. (2013). Agencification and corporatization in Norway 1947–2011. International Journal of Public Administration, 36(9), 659-672.

- Lægreid, P., Verhoest, K., & Jann, W. (2008). The governance, autonomy and coordination of public sector organizations. *Public Organization Review*, 8, 93-96.
- Lalić Novak, G. (2012) *Pojmovnik. Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12 (4), 1293-1297
- Lalić Novak, G. (2015). Komparativna metoda u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15 (1), 9-32.
- Lane, J. E. (1994). Will public management drive out public administration?. *Asian journal of public administration*, 16(2), 139-151.
- Lane, J. E. (2006). *Public administration & public management: the principal-agent perspective*. Routledge.
- Larbi, G. A. (1999). The new public management approach and crisis states.
- Levin, J., & Tadelis, s. (2010). Contracting for government services: theory and evidence from U.S. Cities. *The journal of industrial economics*, 58(3), 507–541.
- Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2009). Politicians versus managers: roles and interactions in accounting cycles. *International Journal of Public Sector Management*.
- Lindholm, A. C., Helby Petersen, O., & Houlberg, K. (2018). Contracting out local road and park services: economic effects and their strategic, contractual and competitive conditions. *Local Government Studies*, 44(1), 64-85.
- Lioukas, S., Bourantas, D., & Papadakis, V. (1993). Managerial autonomy of state-owned enterprises: Determining factors. *Organization Science*, 4(4), 645-666.
- Lobina, E., & Hall, D. (2014). *Corporatization in the European water sector: Lessons for the Global South*.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (Eds.). (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford University Press, USA.
- Longstreth, F., Steinmo, S., & Thelen, K. A. (Eds.). (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.

- Lonsdale, C. (2001). Locked-in to supplier dominance: on the dangers of asset specificity for the outsourcing decision. *Journal of Supply Chain Management*, 37(2), 22.
- López-Hernández, A. M.; Zafra-Gómez, J.L.; Plata-Díaz, A. M.; de la Higuera-Molina, E.J. (2017). Modeling Fiscal Stress and Contracting Out in Local Government: The Influence of Time, Financial Condition, and the Great Recession. *The American Review of Public Administration*
- Lorenz, C. (2012). If You're So Smart, Why Are You under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management. *Critical Inquiry*, 38(3), 599–629.
- Lowatcharin, Grichawat. (2021). A New Look of Public Administration.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). Why institutions matter: The new institutionalism in political science. Macmillan International Higher Education.
- Lowndes, V., Marsh, D., & Stoker, G. (Eds.). (2017). Theory and methods in political science. Macmillan International Higher Education.
- Lynn Jr., L. E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61(2), 144–160.
- Lynn, L. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 17-30.
- Máñez, J., Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2016). Understanding the dynamic effect of contracting out on the delivery of local public services. *Regional Studies*, 50(12), 2069-2080.
- Maniatis, G. C. (1968). Managerial autonomy vs. state control in public enterprise: Fact and artifact. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 39(4), 513-530.
- Manojlović, R. (2010). Danski model novog javnog menadžmenta –može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10 (4), 961-996.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). The logic of appropriateness. In *The Oxford handbook of political science*.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *American Political Science Review*, 77(02), 281–296
- Marčetić, G. (2006). 'Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6(2), str. 83-118
- Marčetić, G. i Rančić, N. (2018). Novi institucionalizam u društvenim znanostima i njegova primjena u analizi društvenih pojava i procesa. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, IX (1.), 111-139.
- Marćou, G. (2016). Local government public service provision in France: Diversification of management patterns and decentralisation reforms. In *Public and Social Services in Europe* (pp. 55-69). Palgrave Macmillan, London.
- Marćou, G. (2016). The impact of EU law on local public service provision: competition and public service. In *Public and Social Services in Europe* (pp. 13-26). Palgrave Macmillan, London.
- McAuley, J., Duberley, J., & Johnson, P. (2007). *Organization theory: Challenges and perspectives*.
- McCourt, W. (2001). 11. Moving the public management debate forward: a contingency approach (p. 220). Edward Elgar Pub.
- McKinley, W., Sanchez, C. M., & Schick, A. G. (1995). Organizational downsizing: Constraining, cloning, learning. *Academy of Management Perspectives*, 9(3), 32-42.
- Meyer, J. W.; Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Milio, S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429–442.
- Mongkol, Kulachet. (2011). The Critical Review of New Public Management Model and its Criticisms. *Research Journal of Business Management*. 5. 35-43

- Mori, A. (2020). Employment relations in outsourced public services: Working between market and state. In *Employment Relations in Outsourced Public Services* (pp. 1-29). Palgrave Macmillan, Cham.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. (2004). Integrative Leadership in the Public Sector. *Administration & Society*, 36(4), 427–453
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849–866.
- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of governance. *Public Organization Review*, 2, 5-22.
- Nielsen, P. A. (2013). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 431–458.
- Nieto Morales, F., Wittek, R., & Heyse, L. (2012). After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 735–754.
- Norman, R. (2001). Letting and making managers manage: the effect of control systems on management action in New Zealand's central government. *International Public Management Journal*, 4(1), 65-89.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge: Cambridge University Press.
- Öberg, S. A., & Wockelberg, H. (2021). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017. *International Public Management Journal*, 24(3), 330-349.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66: 353-366.

Ohemeng, Frank L. K.; Grant, John K. (2014). Neither public nor private: The efficacy of mixed model public service delivery in two Canadian municipalities. *Canadian Public Administration*, 57(4), 548–572.

Oliver E. Williamson (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261.

Ongaro, E. (2014). The relationship between the new European governance emerging from the fiscal crisis and administrative reforms. *Halduskultuur*, 15(1), 10-20.

Ongaro, E., & Van Thiel, S. (Eds.). (2018). *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave Macmillan. Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public productivity & management Review*, 349-356.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?1. *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

Pallesen, T. (2004). A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. *Experiences from Danish Local Governments.*, 17(4), 573–587.

Pallesen, T. (2011). Privatization. In T. Christensen, & P. Lægreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 251-264). Ashgate.

Papenfuß, U., & Schmidt, C. A. (2021). Personnel Governance of Corporatized Public Services: Effects of Executive Resources and Corporation Forms on Turnover. *Public Administration*.

Pavić, Ž. (2010). 'Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(1), str. 81-131.

Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government. *Journal of public administration research and theory*, 25(4), 1157-1183.

Perko-Šeparović, I. (2002). Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao*, 39 (4), 31-43.

Perko-Šeparović, I. (2004) *Globalizacija i demokracija. paradoksi Novog javnog menadžmenta*. U: Prpić, I. (ur.) *Globalizacija i demokracija*. Zagreb, Fakultet političkih znanosti, str. 85-95

Perko Šeparović, I. (2006) Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave. Zagreb, Golden marketing.

Perko Šeparović, I. (2010). Strateško planiranje modernizacije lokalne samouprave. Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, HAZU, Zagreb, 409-425.

Peters, B. G. (1996). Political institutions, old and new. A new handbook of political science, 205-220.

Peters, B. G. (2016). Institutionalism and Public Policy. Contemporary Approaches to Public Policy,

Peters, B. G. (2019). Institutional theory in political science: The new institutionalism. Edward Elgar Publishing.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service in comparative perspective. The quest for control.

Petersen, O. H., Hjelm, U., & Vrangbaek, K. (2017). Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. Social Policy & Administration, 52(1), 130–157.

Petersen, O. H., Hjelm, U., & Vrangbæk, K. (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. Social Policy & Administration, 52(1), 130-157.

Petersen, O. H., Houlberg, K., & Christensen, L. R. (2015). Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services. Public Administration Review, 75(4), 560–570

Pierre, B. G. P. J. (2003). Handbook of public administration. Sage.

Polidano, C., & Hulme, D. (1999). Public Management Reform Im Developing Countries. Public Management: An International Journal of Research and Theory, 1(1), 121–132.

Pollitt, C. (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluation, 1(2), 133–154.

Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. Public management review, 3(4), 471–492.

Pollitt, C. (2008). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? *Public Administration*, 87(2), 198–218.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux?. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 429–447.

Polzin, F., von Flotow, P., & Nolden, C. (2016). What encourages local authorities to engage with energy performance contracting for retrofitting? Evidence from German municipalities. *Energy Policy*, 94, 317-330.

Poutvaara, P. J. (2020). Public sector outsourcing. *IZA World of Labor*.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (2012). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago press.

Pusić, E. (2002). Modernizacija velikih europskih upravnih sustava. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4 (2), 233-267

Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*, XII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje (Zagreb: Skolska knjiga, 2002.). Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American journal of sociology*, 87(3), 548-577.

Pusić, E. (2010). Društvena uloga lokalnih potičkih i upravnih jedinica. U: Barbić, J. (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 27-38

Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447–470.

Randma-Liiv, T. (2008). New public management versus the neo-Weberian state in Central And Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 69-81.

- Randma-Liiv T & Drechsler W (2017) Three decades, four phases: Public administration development in central and eastern Europe, 1989–2017. *International Journal of Public Sector Management* 30(6–7): 595–605
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463–494.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2018). The manifold meanings of “post-New Public Management” – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*
- Roberts, A. (1994). Demonstrating neutrality: The Rockefeller philanthropies and the evolution of public administration, 1927-1936. *Public Administration Review*, 221-228.
- Rodrigues, M., Tavares, A. F., & Araújo, J. F. (2012). Municipal service delivery: The role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms. *Local Government Studies*, 38(5), 615-638.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk R. & Clerkin R.M. . Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector. Routledge, 2009.
- Rosta, M.. (2011). What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis.
- Sappington, D. E. M. (2003). *Review of Industrial Organization*, 22(3), 183–206.
- Sarvan, D. (2008). Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8 (4), 1055-1086.
- Sauter, W. (2014). *Public services in EU law*. Cambridge University Press.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2000). *New public management*. Stuttgart/Wien.
- Schick, A.G. (2003). Opportunity, strategy and tactics in reforming public management. *Oecd Journal on Budgeting*, 2, 7-34.
- Schmid, Hillel (2004). Organization-Environment Relationships. *Administration in Social Work*, 28(1), 97–113.

- Smith P. (1993). Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector., 4(3), 135–151.
- Schoute, M., Budding, T., & Gradus, R. (2018). Municipalities' choices of service delivery modes: The influence of service, political, governance, and financial characteristics. *International public management journal*, 21(4), 502-532.
- Schoute, M., Gradus, R., & Budding, T. (2021). Drivers of service delivery modes in Dutch local government: an analysis over time and across domains. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 425-439.
- Scott, C. (2000). Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Privatised Sectors. *European Law Journal*, 6(4), 310–325.
- Scott, Zoë (2009) Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. GSDRC Research Paper, University of Birmingham
- Selznick, P. (1949). TVA and the Grass Roots.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, 52(2), 737–783.
- Simões, P., & Marques, R. C. (2012). On the economic performance of the waste sector. A literature review. *Journal of Environmental Management*, 106, 40–47.
- Sims, R. R. (Ed.). (2010). Change (transformation) in government organizations. IAP.
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective, 118-138.
- Sullivan, W. E., & Ngwenyama, O. K. (2005). How are public sector organizations managing IS outsourcing risks? An analysis of outsourcing guidelines from three jurisdictions. *Journal of Computer Information Systems*, 45(3), 73-87.
- Szmigiel-Rawska, K., Łukomska, J., & Tavares, A. F. (2021). The anatomy of choice: an analysis of the determinants of local service delivery in Poland. *Local Government Studies*, 47(5), 685-711.

- Szyszczyk, E. (2004). Financing Services of General Economic Interest. *Modern Law Review*, 67(6), 982–992.
- Szyszczyk, E. (2007). *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*. Bloomsbury Publishing.
- Szyszczyk, E. (2011). Introduction: Why Do Public Services Challenge the European Union?. In *Developments in Services of General Interest* (pp. 1-16). TMC Asser Press.
- Škarica, M. (2013) Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: Koprić, I. (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 55-98.
- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2007). Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework. *Local Government Studies*, 33(4), 535–553.
- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2010). New Forms of Local Governance. *Public Management Review*, 12(5), 587–608.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369–404
- Thoenig, J. (2003). Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness. In B. G. Peters, & J. Pierre *Handbook of public administration: Concise paperback edition* (pp. 127-138).
- Thoenig, J. C. (2007). *Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and. Handbook of Public Administration: Concise Paperback Edition*, 88.
- Thoenig, J.C. (2011) *Institutional Theories and Public Institutions.: New Agendas and Appropriateness*. Peters B.G. and J.Pierre. *The Handbook of Public Administration*, Sage
- Thoenig, J. C. (2012). *Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and. The SAGE handbook of public administration*, 169-179
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.

Tipurić, D., Cingula, M., Galetić, L., Sisek, B., Spremić, M., Tušek, B., ... & Aleksić, A. (2008). *Korporativno upravljanje (Corporate management)*. Sinergija-nakladništvo doo, Zagreb, Croatia.

Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. oxford university Press on demand.

Torres, L., & Pina, V. (2002). Changes in Public Service Delivery in the EU Countries. *Public Money and Management*, 22(4), 41–48. doi:10.1111/1467-9302.00328

Torsteinsen, H. (2019). Debate: Corporatization in local government—the need for a comparative and multi-disciplinary research approach. *Public Money & Management*, 39(1), 5–8.

Torsteinsen, H., Van Genugten, M., Mikula, Ł., Mussons, C. P., & Puey, E. P. (2018). Effects of external agentification in local government: A European comparison of municipal waste management. In *Evaluating reforms of local public and social services in Europe* (pp. 171-189). Palgrave Macmillan, Cham.

Van de Walle, S. (2019). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 627-644.

Van de Walle, S. (2018). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. *International Review of Administrative Sciences*

Van der Wal, Z., de Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). what's valued most? similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *public administration*, 86(2), 465–482.

Van Genugten, M., Van Thiel, S., & Voorn, B. (2020). Local governments and their arm's length bodies. *Local Government Studies*, 46(1), 1-21.

Verheijen, T. (2007). Administrative capacity in the new EU member states: the limits of innovation?.

Verhoest, K. (2005). Effects of autonomy, performance contracting, and competition on the performance of a public agency: A case study. *Policy Studies Journal*, 33(2), 235-258.

- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2), 101-118.
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies*. Springer.
- Von Maravic, P., & Reichard, C. (2003). New public management and corruption: IPMN dialogue and analysis. *International Public Management Review*, 4(1), 84-130.
- Voorn, B. (2019b). *When Politics Meets Professionalism: Features and Performance Predictors of Municipally Owned Corporations* [dissertation]. Nijmegen: Institute for Management Research
- Voorn, B. (2021). Country, sector and method effects in studying remunicipalization: a meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 440-460.
- Voorn, B. (2022). Professional managers, public values? The delicate balance between corporatization and stewardship to society. *Public Management Review*, 1-19.
- Voorn, B., Borst, R. T., & Blom, R. (2020). Business techniques as an explanation of the autonomy-performance link in corporatized entities: evidence from Dutch Municipally owned corporations. *International Public Management Journal*, 1-17.
- Voorn, B., Van Genugten, M. L., & Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841
- Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2020). Performance of municipally owned corporations: Determinants and mechanisms. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(2), 191-212.
- Vyas, L. (2016). Human resource management (HRM) outsourcing in the Asian public sector – a probe into the achievability and consequences in Hong Kong, Malaysia, and Thailand. *Journal of Asian Public Policy*, 9(3), 308–345
- Vyas, L.; Hayllar, M.; Wu, Y. (2017). Bridging the Gap - Contractor and Bureaucrat Conceptions of Contract Management in Outsourcing. *Public Organization Review*

- Wallis, J., & Dollery, B. (2002). Social capital and local government capacity. *Australian Journal of Public Administration*, 61(3), 76-85.
- Warner, M. E. (2011). Competition or cooperation in urban service delivery?. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 421-435.
- Warner, M. E. (2012). Privatization and urban governance: The continuing challenges of efficiency, voice and integration. *Cities*, 29, S38–S43.
- Wassenaar, M., Groot, T., & Gradus, R. (2013). Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414–434.
- Weber, M.M. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*.
- Weller, P. (1989). Politicisation and the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 48(4), 369-381.
- Wilenski, P. (1986). Administrative reform ? General principles and the australian experience. *Public Administration*, 64(3), 257–276.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction cost economics: how it works; where it is headed. *De Economist*, 146, 23-58.
- Williamson, O. E. (2005). The Economics of Governance. *The American Economic Review*, 95(2), 1–18.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222
- Wollmann, H. (2007) Devolution of Public Tasks Between (Political) Decentralization and (Administrative) Deconcentration in Comparative (European) Perspective. *Social Science Japan*

Wollmann, H. (2012). Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*, 38(1), 41–70.

Wollmann, H. (2016). Comparative study of public and social services provision: definitions, concepts and methodologies. In *Public and social Services in Europe* (pp. 1-12). Palgrave Macmillan, London.

Wollmann, H., & Marcou, G. (Eds.). (2010). *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*. Edward Elgar Publishing.

Wollmann, H. (2016). Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse—or, What Next?. In: Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (eds) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, London.

Wollmann, H. (2018). Public and personal social services in European countries from public/municipal to private—and back to municipal and “third sector” provision. *International Public Management Journal*, 21(3), 413-431.

Wollmann, H., Koprić, I., & Marcou, G. (Eds.). (2016). *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision*. Springer.

Wollmann, H. & Marcou, Gérard. (2010). *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*.

Wynen, J., & Verhoest, K. (2015). Do NPM-type reforms lead to a cultural revolution within public sector organizations?. *Public Management Review*, 17(3), 356-379.

Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E., Van Thiel, S., & in Cooperation with the COBRA Network. (2014). Innovation-oriented culture in the public sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation?. *Public Management Review*, 16(1), 45-66.

Ya Ni, A., & Bretschneider, S. (2007). The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments. *Public Administration Review*, 67(3), 531-544.

- Zafra-Gómez, J. L., Giménez-García, V., Campos-Alba, C. M., & de la Higuera-Molina, E. J. (2020). Direct Management or Inter-Municipal Cooperation in Smaller Municipalities? Exploring Cost Efficiency and Installed Capacity in Drinking Water Supply. *Water Resources Management*.
- Zafra-Gómez, J. L., Pedauga, L. E., Plata-Díaz, A. M., & López-Hernández, A. M. (2014). Do local authorities use NPM delivery forms to overcome problems of fiscal stress?. *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 43(1), 21-46.
- Zafra-Gómez, J. L., Plata-Díaz, A. M., Pérez-López, G., & López-Hernández, A. M. (2015). Privatisation of waste collection services in response to fiscal stress in times of crisis. *Urban Studies*, 53(10), 2134–2153.
- Zafra-Gómez, J. L., Prior, D., Díaz, A. M. P., & López-Hernández, a. M. (2013). Reducing costs in times of crisis: Delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services. *Public administration*, 91(1), 51-68.
- Zhang, M., & Sun, J. (2012). Outsourcing in municipal governments: Experiences from the United States and China. *Public performance & management review*, 35(4), 696-726.
- Zhang, Z., Gibson, B., & Schafer, J. G. (2018). Reexamining the relationship between fiscal stress and outsourcing. *Public Performance & Management Review*, 41(1), 22-46.
- Zhang, Z., Gibson, B., Schafer, J. G. (2017). Reexamining the Relationship Between Fiscal Stress and Outsourcing. *Public Performance & Management Review*, (), 1–25.
- Zhu, Z., Hsu, K., & Lillie, J. (2001). Outsourcing – a strategic move: the process and the ingredients for success. *Management Decision*, 39(5), 373–378.

EU I NACIONALNO ZAKONODAVSTVO

Bijela knjiga (2004). European Commission, White Paper on Services of General Interest, 2004, COM (2004) 374 final

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - White Paper on services of general interest COM/2004/0374 final).

Council of Europe. (1985). European Charter of Local Self-Government. In Council of Europe Treaty Series 122. Council of Europe.

Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (OJ L 376, 27.12.2006,

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN – MU, 14/97, 4/08)

EC (1996) Communication on services of general interest in Europe, Official Journal of European Communities, C 281 od 26. rujna 1996

EC (2006) Implementing the Community Lisbon Programme: Social services of general interest in the European Union, Communication from the Commission, COM 177 final

EC (2007) Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Régions. Brussels, 20. studenoga 2007., COM (2007) 725 final

Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17)

Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 3/24)

Odluka o udjelu sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja s iznosom sredstava fiskalnog izravnjanja za 2022. godinu (NN 145/21)

Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća i prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za 2022. (NN 24/2023)

Povelja o temeljnim pravima Europske unije (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26. 10.2012), 2012/C326/02

Priopćenje EK (2001). Services of general interest in Europe. EC Commission (2001/C17/04) EN OJ (2001) C 17/7

Priopćenje EK (2012). Priopćenje Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknade dodijeljene za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa (Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest) OJ/C/8 11.1. 2012.

Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) Protokoli Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007. Tablice ekvivalenata OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388

Protokol broj 26. o službama od općeg interesa, (Protocol (No 26) on services of general interest), OJ/C/115 9.5.2008.

Single European Act SL L 169, 29.6.1987

Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) OJ C 325, 24.12.2002, p. 33–184

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka – GDPR)

Ugovor o osnivanju Europske zajednice (Konsolidirana verzija 2002.) SL C 325, 24. prosinca 2002., str. 33–184

Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst (NN 124/2000)

Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst, (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS4

Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/21, 142/23)

Zakon o Gradu Zagrebu pročišćeni tekst zakona (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 129/05)

Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01)

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/1992, 94/1993, 117/1993, 5/1997, 17/1999, 128/1999, 51/2000, 33/2001)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj pročišćeni tekst zakona (NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15)

Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (42/18)

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17, 118/18)

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (NN 78/15, 102/19)

Zakon o uslugama (NN 80/11)

Zakon o ustanovama -pročišćeni tekst zakona (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22)

Zakon o zaštiti potrošača (NN 96/03)

Zakon o zaštiti potrošača (NN 19/22., 59/23)

Закон о јавним службама: 42/1991-1657, 71/1994-2436, 79/2005-12 (др. закон), 83/2014-22 (др. закон)

INTERNET IZVORI

<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=16314>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32006L0123>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:EN:PDF>

<https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/1991/42/3/reg>

[društvena reprodukcija - Hrvatska enciklopedija](#)

<https://www.fina.hr/-/pokazatelji-uspjesnosti-poslovanja-poduzetnika-hrvatske-u-2022.-godini>

<https://rgfi.fina.hr/JavnaObjava-web/jsp/prijavaKorisnika.jsp>

https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf

[EUR-Lex - L:1987:169:TOC - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>

https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2021/Lokalni%20izbori%202021/Rezultati/Z21_GRAD_ZAGREB.pdf

<https://www.w-s-e.de/startseite>,

<https://www.hamburgwasser.de/startseite>,

<https://waterbedrijfgroningen.nl/>

<https://awg-wuppertal.de/index.html>,

<https://www.hvcgroep.nl/>

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1997_10_14_95.html

[IUS-INFO - Vedran Đulabić: Hrvatskoj treba sustavna politika regionalnog razvoja, a ne umjetno održavanje na životu nefunkcionalnih lokalnih jedinica \(iusinfo.hr\)](#)

[Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Vrijednost indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti 2024 \(gov.hr\)](#)

<https://www.zgh.hr/>

[Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne \(regionalne\)... | IUS-INFO \(iusinfo.hr\)](#)

[EUR-Lex - 61964CJ0006 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

[EUR-Lex - 61973CJ0155 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

EUR-Lex – 61991CJ0320 – HR – EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61992CJ0393 - HR - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 62000CJ0280 - HR - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61985CJ0118 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61996CJ0035 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61998CJ0180 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61990CJ0041 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61999CJ0475 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61997CJ0219 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 62003CJ0205 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 61996CJ0067 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex – 61991CJ0159 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 62001CJ0034 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 62001CJ0083 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

EUR-Lex - 62003TJ0289 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

ODLUKE SUDA EU

Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. Regulation (EEC) No 1191/69 - Operation of urban, suburban and regional scheduled transport services - Public subsidies - Concept of State aid - Compensation for discharging public service obligations. Case C-280/00.

Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy (Case 6/64)

Giuseppe Sacchi. Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Biella - Italy. (Case 155-73).

Criminal proceedings against Paul Corbeau. Reference for a preliminary ruling: Tribunal correctionnel de Liège - Belgium. Competition - Postal monopoly - Scope. (Case C-320/91)

Commune d'Almelo i drugi protiv NV Energiebedrijf Ijsselmij. Zahtjev za prethodnu odluku: Gerechtshof Arnhem - Nizozemska. Tržišno natjecanje. Predmet C-393/92

Judgment of the Court of 16 June 1987. - Commission of the European Communities v Italian Republic. - Transparency of financial relations between Member States and public undertakings. - Case 118/85.

Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 18 June 1998. - Commission of the European Communities v Italian Republic. - Action for failure to fulfil obligations - Agreements, decisions and concerted practices - Fixing of business tariffs - Customs agents - Legislation reinforcing the effects of an agreement. - Case C-35/96.

Judgment of the Court of 12 September 2000. - Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten. - Reference for a preliminary ruling: Kantongerecht Nijmegen - Netherlands. - Compulsory membership of an occupational pension scheme - Compatibility with competition rules - Classification of an occupational pension fund as an undertaking. - Joined cases C-180/98 to C-184/98.

Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 23 April 1991. - Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH. - Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht München - Germany. - Freedom to provide services - Exercise of public authority - Competition - Executive recruitment consultants. - Case C-41/90.

Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 25 October 2001. - Firma Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz. - Reference for a preliminary ruling: Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz - Germany. - Articles 85, 86 and 90 of the EC Treaty (now Articles 81 EC, 82 EC and 86 EC) - Transport of sick or injured persons by ambulance - Special or exclusive rights - Restriction of competition - Public interest task - Justification - Effect on trade between Member States. - Case C-475/99.

Judgment of the Court of 21 September 1999. - *Maatschappij Drijvende Bokken BV v Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer- en Havenbedrijven*. - Reference for a preliminary ruling: Hoge Raad - Netherlands. - Compulsory affiliation to a sectoral pension scheme - Compatibility with competition rules - Classification of a sectoral pension fund as an undertaking. - Case C-219/97.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 11 July 2006. *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) v Commission of the European Communities*. Appeal - Competition - Management bodies of the Spanish national health system - Medical treatment - Definition of 'undertaking' - Payment conditions imposed on suppliers of medical goods and equipment. Case C-205/03 P.

Judgment of the Court of 21 September 1999. - *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*. - Reference for a preliminary ruling: Kantongerecht Arnhem - Netherlands. - Compulsory affiliation to a sectoral pension scheme - Compatibility with competition rules - Classification of a sectoral pension fund as an undertaking. - Case C-67/96.

Judgment of the Court of 17 February 1993. - *Christian Poucet v Assurances Générales de France and Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon*. - References for a preliminary ruling: Tribunal des affaires de sécurité sociale de l'Hérault - France. - Interpretation of Articles 85 and 86 of the EEC Treaty - Concept of undertaking - Organization charged with the management of a special social security scheme - National legislation attributing a dominant position to such an organization. - Joined cases C-159/91 and C-160/91

Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 27 November 2003. *Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze*. Reference for a preliminary ruling: Corte suprema di Cassazione - Italy. Public undertakings - Transfer to public undertakings of a proportion of port charges paid to the State - Competition - Abuse of a dominant position - State aid - Charge having equivalent effect - Internal taxation - Free movement of goods. Joined cases C-34/01 to C-38/01

Judgment of the Court of 3 July 2003. *Chronopost SA, La Poste and French Republic v Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC and CRIE SA*. Appeal - State aid - Postal sector - Public undertaking entrusted with a service of general economic interest - Logistical and commercial assistance to a subsidiary not operating in a reserved

sector - Concept of State aid - Criterion of private operator acting under normal market conditions.
Joined cases C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 P

Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 12 February 2008. British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Commission of the European Communities. State aid - Risk equalisation scheme introduced by Ireland on the private medical insurance market - Aid system - Services of general economic interest - Article 86(2) EC - Commission decision not to raise objections - Action for annulment - Admissibility - Principles of necessity and proportionality. Case T-289/03.

Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64.

7 O autorici

Daniela Franić, rođena je 14. rujna 1974. u Splitu. Nakon završene Gimnazije “Svetožar Marković” u Subotici, 1993. upisuje Pravni fakultet na Univerzitetu u Novom Sadu te nakon što je položila sve ispite sa prve godine, 1994. nastavlja studij prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, na kojem je diplomirala 1999. Neposredno nakon završetka Pravnog fakulteta, iste se godine zaposlila na radom mjestu vježbenika u Gradu Zagrebu. Državni stručni ispit položila je 2000. a pravosudni ispit 2003.

Njezin je profesionalni rad u Gradu Zagrebu do 2005., u okviru nadležnosti različitih upravnih tijela (Gradski ured za imovinsko pravne poslove, Ured gradonačelnika, Stručna služba gradonačelnika) bio usmjeren na poslove iz područja imovinsko pravnih odnosa i upravljanja imovinom grada. Nakon 2005. u funkciji pomoćnice pročelnika Stručne službe gradonačelnika, obavlja upravljačke funkcije povezane s poslovima zastupanja Grada Zagreba pred nadležnim sudovima i upravnim tijelima. Obavljanje upravljačkih funkcija nastavilo se i 2013. kada postaje članica uprave Zagrebačkog holdinga d.o.o. Tijekom narednih osam godina, sve do 2021., u okviru nadležnosti članice uprave izvršavala je poslove povezane s organiziranjem i nadziranjem obavljanja pravnih poslova Društva, odnosno Grupe Zagrebački holding, a šest je mjeseci u funkciji privremene upraviteljice tijekom 2014. i 2015. autonomno upravljala svim poslovnim procesima Grupe Zagrebački holding.

Stekla je titulu sveučilišnog specijalista javne uprave, obranivši 2018., na Sveučilišnom interdisciplinarnom poslijediplomskom specijalističkom studiju Javna uprava, pri Centru za poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu, temu: Vanjsko ugovaranje kao instrument poboljšanja učinkovitosti javne uprave.

Nakon lokalnih izbora provedenih 2021. i 23 godine provedene u sustavu javne uprave (javnih službi), mijenja posao te je od 2022. zaposlena u Adriatic osiguranju d.d. na radnom mjestu *Compliance Officera* Društva.

Živi u Zagrebu, sa suprugom Slavkom, sinom Frankom, i kćeri Tanjom.

Popis objavljenih radova:

- 1) Đulabić, V., Franić, D. (2021) Posebnosti obavljanja službi od općeg gospodarskog interesa i uloga javne vlast. U: Barbić, J. (ur.) *Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku*. Zagreb, HAZU, str. 163-181.
- 2) Franić, D. (2021). 'Nadležnost u postupcima izvlaštenja na primjeru Grada Zagreba', *FIP - Financije i pravo*, 9(1), str. 53-78.
- 3) Đulabić, V., Franić, D. (2019) *Utjecaj vanjskog ugovaranja (outsourcinga) na status javnih zaposlenika*. U: Marčetić, G., Vukojičić-Tomić, T., Lopižić, I. (ur.) *Normalizacija statusa javnih službenika - rješenje ili zamka?*. Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 101-129.
- 4) Tomšić, D., Cindori, S., Franić, D. (2015). *Corporate Governance in Municipally Owned Companies: The Case of Zagreb City Holding* // Regionalna naučnostručna i biznis konferencija „Liderstvo i menadžment: država, preduzeće, preduzetnik“. LIMEN: zbornik radova / Bevanda, Vuk i dr. (ur.). Beograd: Udruženje ekonomista i menadžera Balkana, str. 309-316.

Izlaganje na znanstveno stručnom skupu Instituta za javnu upravu u Zagrebu, 7. ožujka 2019. :
Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka

8 POPIS TABLICA, SHEMA, GRAFOVA I HISTOGRAMA

Tablica 1. Neoinstitucionalne perspektive, str. 42

Tablica 2. Prikaz izvedbi neoinstitucionalizma, str. 42

Tablica 3. Pregled pravaca novog institucionalizma, str. 46

Tablica 4. Prikaz ključnih obilježja sociološkog institucionalizma, institucionalizma racionalnog izbora i historijskog institucionalizma, str. 56

Tablica 5. Smjernice prema Meyer i Rowan, str. 61

Tablica 6. Kriteriji klasificiranja osnovnih kategorija javnih službi, str. 69

Tablica 7. Kriteriji klasifikacije javnih službi, str. 71

Tablica 8. Prikaz relevantnih dokumenta EU o službama od općeg interesa, str. 78

Tablica 9. Normativni okvir djelovanja javnih službi u Republici Hrvatskoj, str. 90

Tablica 10. Prikaz nositelja ovlasti pružanja komunalne djelatnosti u izabranim državama EU, str. 95

Tablica 11. Etape provođenja upravnih reformi u zemljama srednje i istočne Europe, str. 100

Tablica 12. Mjere i učinci menadžerskih reformi sustava javne uprave, str. 103

Tablica 13. Modeli reformi i utemeljenih na doktrini novog javnog menadžmenta, str. 107

Tablica 14. Ključne komponente NJM, str. 109

Tablica 15. Područja NJM-a, str. 112

Tablica 16. Usporedba menadžerskih reformi, str. 117

Tablica 17. Odnos weberijanskih načela i neo principa, str. 118

Tablica 18. Razgraničenje između javnog i privatnog sektora, str. 124

Tablica 19. Faktori eksternalizacije lokalnih javnih službi, str. 129

Tablica 20. Teorije vanjskog ugovaranja, str. 134

Tablica 21. Definicije pojma privatizacije, str. 135

Tablica 22. Efekti primjene vanjskog ugovaranja, str. 146

Tablica 23. Pregled prednosti i nedostataka vanjskog ugovaranja, str. 147

Tablica 24. Teorija javnog izbora i koncept vanjskog ugovaranja, str. 151

- Tablica 25.** Prikaz strateškog plana s odabranim općim i posebnim ciljevima, str. 166
- Tablica 26.** Temeljna obilježja teritorijalne strukture lokalne samouprave u europskim zemljama, str. 171
- Tablica 27.** Recepcija modela teritorijalne organizacije lokalne samouprave u europskim zemljama, str. 173
- Tablica 28.** Pregled razvoja lokalne samouprave, str. 173
- Tablica 29.** Koncepti lokalne samouprave, str. 175
- Tablica 30.** Pregled značajnih razlika koncepta lokalne samouprave prema odredbama Ustava Republike Hrvatske, str. 178
- Tablica 31.** Pravne tehnike određivanja lokalnih poslova - prednosti, str. 181
- Tablica 32.** Pravne tehnike određivanja lokalnih poslova - nedostaci, str. 181
- Tablica 33.** Problem veličine lokalnih jedinica, str. 186
- Tablica 34.** Obilježja korporatizacije, str. 192
- Tablica 35.** Organizacijski oblici u pružanju lokalnih javnih usluga u Talijanskoj Republici, str. 204
- Tablica 36.** Povijesne perspektive obavljanja lokalnih komunalnih djelatnosti, str. 207
- Tablica 37.** Vrste komunalnih djelatnosti, str. 219
- Tablica 38.** Perspektive upravnog kapaciteta, str. 233
- Tablica 39.** Znanstveno shvaćanje upravnog kapaciteta, str. 234
- Tablica 40.** Uloga upravnog kapaciteta u organizacijskoj perspektivi, str. 236
- Tablica 41.** Općine i gradovi u Republici Hrvatskoj obuhvaćeni istraživanjem, str. 244
- Tablica 42.** Trgovačka komunalna društva obuhvaćena istraživanjem, str. 246
- Tablica 43.** Proračunski prihodi, str. 251
- Tablica 44.** Financijski kapacitet, str. 251
- Tablica 45.** Proračunski prihodi po stanovniku, str. 252
- Tablica 46.** Broj službenika, str. 252
- Tablica 47.** Personalni kapacitet, str. 253
- Tablica 48.** Broj stanovnika, str. 253
- Tablica 49.** Indeks razvijenosti, str. 255

- Tablica 50.** Prikupljeni podaci za potrebe testiranja hipoteza, str. 256
- Tablica 51.** Deskriptivna statistika broja JLS koje su odgovorile na upitnik, str. 258
- Tablica 52.** Rezultati deskriptivne statistike, str. 259
- Tablica 53.** Održavanje nerazvrstanih cesta, str. 259
- Tablica 54.** Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, str. 260
- Tablica 55.** Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, str. 261
- Tablica 56.** Održavanje javnih zelenih površina, str. 262
- Tablica 57.** Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, str. 262
- Tablica 58.** Održavanje groblja i krematorija unutar groblja, str. 263
- Tablica 59.** Održavanje čistoće javnih površina, str. 264
- Tablica 60.** Održavanje javne rasvjete, str. 264
- Tablica 61.** Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, str. 265
- Tablica 62.** Usluge javnih tržnica na malo, str. 266
- Tablica 63.** Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja, str. 267
- Tablica 64.** Komunalni linijski prijevoz putnika, str. 267
- Tablica 65.** Obavljanje dimnjačarskih poslova, str. 268
- Tablica 66.** Rezultati deskriptivne statistike, str. 270
- Tablica 67.** Model obavljanja komunalnih djelatnosti, str. 271
- Tablica 68.** Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 275
- Tablica 69.** Rezultati testiranja razlika t-testom za djelatnost održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 276
- Tablica 70.** Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje javne rasvjete obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 276
- Tablica 71.** Rezultati testiranja razlika t-testom za djelatnost održavanje javne rasvjete između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 277

Tablica 72. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 278

Tablica 73. Rezultati testiranja razlika t-testom za usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 278

Tablica 74. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost komunalni linijski prijevoz putnika obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 279

Tablica 75. Rezultati testiranja razlika t-testom za linijski prijevoz putnika između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 279

Tablica 76. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje nerazvrstanih cesta obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 280

Tablica 77. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje nerazvrstanih cesta između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 281

Tablica 78. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 281

Tablica 79. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 282

Tablica 80. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje javnih zelenih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 283

Tablica 81. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje javnih zelenih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 283

Tablica 82. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 284

Tablica 83. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 284

Tablica 84. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanja groblja i krematorija unutar groblja obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 285

Tablica 85. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje groblja i krematorija unutar groblja na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 285

Tablica 86. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost održavanje čistoće javnih površina obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 286

Tablica 87. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje čistoće javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 286

Tablica 88. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 287

Tablica 89. Rezultati testiranja razlika t-testom za održavanje usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 287

Tablica 90. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost dimnjačarskih poslova obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 288

Tablica 91. Rezultati testiranja razlika t-testom za djelatnost dimnjačarskih poslova između JLS-ova koje djelatnost obavljaju direktno i JLS koje obavljaju indirektno u aspektima upravnih kapaciteta, str. 288

Tablica 92. Deskriptivna statistika za JLS koje djelatnost usluge javnih tržnica na malo obavljaju direktno i indirektno s obzirom na njihov upravni kapacitet, str. 289

Tablica 93. Dostatnost vlastitih prihoda, str. 297

Tablica 94. Korištenje vanjskog ugovaranja, str. 297

Tablica 95. Razlozi ne korištenja outsourcinga, str. 298

Tablica 96. Glavni razlozi korištenja outsourcinga, str. 298

Tablica 97. Osnovne i pomoćne djelatnosti, str. 299

Tablica 98. Indikatori učinkovitosti, str. 301

Tablica 99. Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge, str. 301

Tablica 100. Kvaliteta izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse, str. 302

Tablica 101. Inovativnost u načinu isporuke usluge, str. 302

Tablica 102. Smanjenje troškova osoblja, str. 304

- Tablica 103.** Smanjenje ostalih operativnih troškova, str. 304
- Tablica 104.** Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne, str. 304
- Tablica 105.** Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla, str. 306
- Tablica 106.** Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju, str. 306
- Tablica 107.** Rezultati deskriptivne statistike- Razina kvalitete pružene usluge, str. 308
- Tablica 108.** Rezultati deskriptivne statistike- Razina troškovne učinkovitosti, str. 309
- Tablica 109.** Rezultati deskriptivne statistike- Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga, str. 310
- Tablica 110.** Rezultati deskriptivne statistike- Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga, str. 311
- Tablica 111.** Rezultati deskriptivne statistike- Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla, str. 311
- Tablica 112.** Rezultati deskriptivne statistike- Lakša i brža prilagodna promjenama u okruženju, str. 312
- Tablica 113.** Rezultati deskriptivne statistike na pitanje pozicije ispitanika u Društvu, str. 316
- Tablica 114.** Rezultati deskriptivne statistike na pitanje o obliku vlasništva, str. 317
- Tablica 115.** Rezultati deskriptivne statistike o veličina Društva, str. 317
- Tablica 116.** Rezultati deskriptivne statistike o dostatnosti vlastitih prihoda, str. 317
- Tablica 117.** Aritmetičke sredine, medijalne vrijednosti i standardne devijacije stupnja slaganja s tvrdnjama koje se odnose na odnosu rukovoditelja komunalnih društava i nositelja javne vlasti, str. 318
- Tablica 118.** Rezultati deskriptivne statistike - Uprava Društva dijeli poslovne informacije s nositeljem javne vlasti, str. 319
- Tablica 119.** Rezultati deskriptivne statistike- Uprava Društva se prilagođava zahtjevima koji dolaze od nositelja javne vlasti, str. 320
- Tablica 120.** Rezultati deskriptivne statistike -Odnos između Uprave Društva i nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika) pokazuje visoku razinu međusobnog povjerenja, str. 320
- Tablica 121.** Rezultati deskriptivne statistike - Društvo nema dovoljno kapaciteta (resursa, kadrova, financija) da bi izvršavala zahtjeve nositelja javne vlasti, str. 321
- Tablica 122.** Rezultati deskriptivne statistike - Upravi Društva važnije je udovoljiti zahtjevima korisnika usluga nego zahtjevima nositelja javne vlasti, str. 321
- Tablica 123.** Rezultati deskriptivne statistike- za slaganje s tvrdnjama, str. 322

Tablica 124. Rezultati deskriptivne statistike- Slaganje s tvrdnjom u kojoj se mjeri promjene Uprava Društva odvijaju pod utjecajem nositelja javne vlasti, str. 327

Tablica 125. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom u kojoj mjeri promjene Uprava društva utječu na realizaciju strateških ciljeva Društva, str. 328

Tablica 126. Rezultati deskriptivne statistike - slaganje s tvrdnjom o utjecaju promjene nositelja javne vlasti na veću fluktuaciju Uprava komunalnih društava, str. 329

Tablica 127. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom da novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) mijenja postojeće Uprave komunalnog Društva isključivo radi poboljšanja organizacije Društva, str. 330

Tablica 128. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom da novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) cijeni uspješnost postojeće Uprave komunalnog Društva i ne mijenja, str. 331

Tablica 129. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjom da izbornopolitičke promjene na lokalnoj razini (Gradonačelnika/Načelnika) imaju slabiji učinak na promjenu postojeće Uprave komunalnih Društava, ako Društvo ostvaruje pozitivne rezultate, str. 332

Tablica 130. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o napredovanju zaposlenika, str. 333

Tablica 131. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o zapošljavanju, str. 333

Tablica 132. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o sankcioniranju zaposlenika, str. 334

Tablica 133. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o politikama plaća i nagrađivanja zaposlenika, str. 334

Tablica 134. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o ocjenjivanju zaposlenika, str. 334

Tablica 135. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o politikama cijena komunalnih usluga ili proizvoda, str. 335

Tablica 136. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o primjeni vanjskog ugovaranja, str. 336

Tablica 137. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o politikama investicija, str. 336

Tablica 138. Rezultati deskriptivne statistike- slaganje s tvrdnjama autonomnog odlučivanja Uprave Društva o oblicima zaduživanja, str. 337

Tablica 139. Rezultati deskriptivne statistike (objedinjeni), str. 338

Tablica 140. Aritmetička sredina, medijan i standardna devijacija prosječne autonomije trgovačkog društva, str. 339

Tablica 141. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje o uspostavljenim ciljevima Društva, str. 340

Tablica 142. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima li Društvo kreiranu viziju i misiju, str. 341

Tablica 143. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima li Društvo formulirane opće ciljeve, str. 341

Tablica 144. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima li Društvo formulirane posebne ciljeve, str. 341

Tablica 145. Rezultati deskriptivne statistike o tome ima jesu li kratkoročni ciljevi su usklađeni s dugoročnim ciljevima, str. 342

Tablica 146. Rezultati deskriptivne statistike o tome jesu li s ciljevima su upoznati svi oni koji ih u Društvu trebaju znati, str. 342

Tablica 147. Rezultati deskriptivne statistike o tome jesu li zaposlenicima od kojih se očekuje ispunjenje ciljeva pružena je prilika participiranja u kreiranju ciljeva, str. 342

Tablica 148. Aritmetička sredina, medijan i standardna devijacija realizacije strateških ciljeva, str. 343

Tablica 149. Rezultati deskriptivne statistike o realizaciji strateških ciljeva, str. 343

Tablica 150. Rezultati deskriptivne statistike na tvrdnje o primjeni SMART metode, str. 345

Tablica 151. Rezultati deskriptivne statistike o metodama definiranja ciljeva, str. 346

Tablica 152. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje u kojoj mjeri Uprava Društva utječe na formuliranje strateških ciljeva, str. 346

Tablica 153. Rezultati deskriptivne statistike na pitanje o utjecaj nositelja javne vlasti na realizaciju strateških ciljeva Društva, str. 348

Tablica 154. Rezultati deskriptivne statistike utjecaja autonomije na realizaciju strateških ciljeva, str. 348

Tablica 155. Rezultati ANOVA testa o utjecaju autonomije na realizaciju strateških ciljeva, str. 349

Tablica 156. Rezultati koeficijenta o utjecaju autonomije na realizaciju strateških ciljeva, str. 349

Tablica 157. Rezultati mjerenja produktivnosti, str. 357

Tablica 158. Rezultati mjerenja ekonomičnosti, str. 359

Tablica 159. Rezultati mjerenja rentabilnosti, str. 361

- Shema 1.** Hipoteze istraživanja, str. 20
- Shema 2.** Prikaz varijabli, indikatora i načina njihovog mjerenja, str. 30
- Shema 3.** Prikaz razvoja javnih službi, str. 72
- Shema 4.** Prikaz službi od općeg interesa, str. 75
- Shema 5.** Izvori prava EU, str. 77
- Shema 6.** Primjeri relevantnih odluka suda EU i temeljni pojmovi važnih za shvaćanje službi od općeg interesa, str. 83
- Shema 7.** Tendencije razvoja službi od općeg interesa, str. 85
- Shema 8.** Razvoj upravnih reformi, str. 102
- Shema 9.** Pokretači vanjskog ugovaranja, str. 138
- Shema 10.** Kategorizacija transakcijskih troškova, str. 150
- Shema 11.** Oblici političkog utjecaja, str. 156
- Shema 12.** Koristi generirane strateškim planiranjem, str. 162
- Shema 13.** Obilježja S.M.A.R.T. ciljeva, str. 164
- Shema 14.** Prikaz strateškog plana s odabranim općim i posebnim ciljevima, str. 168
- Shema 15.** Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u većini OECD zemalja, str. 201
- Shema 16.** Organizacijski oblici pružanja lokalnih usluga u Nizozemskoj, str. 202
- Shema 17.** Organizacijski oblici pružanja lokalnih usluga u Sjedinjenim Američkim Državama, str. 203
- Shema 18.** Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti, str. 225
- Shema 19.** Ugovor o koncesiji, str. 228
- Shema 20.** Vrste upravnog kapaciteta, str. 231
- Shema 21.** Četiri oblika međusobno povezanih temeljnih aktivnosti, str. 239
- Shema 22.** Komponente upravnog kapaciteta, str. 241
- Shema 24.** Povezanost i odgovornost dionika u pogledu odgovornosti, str. 365
- Graf 1.** JLS koje obavljaju djelatnosti na temelju odluke predstavničkog tijela (istraživački uzorak), str. 221
- Graf 2.** Vrste djelatnosti koje se obavljaju na temelju odluke predstavničkog tijela (istraživački uzorak), str. 222

- Graf 3.** Direktno obavljanje djelatnosti, str. 291
- Graf 4.** Indirektno obavljanje djelatnosti, str. 293
- Graf 5.** Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge, str. 302
- Graf 6.** Kvaliteta izvršitelja u odnosu na vlastite resurse, str. 303
- Graf 7.** Inovativnost u načinu isporuke usluge, str. 303
- Graf 8.** Smanjenje troškova osoblja, str. 305
- Graf 9.** Smanjenje ostalih operativnih troškova, str. 305
- Graf 10.** Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne, str. 305
- Graf 11.** Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla, str. 306
- Graf 12.** Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju, str. 307
- Graf 13.** Financijska i revizijska pravila ograničavaju financijsku autonomiju, str. 325
- Graf 14.** Pravila javne nabave negativno utječu na upravljačku autonomiju, str. 325
- Graf 15.** Pravila radnog prava ograničavaju upravljačku autonomiju, str. 325
- Graf 16.** Ulaganje u nove tehnologije uvjetovana su prenormiranim pravnim okruženjem, str. 326
- Graf 17.** Porast troškova poslovanja uvjetovan je djelovanjem poreznih propisa, str. 326
- Histogram 1.** Prosječna razina autonomije trgovačkog društva, str. 339
- Histogram 2.** Realizacija strateških ciljeva, str. 344

9 ANKETE



Section A: uvod

Nastavak upitnika odnosi se na komunalne djelatnosti čije se obavljanje organizira unutar Vašeg samoupravnog područja te modalitet (organizacijski oblik) njihovog obavljanja.

Predmetne djelatnosti obuhvaćaju komunalne djelatnosti propisane u člancima 22., 24. i 26., Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20):

- komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture
- uslužne komunalne djelatnosti
- druge djelatnosti za koje je predstavničko tijelo JLS odlukom odredilo da su od značaja za lokalnu zajednicu.

Modaliteti njihovog obavljanja propisani u članku 33. istog zakona:

- trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno
- javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave
- služba – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave
- pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
- pravna i fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti

Dodatno, indirektno ili eksternalizirano obavljanje djelatnosti definirano je kao proces prepuštanja određenih aktivnosti koje su se izvodile unutar organizacije, vanjskom partneru (izvođaču)

A1. 1. Za početak molim odaberite Vašu jedinicu lokalne samouprave (u nastavku: JLS)

BARILOVIĆ	☐
BEDEKOVČINA	☐
BISTRA	☐
BJELOVAR	☐
BRDOVEC	☐
BRESTOVAC	☐
BREZNIČKI HUM	☐
BRINJE	☐
BROD MORAVICE	☐
CESTICA	☐
CIVLJANE	☐



CRNAC	☐
ČAGLIN	☐
ČAKOVEC	☐
ČAVLE	☐
ČEPIN	☐
DARDA	☐
DEKANOVEC	☐
DONJA DUBRAVA	☐
DONJI KUKURUZARI	☐
DONJI VIDOVEC	☐
DRAGALIĆ	☐
DUBROVNIK	☐
DUGI RAT	☐
DVOR	☐
ĐULOVAC	☐
ERDUT	☐
ERVENIK	☐
GORNJI BOGIĆEVCI	☐
GOSPIĆ	☐
GROŽNJAN	☐
HLEBINE	☐
HRVATSKA DUBICA	☐
IVANKOVO	☐
JAKŠIĆ	☐
JANJINA	☐
JESENJE	☐
JOSIPDOL	☐
KALNIK	☐
KAMANJE	☐



KAPTOL ☐
KARLOBAG ☐
KARLOVAC ☐
KAŠTELA ☐
KIJEVO ☐
KISTANJE ☐
KLIS ☐
KONAVLE ☐
KOPRIVNICA ☐
KRAPINA ☐
KUKLJICA ☐
LANIŠĆE ☐
LEČEVICA ☐
LEKENIK ☐
LEVANJSKA VAROŠ ☐
LIŠANE OSTROVIČKE ☐
LIŽNJAN ☐
LOKVE ☐
LOVAS ☐
LOVINAC ☐
MAJUR ☐
MALA SUBOTICA ☐
MARČANA ☐
MARIJA BISTRICA ☐
MARUŠEVEC ☐
MATULJI ☐
MEDULIN ☐
MIKLEUŠ ☐
NEDELIŠĆE ☐



NEGOSLAVCI ☐
NOVA BUKOVICA ☐
NOVA RAČA ☐
NOVI GOLUBOVEC ☐
NOVO VIRJE ☐
NUŠTAR ☐
OPRTALJ ☐
ORIOVAC ☐
OSIJEK ☐
PAZIN ☐
PERUŠIĆ ☐
PITOMAČA ☐
PLITVIČKA JEZERA ☐
PODRAVSKA MOSLAVINA ☐
PODSTRANA ☐
POLIČNIK ☐
POVLJANA ☐
POŽEGA ☐
PRESEKA ☐
PRIOMOŠTEN ☐
PULA ☐
RAKOVEC ☐
RIBNIK ☐
RIJEKA ☐
ROVIŠĆE ☐
RUGVICA ☐
SABORSKO ☐
SAMOBOR ☐
SEVERIN ☐





SIBINJ ☐
SISAK ☐
SKRAD ☐
SLAVONSKI BROD ☐
SPLIT ☐
STARA GRADIŠKA ☐
STARO PETROVO SELO ☐
SUČURAJ ☐
SUHOPOLJE ☐
SUKOŠAN ☐
SUNJA ☐
SVETI FILIP JAKOV ☐
SVETI IVAN ŽABNO ☐
SVETI JURAJ NA BREGU ☐
SVETI KRIŽ ZAČRETJE ☐
SVETI PETAR OREHOVEC ☐
ŠIBENIK ☐
ŠPIŠIĆ BUKOVICA ☐
TISNO ☐
TOMPOJEVCI ☐
TRNOVEC BARTOLOVEČKI ☐
TRPANJ ☐
TRPINJA ☐
VARAŽDIN ☐
VELA LUKA ☐
VELIKA ☐
VELIKA GORICA ☐
VELIKA TRNOVITICA ☐
VELIKI BUKOVEC ☐



VINKOVICI ☐
VIRJE ☐
VIROVITICA ☐
VISOKO ☐
VIŠKOVO ☐
VOJNIC ☐
VRHOVINE ☐
VUKA ☐
VUKOVAR ☐
ZADAR ☐
ZADVARJE ☐
ZAGORSKA SELA ☐
ZAŽABLJE ☐
ZRINSKI TOPOLOVAC ☐
ŽUMBERAK ☐
ŽUPA DUBROVAČKA ☐

A2. 2. Molim upišite ukupan broj trenutno zaposlenih osoba u upravnim tijelima Vaše jedinice lokalne samouprave. Ako ne znate točan broj procijenite.

Upišite u formatu cijelog broja

A3. Molim upišite ukupan broj trenutno zaposlenih dužnosnika i službenika u upravnim tijelima Vaše jedinice lokalne samouprave.

Ako ne znate točno, procijenite.

Molim upišite u formatu cijelog broja.

Broj dužnosnika

Broj službenika zaposlenih na puno radno vrijeme

Broj službenika zaposlenih na pola radnog vremena



A4. 4. Označite vrstu jedinice lokalne samouprave

Grad ☐

Općina ☐

A5. 5. Je li grad ujedno i sjedište županije?

Da ☐

Ne ☐

Section B: Komunalne djelatnosti

B1. 6. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje nerazvrstanih cesta

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B2. 6A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje nerazvrstanih cesta

Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B3. 7. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima.

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐



Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B4. 7A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima

Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B5. 8. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B6. 8A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda

Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)



B7. 9. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje javnih zelenih površina

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B8. 9A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje javnih zelenih površina

Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B9. 10. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐



B10. 10A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene

Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B11. 11. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje groblja i krematorija unutar groblja

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B12. 11A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje groblja i krematorija unutar groblja

Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B13. 12. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje čistoće javnih površina

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐



Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	☐
Indirektno – ugovor o koncesiji	☐
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	☐
Organizirano zajednički s drugom JLS	☐
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	☐

B14. 12A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje čistoće javnih površina
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B15. 13. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Održavanje javne rasvjete

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon	☐
Direktno – javna ustanova	☐
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	☐
Indirektno – ugovor o koncesiji	☐
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	☐
Organizirano zajednički s drugom JLS	☐
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	☐

B16. 13A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Održavanje javne rasvjete
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)



B17. 14. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon	☐
Direktno – javna ustanova	☐
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	☐
Indirektno – ugovor o koncesiji	☐
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	☐
Organizirano zajednički s drugom JLS	☐
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	☐

B18. 14A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B19. 15. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Usluge javnih tržnica na malo

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon	☐
Direktno – javna ustanova	☐
Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno	☐
Indirektno – ugovor o koncesiji	☐
Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti	☐
Organizirano zajednički s drugom JLS	☐
Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi	☐



B20. 15A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Usluge javnih tržnica na malo
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B21. 16. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B22. 16A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B23. 17. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Komunalni linijski prijevoz putnika

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐



Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B24. 17A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Komunalni linijski prijevoz putnika
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

B25. 18. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost Obavljanje dimnjačarskih poslova.

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

B26. 18A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti Obavljanje dimnjačarskih poslova.
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)



B27. 20. Ukoliko postoje komunalne djelatnosti koje se obavljaju na temelju odluke predstavničkog tijela jer su od značaja za lokalnu zajednicu upišite koje su to djelatnosti i modalitet njihovog obavljanja:
Označite kućicu i upišite do 5 djelatnosti. Ako u Vašoj jedinici lokalne samouprave nema takvih djelatnosti, preskočite ovo pitanje.

Djelatnost 1 ☐

Djelatnost 2 ☐

Djelatnost 3 ☐

Djelatnost 4 ☐

Djelatnost 5 ☐

Section C: Komunalne ostale djelatnosti

C1. 21. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost {INSERTANS:793645X295X30981comment}

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

C2. 21A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti {INSERTANS:793645X295X30981comment}
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)



C3. 22. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost {INSERTANS:793645X295X30982comment}

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

C4. 22A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti {INSERTANS:793645X295X30982comment}
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

C5. 23. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost {INSERTANS:793645X295X30983comment}

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐



C6. 23A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti {INSERTANS:793645X295X30983comment}
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

C7. 24. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost {INSERTANS:793645X295X30984comment}

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐

Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

C8. 24A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti {INSERTANS:793645X295X30984comment}
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

C9. 25. Na koji način na području Vaše jedinice lokalne samouprave obavljate komunalnu djelatnost {INSERTANS:793645X295X30985comment}

Označite jedan ili više načina obavljanja navedene komunalne djelatnosti na području Vaše jedinice lokalne samouprave.

Direktno – vlastiti pogon ☐

Direktno – javna ustanova ☐



Direktno – trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno ☐

Indirektno – ugovor o koncesiji ☐

Indirektno – ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti ☐

Organizirano zajednički s drugom JLS ☐

Nemamo organizirano u našoj lokalnoj samoupravi ☐

C10. 25A. Upišite naziv trgovačkog društva kojeg je VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ILI VIŠE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE osnovalo za obavljanje djelatnosti {INSERTANS:793645X295X30985comment}
Ako djelatnost obavlja više trgovačkih društava upišite do dva trgovačka društva koja smatrate najvažnijima

Naziv trgovačkog društva

Naziv drugog trgovačkog društva (ako postoji)

C11. 26. Molim Vas da navedete glavne razloge zbog kojih ste se odlučili na indirektno (eksternalizirano) obavljanje određenih komunalnih djelatnosti.

Eksternalizirano obavljanje djelatnosti: Proces prepuštanja, određenih aktivnosti koje su se izvodile unutar organizacije, vanjskom partneru (izvođaču)

Nije primijenljivo jer nema eksternalizacije obavljanja djelatnosti ☐

Nedostatak vlastitih ljudskih resursa ☐

Zbog nižih troškova ☐

Zbog veće kvalitete usluge koja se može ostvariti povjeravanjem vanjskom pružatelju ☐

Veća usmjerenost na obavljanje osnovne djelatnosti ☐

Pristup novim vještinama, tehnologijama i inovacijama ☐

Povećanje fleksibilnosti ☐

Podjela rizika poslovanja sa vanjskim pružateljem usluge ☐

Preraspodjela internih resursa na više strateških zadataka ☐

Ostalo ☐

Ostalo



Section A: OSNOVNE INFORMACIJE

A1. Koja je Vaša pozicija u Upravi Društva?

- Predsjednik uprave ☐
- Član uprave ☐
- Direktor ☐
- Zamjenik direktora ☐
- Ostalo ☐

Ostalo

A2. Označite oblik vlasništva Vašeg Društva.

- U vlasništvu jedne (1) jedinice lokalne samouprave ☐
- U vlasništvu više jedinica lokalne samouprave ☐
- Dijelom u privatnom vlasništvu ☐
- U cijelosti u privatnom vlasništvu ☐
- Ostalo ☐

Ostalo

A3. Koja je visina udjela jedne ili više jedinica lokalne samouprave unutar vlasničke strukture Društva?

- Do 20% ☐
- 20,1% do 50% ☐
- 50,1% do 100% ☐



A4. U koju skupinu prema veličini pripada Vaše Društvo (podjela prema Zakonu o računovodstvu, članak 5)?

- Mikro društva ☐
- Mala društva ☐
- Srednja društva ☐
- Velika društva ☐

A5. Jesu li vlastiti prihodi Društva dostatni za financiranje/obavljanje zakonom propisanih aktivnosti Društva (pružanja komunalnih usluga)?

- Da, jesu ☐
- Ne, nisu ☐

Section B: VANJSKO UGOVARANJE (OUTSOURCING)

U sljedećem dijelu upitnika izražene su tvrdnje koje se odnose na učinkovitost obavljanja komunalnih djelatnosti putem outsourcinga.

Indikatori učinkovitosti se manifestiraju kroz kvalitetu pružene usluge, trošak pružene usluge i fleksibilnost u pružanju usluga.

Molim Vas ocijenite svoje zadovoljstvo sljedećim performansama pružanja komunalnih djelatnosti putem vanjskog ugovaranja.

B1. Je li u dosadašnjoj poslovnoj praksi Društva korišten institut vanjskog ugovaranja (outsourcing) u obavljanju pojedinih aktivnosti?

- Da, za jednu aktivnost ☐
- Da, za više aktivnosti ☐
- Ne, nikada ☐

B2. Koji su glavni razlozi zbog kojih nikada niste koristili outsourcing (vanjsko ugovaranje usluga)?

- Smatramo da je najbolje sve aktivnosti obavljati unutar Društva ☐
- Strah od gubitka autonomije upravljanja poslovnim procesima ☐
- Zabrinutost za zadržavanje radnih mjesta zaposlenika ☐
- Nepostojanje kvalitetnih pružatelja usluga na tržištu ☐
- Premalen izbor i brojnost kvalitetnih pružatelja usluga na tržištu ☐
- Nismo uopće razmatrali korištenje outsourcinga ☐



Ostalo ☐

B3. Navedite glavne razloge zbog kojih obavljanje određenih osnovnih ili pomoćnih djelatnosti ugovarate putem vanjskog pružatelja usluga (outsourcingom).

Pristup novim vještinama, tehnologijama i inovacijama ☐

Nedostatak vlastitih resursa ☐

Niska kompetentnost Društva u izvođenju zadane aktivnosti u odnosu na outsourcing pružatelja ☐

Veća kvaliteta usluge koja se može ostvariti povjeravanjem vanjskom pružatelju ☐

Smanjenje troškova i njihova kontrola ☐

Preraspodjela internih resursa i njihovo oslobađanje za druge svrhe/poslove ☐

Pretvaranje fiksnih troškova u varijabilne ☐

Povećanje fleksibilnosti u poslovanju ☐

Veća usmjerenost Društva na obavljanje osnovne djelatnosti ☐

Ostalo ☐

B4. U sljedećem popisu osnovnih djelatnosti označite one koje obavljate u vlastitom aranžmanu, one koje obavljate putem vanjskog ugovaranja, te one djelatnosti koje ne obavljate niti na koji način

	U vlastitom aranžmanu	Kroz vanjskog posrednika	Ne obavljano niti na koji način
Održavanje nerazvrstanih cesta	☐	☐	☐
Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	☐	☐	☐
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	☐	☐	☐
Održavanje javnih zelenih površina	☐	☐	☐



	U vlastitom aranžmanu	Kroz vanjskog posrednika	Ne obavljano niti na koji način
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	☐	☐	☐
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	☐	☐	☐
Održavanje čistoće javnih površina	☐	☐	☐
Održavanje javne rasvjete	☐	☐	☐
Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	☐	☐	☐
Usluge javnih tržnica na malo	☐	☐	☐
Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	☐	☐	☐
Komunalni linijski prijevoz putnika	☐	☐	☐
Obavljanje dimnjačarskih poslova	☐	☐	☐

B5. Na popisu pomoćnih djelatnosti označite one koje obavljate u vlastitom aranžmanu, one koje obavljate putem vanjskog ugovaranja te one djelatnosti koje ne obavljate ni na koji način

	U vlastitom aranžmanu	Kroz vanjskog posrednika	Ne obavljano niti na koji način
Osiguranje objekata i zaštitarska služba	☐	☐	☐
Izrada tehničke dokumentacije	☐	☐	☐
Usluge čišćenja i održavanja objekata	☐	☐	☐
Računovodstvene djelatnosti	☐	☐	☐
Pravni poslovi i druge intelektualne usluge	☐	☐	☐
Korištenje informacijske tehnologije	☐	☐	☐
Usluge agencije za privremeno zapošljavanje u ustupanje radnika	☐	☐	☐
Zimska služba	☐	☐	☐
Građevinski radovi	☐	☐	☐

B6. Postoje li neke druge komunalne djelatnosti koje obavlja Vaše društvo jer su od značaja za lokalnu zajednicu?

Da ☐

Ne ☐



B7.

Koje su to djelatnosti?

Molimo upišite djelatnosti i na koji ih način obavljate

Komunalna djelatnost 1

U vlastitom aranžmanu

Vanjskim ugovaranjem (Outsourcingom)

B8.

Koje su to djelatnosti?

Molimo upišite djelatnosti i na koji ih način obavljate

Komunalna djelatnost 2

U vlastitom aranžmanu

Vanjskim ugovaranjem (Outsourcingom)

B9.

Koje su to djelatnosti?

Molimo upišite djelatnosti i na koji ih način obavljate

Komunalna djelatnost 3

U vlastitom aranžmanu

Vanjskim ugovaranjem (Outsourcingom)

B10.

Koje su to djelatnosti?

Molimo upišite djelatnosti i na koji ih način obavljate

Komunalna djelatnost 4

U vlastitom aranžmanu

Vanjskim ugovaranjem (Outsourcingom)



B11.

Koje su to djelatnosti?

Molimo upišite djelatnosti i na koji ih način obavljate

Komunalna djelatnost 5

U vlastitom aranžmanu

Vanjskim ugovaranjem (Outsourcingom)

B12. Razina kvalitete pružene usluge

	Izrazito loše	Loše	Osrednje	Dobro	Izrazito dobro
Broj pritužbi ili reklamacija za pružene usluge	☐	☐	☐	☐	☐
Kvaliteta izvršitelja poslova u odnosu na vlastite resurse	☐	☐	☐	☐	☐
Inovativnost u načinu isporuke usluge	☐	☐	☐	☐	☐

B13. Razina troškovne učinkovitosti (cost effectiveness) pružene usluge

	Izrazito loše	Loše	Osrednje	Dobro	Izrazito dobro
Smanjenje troškova osoblja	☐	☐	☐	☐	☐
Smanjenje ostalih operativnih troškova	☐	☐	☐	☐	☐
Uštede uslijed promjene fiksnih troškova u varijabilne	☐	☐	☐	☐	☐

B14. Povećana fleksibilnost u izvođenju usluga

	Izrazito loše	Loše	Osrednje	Dobro	Izrazito dobro
Mogućnost pristupa potrebnim resursima u slučajevima povećanja obujma posla	☐	☐	☐	☐	☐
Lakša i brža prilagodba promjenama u okruženju	☐	☐	☐	☐	☐



Section C: AUTONOMIJA MENADŽERA U UPRAVLJANJU LJUDSKIM POTENCIJALIMA I FINACIJAMA

Pitanja koja slijede uključuju pokazatelje razine autonomije (slobode) Uprave Društva u odlučivanju i upravljanju u području ljudskih potencijala i financija te njezin odnos prema nositelju javne vlasti (Gradonačelnika/načelnika općine)

C1. U kojoj mjeri Uprava Društva može autonomno - bez utjecaja nositelja vlasti (Gradonačelnika/ Načelnika općine) - odlučivati o:

	Niti imalo	Malo	Donekle	Puno	U potpunos ti
Napredovanju zaposlenika	☐	☐	☐	☐	☐
Zapošljavanju zaposlenika u Društvu	☐	☐	☐	☐	☐
Sankcioniranju zaposlenika	☐	☐	☐	☐	☐
Politikama plaća i nagrađivanja zaposlenika	☐	☐	☐	☐	☐
Ocjenjivanju zaposlenika	☐	☐	☐	☐	☐
Politikama cijena komunalnih usluga ili proizvoda	☐	☐	☐	☐	☐
O planu poslovanja	☐	☐	☐	☐	☐
O primjeni vanjskog ugovaranja (outsourcing)	☐	☐	☐	☐	☐
Politikama investicija	☐	☐	☐	☐	☐
O oblicima zaduživanja za kredite, emisije obveznica i sl.	☐	☐	☐	☐	☐

C2. Do koje mjere se slažete sa sljedećim tvrdnjama:

	1 - Uopće se ne slažem	2 - Uglavnom se ne slažem	3 - Nit se slažem, ali se ne dajem	4 - Uglavnom se slažem	5 - U potpunosti se slažem
Uprava Društva dijeli poslovne informacije s nositeljem javne vlasti (Gradonačelnikom/Načelnikom općine)	☐	☐	☐	☐	☐
Uprava Društva se prilagođava zahtjevima koji dolaze od nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)	☐	☐	☐	☐	☐
Odnos između Uprave Društva i nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika) pokazuje visoku razinu međusobnog povjerenja	☐	☐	☐	☐	☐
Društvo nema dovoljno kapaciteta (resursa, kadrova, financija) da bi izvršavala zahtjeve nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)	☐	☐	☐	☐	☐



	1 - Uopće se ne slažem	2 - Uglavnom se ne slažem	3 - Nit se slažem, ali se ne dajem	4 - Uglavnom se slažem	5 - U potpunosti se slažem
Upravi Društva važnije je udovoljiti zahtjevima korisnika usluga nego zahtjevima nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika)	☐	☐	☐	☐	☐

C3. Molim Vas označiti u kojoj se mjeri slažete sa sljedećim tvrdnjama koje se odnose na utjecaj institucionalnih uvjeta (propisa) na upravljačku autonomiju.

	1 - Uopće se ne slažem	2 - Uglavnom se ne slažem	3 - Nit se slažem, ali se ne dajem	4 - Uglavnom se slažem	5 - U potpunosti se slažem
Financijska i revizijska pravila i rutine ograničavaju financijsku autonomiju	☐	☐	☐	☐	☐
Pravila javne nabave negativno utječu na upravljačku autonomiju	☐	☐	☐	☐	☐
Pravila radnog prava utječu negativno na upravljačku autonomiju	☐	☐	☐	☐	☐
Ulaganje u nove tehnologije uvjetovano je normativnim djelovanjem	☐	☐	☐	☐	☐
Porast troškova poslovanja uvjetovan je djelovanjem poreznih propisa	☐	☐	☐	☐	☐

Section D: UTJECAJ VISOKE FLUKTUACIJE MENAŽMENTA I PROMJENA U PRAVNOM OKRUŽENJU

Slijedeći dio upitnika odnosi se na pitanja vezana uz utjecaj promjena Uprava komunalnih Društava, uzrokovanih promjenama nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika) te prenormiranosti i promjena u pravnom okruženju

D1. U kojoj se mjeri promjene Uprava Društva odvijaju pod utjecajem nositelja javne vlasti?

Vrlo rijetko	☐
Rijetko	☐
Povremeno	☐
Često	☐
Vrlo često	☐



D2. U kojoj mjeri promjene Uprava društva utječu na realizaciju strateških ciljeva Društva?

Izrazito malo ☐

Malo ☐

Donekle ☐

Puno ☐

Izuzetno puno ☐

D3. U sljedećem dijelu upitnika izražene su tvrdnje koje se odnose na promjene Uprava u komunalnim Društvima uvjetovana izborno-političkim ciklusima

1 - Uopće se ne slažem 2 - Uglavnom se ne slažem 3 - Nit se slažem, nit se ne slažem 4 - Uglavnom se slažem 5 - U potpunosti se slažem

Fluktuacija Uprava komunalnih društava je veća ukoliko dođe do promjene nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika) ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) mijenja postojeće Uprave komunalnog Društva isključivo radi poboljšanja organizacije Društva ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Novo izabrani nositelj javne vlasti (Gradonačelnik/Načelnik) cijeni uspješnost postojeće Uprave komunalnog Društva i ne mijenja i ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Izbornopolitičke promjene na lokalnoj razini (Gradonačelnika/Načelnika) imaju slabiji učinak na promjenu postojeće Uprave komunalnih Društava, ako Društvo ostvaruje pozitivne rezultate ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

D4. Molim Vas označiti u kojoj se mjeri slažete sa sljedećim tvrdnjama koje se odnose na utjecaj prenormiranosti i učestalih promjena u pravnom okruženju, na upravljačku autonomiju i realizaciju razvojnih planova Društva

1 - Uopće se ne slažem 2 - Uglavnom se ne slažem 3 - Nit se slažem, nit se ne slažem 4 - Uglavnom se slažem 5 - U potpunosti se slažem

Financijska i revizijska pravila, ograničavaju financijsku autonomiju ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pravila javne nabave negativno utječu na upravljačku autonomiju ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Pravila radnog prava ograničavaju upravljačku autonomiju ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Ulaganja u nove tehnologije uvjetovana su prenormiranim pravnim okruženjem ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Porast troškova poslovanja uvjetovan je djelovanjem poreznih propisa ☐ ☐ ☐ ☐ ☐



Section E: STRATEŠKI CILJEVI I STRATEŠKO PLANIRANJE

E1. Sljedeće tvrdnje odnose se na pitanja povezana sa strateškim planiranjem i određivanje strateških ciljeva Društva.

Molim Vas označiti sa "Da" ili "Ne" aspekte koji su definirani Društvu.

Da Ne

Društvo ima kreiranu viziju i misiju ☐ ☐

Društvo ima formuliране opće ciljeve ☐ ☐

Društvo ima formuliране posebne ciljeve ☐ ☐

Kratkoročni ciljevi su usklađeni s dugoročnim ciljevima ☐ ☐

S ciljevima su upoznati svi oni koji ih u Društvu trebaju znati (zaposlenici kojima je strateško planiranje u opisu posla / koji su dužni provoditi donesene mjere) ☐ ☐

Zaposlenicima od kojih se očekuje ispunjenje ciljeva pružena je prilika participiranja u kreiranju ciljeva ☐ ☐

E2. Sljedeće tvrdnje odnose se na SMART (Specific Measurable Achievable Realistic Time-bound) metode definiranja ciljeva.

Označite koje se tvrdnje vezane uz formuliranje strateških ciljeva, odnose na Društvo.

Ciljevi su zadani u pisanom obliku ☐

Ciljevi su jasno određeni (S) ☐

Ciljevi su mjerljivi (numerički, kvantitativno...) (M) ☐

Ciljevi su ostvarivi (postoje jasni uvjeti za realizaciju cilja) (A) ☐

Ciljevi su realni (ovise o raspoloživosti resursa) (R) ☐

Ciljevi su vremenski određeni (definiran je rok izvršenja) (T) ☐

Uspostavljen je sustav praćenja i izvještavanja o tome jesu li zadani ciljevi realizirani ☐

Društvo se ne služi SMART metodom definiranja ciljeva - upisati što koriste ☐



E3. Kojom metodom definiranja ciljeva se koristite?

E4. U kojoj mjeri Uprava Društva utječe na formuliranje strateških ciljeva

Sama ih formulira ☐

Sama ih formulira nakon konzultacija s nositeljem javne vlasti ☐

Kroz proces konzultiranja formulira ih zajedno s nositeljem vlasti ☐

Formulira ih nositelj javne vlasti nakon konzultacija s Upravom Društva ☐

Formulira ih nositelj javne vlasti bez konzultacija s Upravom Društva ☐

Drugi način (upišite koji) ☐

Drugi način (upišite koji)

E5. Kakvim smatrate utjecaj nositelja javne vlasti (Gradonačelnika/Načelnika općine) na realizaciju strateških ciljeva Društva.

Izrazito negativnim ☐

Negativnim ☐

Neutralnim - Nema utjecaja ☐

Pozitivnim ☐

Izrazito pozitivnim ☐

