



Sveučilište u Zagrebu

PRAVNI FAKULTET

Bojan Dadasović

**ČIMBENICI KORPORATIZACIJE
OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI
U HRVATSKIM GRADOVIMA**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Mentor:

Izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica

Zagreb, 2025.



Sveučilište u Zagrebu

PRAVNI FAKULTET

Bojan Dadasović

**ČIMBENICI KORPORATIZACIJE
OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI
U HRVATSKIM GRADOVIMA**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Mentor:

Izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica

Zagreb, 2025.



Sveučilište u Zagrebu

FACULTY OF LAW

Bojan Dadasović

FACTORS OF CORPORATIZATION IN THE PROVISION OF COMMUNAL SERVICES IN CROATIAN TOWNS

DOCTORAL DISSERTATION

Supervisor:

Izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica

Zagreb, 2025.

IZJAVA O IZVORNOSTI DOKTORSKE DISERTACIJE

Ja, Bojan Dadasović, student poslijediplomskog doktorskog studija „*Javno pravo i javna uprava*“ na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, s prebivalištem na adresi Brezovičkog odreda 24A, Sisak, OIB: 97695321036, izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću da je moja doktorska disertacija pod naslovom *Čimbenici korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima*, izvorni doprinos mojeg rada te da se u izradi doktorske disertacije nisam koristio drugim izvorim osim onim navedenim u literaturi doktorske disertacije.

U Zagrebu 2. siječnja 2025.

Bojan Dadasović

Mentor doktorske disertacije: Izvanredni profesor dr. sc. Mihovil Škarica

Životopis

Izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica rođen je 5. studenog 1982. u Splitu. Osnovnu školu je završio u Solinu te maturirao u Splitu, na II. jezičnoj gimnaziji. Diplomirao je 2006. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Na Pravnom fakultetu u Zagrebu je doktorirao 2013. godine u sklopu poslijediplomskog doktorskog studija *Javno pravo i javna uprava* na temu *Lokalni poslovi i suradnja jedinica lokalne samouprave*. Od 2006. do 2013. godine je u statusu asistenta, od 2013. do 2015. godine višeg asistenta, od 2016. do 2020. godine docenta a od 2022. godine u statusu je izvanrednog profesora na Katedri za upravnu znanost na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Od 2016. do 2017. godine obavlja dužnost državnog tajnika Ministarstva uprave Republike Hrvatske u Vladi Republike Hrvatske.

Izvanredni profesor Mihovil Škarica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu izvodi nastavu na sljedećim studijima: stručnom diplomskom studiju Javna uprava, stručnom prijediplomskom poreznom studiju, stručnom prijediplomskom studiju Javna uprava, sveučilišnom integriranom prijediplomskom i diplomskom studiju Pravo, sveučilišnom prijediplomskom studiju Socijalni rad, Sveučilišnom specijalističkom studiju te doktorskom studiju.

Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu izvodi nastavu za sljedeće nastavne kolegije na katedri za Upravnu znanost: Upravna znanost, Lokalna samouprava, Lokalne javne službe, Lokalni i regionalni razvoj, Upravljanje decentralizacijom, Upravljanje gradovima i urbanim razvojem, Komparativna javna uprava, Suvremene upravne doktrine, Javne službe, Organizacija javne uprave u Hrvatskoj, Višestupanjska uprava i regionalni razvoj, Multi-Level Governance and Regional Development, Nauka o javnoj upravi I., Nauka o javnoj upravi II., Državna uprava, Organizacija uprave i socijalnih službi, Upravljanje procesom decentralizacije, Javni menagement, Lokalna samouprava i decentralizacija, Suvremene upravne doktrine, Teorija organizacije i Višestupanjska uprava i regionalna uprava.

Objavio je kao autor ili suautor preko 40 znanstvenih i stručnih radova, sudjelovao na nizu okruglih stolova i tribina te uredio jednu znanstvenu knjigu. Dosad je izlagao na 30 hrvatskih i međunarodnih znanstvenih konferencija i skupova. Član je Instituta za javnu upravu od 2007. godine, Akademije pravnih znanosti Hrvatske i Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Također, član je Savjeta za reformu lokalne i područne/regionalne samouprave pri Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije i Stručne radne skupine za izradu Nacionalnog plana razvoja javne uprave 2022.-2027. Izvršni je urednik znanstvenog časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava* specijaliziranog za sva područja javnog hrvatskog i komparativnog upravljanja. Od 2023. član je Neovisne skupine eksperata za Europsku povelju o lokalnoj samoupravi koja djeluje pri Vijeću Europe.

Posveta

Sve ti mogu uzeti, ali znanje nikada. Ne, ovo nije obična floskula koju često slušamo u današnjem svijetu iskrivljenih društvenih i moralnih vrijednosti, već jedna od učestalih misli koje mi je upućivao pokojni otac nakon dugotrajnih rasprava koje smo često vodili o „teškom“ i „lakom“ načinu kako uspjeti u životu. Moj otac je bio moj superheroj, uzor, vjerni navijač i kad sam pobjeđivao i gubio. Netko tko me volio beskompromisno takvog kakav jesam. Svojim ponosom i vjerom u moja nastojanja zadužio me da na svojim budućim životnim putevima promičem plemenitost, poštenje i vjeru u dobre ljude.

On je bio moja motivacija da uopće upišem Pravni fakultet u Zagrebu, iako su moji planovi i želje trebali ići u sasvim drugom smjeru, te je po završetku studija želio da nastavim i doktorski studij. Već poprilično onemoćao od teških bolesti 2008. godine ponosno se popeo na Gornji grad u Zagrebu kako bi slušao moju obranu diplomskog rada. Stoga, ovaj rad posvećujem svojem ocu Branku, velikom čovjeku visokih moralnih vrijednosti, koji ima velike zasluge što je ovaj, još jedan dio životnog puta doveden do kraja.

Sažetak

Doktorska disertacija *Čimbenici korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima* obrađuje proces, trendove i čimbenike korporatizacije obavljanja lokalnih javnih službi u lokalnoj samoupravi Republike Hrvatske. Pritom, korporatizaciju promatramo na primjeru 128 gradova u Republici Hrvatskoj i 634 trgovačkih društava kojima su gradovi osnivači i vlasnici, i to isključivo za komunalne djelatnosti.

Osnivanje zasebnih pravnih osoba za obavljanje lokalnih javnih službi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave te delegiranje određenih poslova na njih smatra se prvim korakom privatizacije odnosno izdvajanja lokalnih javnih službi iz neposredne kontrole jedinica lokalne samouprave. Korporatizacija, kao jedan od aspekata *horizontalne diferencijacije, organizacijske fragmentacije*, odnosno *funkcionalne decentralizacije* jedinica lokalne samouprave, sve je češća pojava koja uspostavlja određene pravne prepreke između jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba za obavljanje lokalnih javnih službi kojima one upravljaju kako bi se osiguralo da te pravne osobe imaju organizacijsku autonomiju potrebnu za upravljanje lokalnim javnim uslugama bez pretjeranih političkih i birokratskih smjernica. Korporatizacija omogućuje jedinicama lokalne samouprave poduzimanje aktivnosti tržišnog karaktera što za posljedicu može imati stvaranje novih prihoda jedinica lokalne samouprave koji se mogu uložiti u pružanje višeg standarda drugih lokalnih javnih usluga koje nisu zahvaćene procesima korporatizacije.

Općenito, trendove korporatizacije možemo promatrati kroz ubrzan *rast broja trgovačkih društava* u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i *rast broja radnika* zaposlenih u takvim trgovačkim društvima, *diverzifikaciju lokalnih javnih usluga* koje trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave pružaju građanima kao i *porastu autonomije* trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. U doktorskoj disertaciji teoretski se obrađuje doktrina novog javnog menadžmenta (engl. *New Public Management*) kao upravna doktrina koja je dominantno razvila procese korporatizacije, analiziraju se javne službe, ukratko se obrađuju modeli udruživanja javnog i privatnoga sektora kao alternative obavljanja lokalnih javnih poslova u jedinicama lokalne samouprave, kao i suradnja jedinica lokalne samouprave koja također može biti jedan od čimbenika potizivog utjecaja na procese korporatizacije za one jedinice lokalne samouprave koje imaju slabo razvijene vlastite financijske i personalne kapacitete.

Korporatizaciju promatramo u sklopu već provedenih znanstvenih istraživanja i dosad postavljenih hipoteza relevantnih znanstvenika iz područja lokalne samouprave te se analiziraju oni čimbenici koji su dokazani kao bitni za razvoj procesa korporatizacije. Prikaz korporatizacije na razini Europske unije i Republike Hrvatske uz analizu čimbenika koji utječu na procese korporatizacije daje dodatna pojašnjenja dosad postavljenih hipoteza. U doktorskoj disertaciji se, na empirijskom materijalu svih 128 gradova u Republici Hrvatskoj koji su osnivači i vlasnici 634 trgovačkih društava osnovanih za obavljanje komunalnih djelatnosti, ispituje utjecaj čimbenika *demografske, ekonomske i političke* prirode na proces korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti.

Zaključno, nakon utvrđivanja čimbenika koji su bitni za razvoj procesa korporatizacije predlažu se određena rješenja koja bi poboljšala učinkovitost, kvalitetu i odgovornost u sustavu lokalnih javnih službi za obavljanje komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: korporatizacija, lokalne javne službe, komunalne djelatnosti, trgovačka društva, gradovi u Republici Hrvatskoj, čimbenici korporatizacije

Summary

The doctoral dissertation *Factors of the corporatization in the provision of communal services in croatian towns* deals with the process, trends and factors of the corporatization of the performance of local public services in the local self-government of the Republic of Croatia. At the same time, we observe corporatization on the example of 128 cities in the Republic of Croatia and 634 trading companies that are the founders and owners of the cities and exclusively for communal activities.

The establishment of separate legal entities for the performance of local public services owned by local self-government units and the delegation of certain tasks to them is considered the first step of privatization, i.e. the separation of local public services from the direct control of local self-government units. Corporatization, as one of the aspects of *horizontal differentiation*, *organizational fragmentation*, i.e. *functional decentralization* of local self-government units, is an increasingly common phenomenon that establishes legal obstacles between local self-government units and legal entities for the performance of local public services that they manage in order to ensure that these legal entities have the organizational autonomy needed to manage local public services without excessive political and bureaucratic guidelines. Corporatization enables local self-government units to undertake activities of a market nature, which may result in the creation of new revenues that can be invested in providing a higher standard of other local public services that are not affected by corporatization processes.

In general, corporatization trends can be observed through the accelerated *growth in the number of companies* owned by local self-government units and *the growth in the number of workers* employed in such companies, the *diversification of local public services* that companies owned by local self-government units provide to citizens, as well as the *increase in the autonomy* of business companies owned by units. local governments. The doctoral dissertation deals theoretically with the doctrine of New Public Management as an administrative doctrine that has dominantly developed corporatization processes, public services are analyzed, models of joining the public and private sectors are briefly discussed as an alternative to performing local public affairs in local units. self-government as well as the cooperation of local self-government units, which can also be one of the factors that can positively influence corporatization processes for those local self-government units that have poorly developed financial and personal capacities.

Corporatization is observed as part of the scientific research already carried out and hypotheses put forward by relevant scientists from the field of local self-government, and those factors that have been proven to be important for the development of the corporatization process are analyzed. The presentation of corporatization at the level of the European Union and the Republic of Croatia along with the analysis of factors that influence corporatization processes provides additional explanations of the hypotheses put forward so far. In the doctoral dissertation, on the empirical material of all 128 cities in the Republic of Croatia that are the founders and owners of commercial companies established for the performance of communal services, the influence of factors of a demographic, economic and political nature on the process of corporatization of the performance of communal services is examined.

In conclusion, after determining the factors that are important for the development of the corporatization process, certain solutions are proposed that would improve the efficiency, quality and responsibility in the system of local public services for the performance of communal activities in the Republic of Croatia.

Keywords: corporatization, local public services, communal services, trading companies, cities in the Republic of Croatia, factors of corporatization

Sadržaj

1. UVOD	1
1.1. Predmet doktorske disertacije	1
1.2. Ciljevi doktorske disertacije	5
1.3. Hipoteze empirijskog istraživanja.....	6
1.4. Metodologija empirijskog istraživanja	9
1.5. Očekivani znanstveni doprinos	12
1.6. Sadržaj doktorske disertacije	13
2. LOKALNE JAVNE SLUŽBE U KONTEKSTU LOKALNE SAMOUPRAVE.....	16
2.1. Uvodna razmatranja	16
2.2. Pojam javnih službi.....	17
2.3. Klasifikacije javnih službi.....	20
2.4. Trendovi u razvoju javnih službi	23
2.5. Modaliteti obavljanja javnih službi.....	28
2.6. Upravna doktrina novog javnog menadžmenta u kontekstu javnih službi	37
2.7. Pravno uređenje i razvoj javnih službi u Europskoj uniji	41
2.8. Pravo javne nabave i <i>in-house</i> iznimka u Europskoj uniji.....	46
2.9. Lokalne javne službe.....	50
2.10. Zaključak.....	54
3. KORPORATIZACIJA U LOKALNIM JAVNIM SLUŽBAMA.....	57
3.1. Uvodna razmatranja	57
3.2. Pojam korporatizacije	58
3.3. Kontekst nastanka korporatizacije i njezini trendovi	61
3.4. Korporatizacija komunalnih djelatnosti	77
3.5. Oblici korporativnih entiteta i njihova klasifikacija	79
3.5.1. <i>Korporatizacija i suradnja jedinica lokalne samouprave</i>	84

3.6. Čimbenici korporatizacije i dosadašnja istraživanja o čimbenicima korporatizacije	86
3.7. Prednosti i nedostaci korporatizacije	101
3.8. Značajke korporatizacije u europskim zemljama	106
3.9. Komparativna analiza procesa korporatizacije u odabranim europskim državama: Njemačka, Italija i Slovenija.....	111
3.9.1. Korporatizacija u Njemačkoj	112
3.9.2. Korporatizacija u Italiji	119
3.9.3. Korporatizacija u Sloveniji	125
3.10. Zaključak.....	130
4. KOMUNALNE SLUŽBE U REPUBLICI HRVATSKOJ	133
4.1. Uvodna razmatranja	133
4.2. Komunalne djelatnosti i lokalne javne službe	134
4.3. Povijesni razvoj lokalnih komunalnih službi do samostalnosti Republike Hrvatske ..	139
4.4. Razvoj i uloga komunalnih službi u Republici Hrvatskoj	143
4.5. Pravno uređenje komunalnih djelatnosti prema važećem zakonodavstvu.....	150
4.6. Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti.....	155
4.6.1. Trgovačko društvo	156
4.6.2. Javna ustanova.....	160
4.6.3. Služba - vlastiti pogon.....	163
4.6.4. Koncesije ili koncesionirana javna služba.....	165
4.6.5. Ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti.....	167
4.7. Suradnja u području komunalnoga gospodarstva	169
4.8. Upravljanje trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave	172
4.8.1. Unutarnje ustrojstvo trgovačkog društva i radni odnosi zaposlenih u trgovačkim društvima.....	174
4.9. In-house iznimka u hrvatskom pravu.....	176

4.10. Nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti	178
4.11. Zaključak.....	179
5. TEORIJSKI OKVIR ISTRAŽIVANJA KORPORATIZACIJE	183
5.1. Uvodna razmatranja	183
5.2. Teorija transakcijskih troškova	184
5.3. Principal-agent teorija.....	187
5.4. Teorija otvorenog sustava	189
5.4.1. Složenost i okolina organizacije	197
5.4.2. Odnos organizacije i okoline	201
5.5. Teorija kontingencije	206
5.6. Oblikovanje teorijskog modela istraživanja i polaznih hipoteza	210
5.6.1. H1: Stupanj korporatizacije bit će veći u većim, nego u manjim gradovima.	211
5.6.2. H2: Stupanj korporatizacije bit će veći što je veći stupanj razvoja i što je veći proračun gradova	217
5.6.3. H3: Korporatizacija je izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima gradova, nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture	223
5.6.4. H4A: Stupanj korporatizacije je veći što je kontinuitet vlasti u gradovima dulji; H4B: Stupanj korporatizacije je veći u gradovima u kojima su na vlasti stranke desnice	224
5.7. Zaključak.....	229
6. ISTRAŽIVANJE ČIMBENIKA KORPORATIZACIJE U HRVATSKIM GRADOVIMA .	231
6.1. Istraživački izvještaj o čimbenicima korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima	231
6.1.1. Obuhvat empirijskog istraživanja i metodologija prikupljanja podataka u istraživačkom izvještaju	234
6.1.2. Mjerenje korporatizacije kao zavisne varijable.....	236
6.1.3. Statističke metode koje se koriste u istraživanju.....	237
6.2. Ispitivanje prve hipoteze	240

6.2.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje prve hipoteze	252
6.3. Ispitivanje druge hipoteze	260
6.3.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje druge hipoteze	265
6.4. Ispitivanje treće hipoteze	271
6.4.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje treće hipoteze	279
6.5. Ispitivanje četvrte i pete hipoteze	292
6.5.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje četvrte i pete hipoteze.....	302
6.6. Analiza i implikacije rezultata istraživanja.....	305
7. ZAKLJUČAK.....	315
7.1. Uvodna razmatranja	315
7.2. Izabrani teorijski model korporatizacije	318
7.3. Razina procesa korporatizacije u Republici Hrvatskoj	320
7.4. Upravljačka autonomija kao bitna komponenta uspješnih procesa korporatizacije	323
7.5. Nadzor rada trgovačkih društava u jedinicama lokalne samouprave kao bitan čimbenik uspješnosti procesa korporatizacije.....	328
7.6. Nužan razvoj kvalitetnog i sveobuhvatnog korporativnog upravljanja	332
7.7. Korporatizacija u Republici Hrvatskoj – što i kako dalje?	335
Literatura.....	338
Pravni izvori.....	359
Opći akti.....	363
Popis tablica	364
Popis slika	368
Popis grafova	369
Prilog 1.....	370

1. UVOD

1.1. Predmet doktorske disertacije

Lokalne javne službe u kontekstu suvremenih društvenih trendova današnjice izazvanih globalizacijom i suvremenim tehnološkim rješenjima traže nove modalitete obavljanja koji će biti *ekonomičniji, pristupačniji* i najvažnije *učinkovitiji* od postojećih. Postojeći modaliteti obavljanja lokalnih javnih službi u kojima su jedinice lokalne samouprave neposredni *pružatelji* lokalnih javnih usluga zamjenjuju se onim modalitetima u kojima drugi samostalni pravni oblici pružaju lokalne javne usluge, a uloga jedinica lokalne samouprave ostaje *regulativna* pri čemu se autonomija jedinica lokalne samouprave smanjuje. Koncept uključivanja *javnog, privatnog* i *civilnog* sektora u pružanju lokalnih javnih usluga nezaustavljivo raste, pri čemu jedinice lokalne samouprave biraju one modalitete obavljanja lokalnih javnih službi koji su najbliži građanima kao krajnjim korisnicima i koji uvažavaju specifičnosti svake pojedine jedinice lokalne samouprave. Uz sve te zahtjeve korporatizacija, kao relativno novi pojam u razvoju lokalnih javnih službi, nameće se kao prihvatljiva opcija, odnosno svojevrsni kompromis između pružanja lokalnih javnih usluga izravno u vlastitom aranžmanu i njihove privatizacije.

Kada su jedinice lokalne samouprave suočene s proračunskim rezovima, manjim financijskim rezervama i manjim poreznim prihodima tada mogu dati prednost korporatizaciji u odnosu na druge modalitete pružanja lokalnih javnih usluga jer tako mogu zadržati kontrolu nad trgovačkim društvima koje osnivaju i uslugama koje pružaju, a da ne snose izravan financijski teret. Osnivanje trgovačkih društava (engl. *public firms, public enterprises*) u vlasništvu jedinica lokalne samouprave te delegiranje određenih poslova na njih, smatra se prvim korakom privatizacije, odnosno izdvajanja službi iz neposredne kontrole jedinica lokalne samouprave (Warner i Bel, 2008: 726). Pritom osnivanjem zasebne pravne osobe dolazi do prijenosa ovlasti za obavljanje određenih lokalnih javnih službi na tu pravnu osobu.

Korporatizacija je proces *horizontalne organizacijske decentralizacije* tijekom kojeg jedinice lokalne samouprave osnivaju *pravne osobe* u svojem vlasništvu za pružanje lokalnih javnih usluga koje imaju *upravljačku autonomiju*, a djeluju u režimu *javnoga ili privatnoga prava* (Koprić, 2021: 5). Korporatizacija ili osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih

usluga od strane jedinica lokalne samouprave sve je češća pojava, a taj se razvoj počeo opisivati kao „rastuća“ korporatizacija javnih usluga lokalne samouprave (Andrews et al., 2019: 9) ili čak kao „poduzetnička groznica“ (Aars i Ringkjøb, 2011: 828). S obzirom na ekonomsku situaciju obilježenu nedostatkom proračunskih sredstava i fiskalnim stresom u kojima se odvijala korporatizacija njezin trend i dinamika bio je dominantan u razvoju sustava lokalne samouprave mnogih država.

Korporatizacija je uz procese *racionalizacije*, *diverzifikacije financiranja*, *privatizacije*, *koncepta višerazinskog upravljanja* (engl. *multi-level governance*) i *kvalitetnog upravljanja procesima decentralizacije* jedna od sastavnica *harmonizacije* lokalne samouprave u Europi (Koprić, 2018: 19-22). Korporatizaciju karakterizira prijenos upravljačkih prava s lokalnih političara na uprave u trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Tako se mogu uspješno izolirati politička i upravna tijela jedinica lokalne samouprave od izravnih kontakata s javnošću, reducirati neposredna ulaganja u kapitalnu infrastrukturu ili operativnu tehnologiju, no u pravilu se jedinice lokalne samouprave ne oslobađaju od političke i regulatorne odgovornosti, upravnog nadzora akata i rada te općeg usmjeravanja rada trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Korporatizacija stoga često biva okarakterizirana kao najbolji model za pribavljanje potrebnih resursa, odnosno za obavljanje određene javne lokalne službe uz zadržavanje kontrole i autoriteta jedinica lokalne samouprave. Dinamika ovog važnog razvoja ima mnogobrojne dalekosežne implikacije za upravljanje lokalnim javnim službama i cjelokupni sustav lokalne samouprave.

Korporatizacija osigurava da trgovačka društva koja osnivaju jedinice lokalne samouprave imaju organizacijsku autonomiju potrebnu za upravljanje lokalnim javnim uslugama bez pretjeranih političkih i birokratskih smjernica i ograničenja od strane jedinica lokalne samouprave (Bourdeaux, 2008: 349-350). Korporatizacija omogućuje jedinicama lokalne samouprave poduzimanje aktivnosti tržišnog karaktera i generiranje novih prihoda u proračun jedinica lokalne samouprave, koji se mogu uložiti u druge uslužne djelatnosti koje obavlja jedinica lokalne samouprave s nedostatkom odgovarajućih resursa. Isto tako može osigurati potrebnu dozu fleksibilnosti u sustavima zapošljavanja, nagrađivanja i odgovornosti zaposlenih, što može rezultirati uštedom kroz smanjenje plaća, posebno u radnointenzivnim službama kao što je socijalna skrb ili usluge stanovanja (Grossi i Reichard, 2008: 603). Fleksibilni radnopravni propisi koji ne obvezuju trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave na provedbu

dugotrajnih javnih natječaja za zapošljavanje mogu imati za posljedicu selekciju najboljih kadrova. U isto vrijeme, korporatizacija može na razini jedinica lokalne samouprave inaugurirati promjenu od birokratske kulture unutar lokalnih javnih službi prema poduzetnijem i poticajnijem načinu vođenja lokalne samouprave (Kuhlmann, 2008: 573-596) kao i potencijalno kontrolirati troškove rada putem nove radne prakse na koje manje utječu propisi o javnom zapošljavanju i sindikalni aktivizam. Međutim, kao glavni nedostaci korporatizacije ističu se odvajanje vlasništva i kontrole lokalnih javnih usluga te utjecaj logike tržišta na upravljanje trgovačkim društvima što u konačnici može predstavljati izazov da na odgovarajući način odgovore na lokalne potrebe i zahtjeve koji su često u koliziji s načelima tržišta. Također, može potencijalno problematizirati postizanje širih društvenih i političkih ciljeva, koje su postavile više razine vlasti (regionalne, državne ili nadnacionalne) od jedinica lokalne samouprave s obzirom da trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave obično imaju visok stupanj autonomije.

Različite vrste pravnih osoba koje su osnovala jedinice lokalne samouprave predstavljaju različite pristupe korporatizaciji, s *pravnim statusom, vlasničkom strukturom i upravljačkim mehanizmima* za koje se pretpostavlja da olakšavaju postizanje nekih javnih svrha u određenim uslužnim područjima učinkovitije od drugih. U pravilu se radi o promjeni vlasničkih prava i potencijalnom uvođenju poticaja za rad uprava koje su posljedično spremnije snositi veći stupanj rizika i suočiti se s povećanom odgovornošću za svoj rad. U tom slučaju, jedinice lokalne samouprave nastavljaju ostvarivati upravljačka prava nad trgovačkim društvima u svojem vlasništvu prvenstveno regulacijom, a ne više neposrednim pružanjem lokalnih javnih usluga. Time korporatizacija ima za posljedicu smanjenje stupnja upravljačkih prava lokalnih političara uz povećanje stupnja upravljačkih prava uprava u trgovačkim društvima što je jedno od najvažnijih obilježja korporatizacije.

Trendove korporatizacije lokalne samouprave u članicama Europske unije može se sažeti u tri osnovna obilježja: a) ubrzani *rast broja trgovačkih društava* u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i rast broja radnika zaposlenih u tim trgovačkim društvima; b) *diverzifikacija lokalnih javnih usluga* koje trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave pružaju građanima i c) *porast autonomije trgovačkih društava* u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (Van Genugten et al., 2023: 9). Sva tri obilježja međusobno su ovisna jer je rast broja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i zaposlenih u tim trgovačkim društvima posljedica diverzifikacije lokalnih javnih usluga, a porast autonomije trgovačkih društava u

vlasništvu jedinica lokalne samouprave posljedica je sve šireg spektra lokalnih javnih usluga koje jedinice lokalne samouprave moraju pružati. Pri tome od sebe žele odvojiti one koje se mogu uspješno obavljati na tržištu uz zadržavanje što manjeg stupnja kontrole u regulaciji obavljanja lokalnih javnih službi

Unatoč kontinuiranoj upotrebi javnopravnih organizacijskih oblika za korporatizaciju usluga, u gotovo svim zemljama u kojima je došlo do korporatizacije, najpopularniji pravni oblici su oni oblici kojima je cilj ostvarivanje dobiti. Takva trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave podliježu pravilima *privatnoga trgovačkog prava*. Konkretno, društvo s ograničenom odgovornošću, koje vlasnicima obično dopušta ostvarivanje dobiti koja se može raspodijeliti prema vlastitom izboru, u praksi je uobičajeno zbog lakoće njegova osnivanja koja je zakonom omogućena te zbog fleksibilnosti njegove vlasničke strukture kao i jednostavnoga upravljanja (više u: Hannigan, 2018) koje nije obilježeno pretjeranim pravnim formalizmom kao u tijelima upravljanja u jedinicama lokalne samouprave.

Zbog učestalosti i intenziteta procesa korporatizacije važno je utvrditi i znanstveno dokazati pod kojim se okolnostima i u kakvom se kontekstu jedinice lokalne samouprave odlučuju sve više za taj modalitet obavljanja lokalnih javnih službi i koji čimbenici utječu na procese korporatizacije. Empirijskim istraživanjem treba dokazati je li korporatizacija zastupljenija u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture ili u uslužnim komunalnim djelatnostima, ovisi li stupanj korporatizacije o broju stanovnika jedinica lokalne samouprave, odnosno hoće li stupanj korporatizacije biti veći u velikim gradovima ili u manjim, je li stupanj korporatizacije manji u jedinicama lokalne samouprave koje su ispodprosječno razvijene i s manjim proračunom, a veći u onima jedinicama lokalne samouprave koje su iznadprosječno razvijene s većim proračunom te hoće li kontinuitet vlasti iste političke opcije u jedinicama lokalne samouprave, odnosno promjene vlasti poticajno utjecati na stupanj korporatizacije ili neće imati utjecaja te hoće li biti veći u jedinicama lokalne samouprave u kojima su na vlasti stranke desnice.

1.2. Ciljevi doktorske disertacije

Glavni cilj doktorske disertacije jest utvrđivanje utjecaja određenih čimbenika na procese korporatizacije u hrvatskim gradovima na temelju provedenog empirijskog istraživanja na odgovarajućem uzorku trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj. Dosadašnja empirijska istraživanja utvrđivala su određene čimbenike korporatizacije u zemljama s dužom tradicijom lokalne samouprave (Velika Britanija, Portugal, Njemačka i dr.), većim jedinicama lokalne samouprave, većim stupnjem gospodarske razvijenosti kao i učestalijim promjenama vlasti i utvrdila koji to čimbenici djeluju poticajno, a koji ne, na razvoj procesa korporatizacije. Relevantnosti ove doktorske disertacije pridonijet će istraživanje kojemu je cilj da se na temelju uzorka svih hrvatskih gradova (128) i trgovačkih društava u njihovom vlasništvu (634) utvrde dodatni čimbenici koji imaju pozitivan učinak na razvoj procesa korporatizacije. Pritom, iz sekundarnih izvora podataka dobit će se sustavan pregled demografskih, ekonomskih, komunalnih i političkih podataka koji predstavljaju relevantan statistički uzorak za dodatna empirijska istraživanja u narednom razdoblju.

Dodatno, nakon potvrđivanja ili odbacivanja postavljenih hipoteza bit će utvrđene ključne teze bitne za zaključivanje određenih spoznaja, smjernica, preporuka, prednosti i nedostataka koje su trenutačno važeće u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i korporatizaciji kao konceptu koji se i dalje razvija uz određena već oblikovana i stalna obilježja. Na temelju tih spoznaja svi dionici bitni za razvoj procesa korporatizacije, od središnje države koja donosi regulatorni okvir, jedinica lokalne samouprave koje svojim općim aktima detaljnije uređuju komunalne djelatnosti i organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti, izvršnih čelnika jedinica lokalne samouprave koji određuju smjerove lokalne politike u jedinicama lokalne samouprave među kojima korporatizacija lokalnih javnih službi ima bitno mjesto, uprava u trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave kao i onih uprava trgovačkih društava koje bi se tek trebale imenovati u transparentnom javnom postupku te građana kao krajnjih korisnika lokalnih javnih službi moći će utjecati na procese korporatizacije na temelju pozitivnih i negativnih učinaka koje ona donosi, a koji će biti teorijski i praktično elaborirani u ovoj doktorskoj disertaciji.

Glavni ciljevi empirijskog istraživanja mogu biti sistematizirani u tri točke:

- 1) sustavno istražiti, objasniti i analizirati sve pojmove vezane uz procese korporatizacije u pogledu veličine jedinica lokalne samouprave, njihovog ekonomskog kapaciteta koji se

mjeri stupnjem razvijenosti i visinom proračuna, opsegom komunalnih djelatnosti koje jedinice lokalne samouprave obavljaju, utjecajem kontinuiteta političke vlasti i određene političke opcije na procese upravljanja odnosno njihov nadzor kao i profesionalizam uprava u trgovačkim društvima u traženju sredine između autonomije trgovačkih društava i ograničenja koja im postavlja jedinica lokalne samouprave kao njihovih vlasnika

- 2) na temelju dostupne literature i utvrđivanja utjecaja okoline kroz demografske, ekonomske i političke čimbenike na procese korporatizacije provesti empirijsko istraživanje i utvrditi kako ti čimbenici utječu na korporatizaciju kao koncept u obavljanju lokalnih javnih službi u hrvatskim gradovima te odstupaju li rezultati empirijskog istraživanja od malobrojnih dostupnih i do sada provedenih empirijskih istraživanja o utjecaju istih čimbenika
- 3) valorizirati utjecaj svakog od istraživanih čimbenika na organizacijsku diferencijaciju u hrvatskim gradovima te predložiti moguća rješenja u cilju unapređivanja procesa korporatizacije u Republici Hrvatskoj.

1.3. Hipoteze empirijskog istraživanja

Na temelju utvrđenih ciljeva u ovoj doktorskoj disertaciji bit će ispitano pet postavljenih hipoteza na temelju dosadašnjih i dostupnih teorijskih objašnjenja, praktičnih iskustava i provedenih istraživanja. Postavljene hipoteze su:

H1: Stupanj korporatizacije bit će veći u većim, nego u manjim gradovima.

H2: Stupanj korporatizacije bit će veći što je veći stupanj razvoja i što je veći proračun gradova.

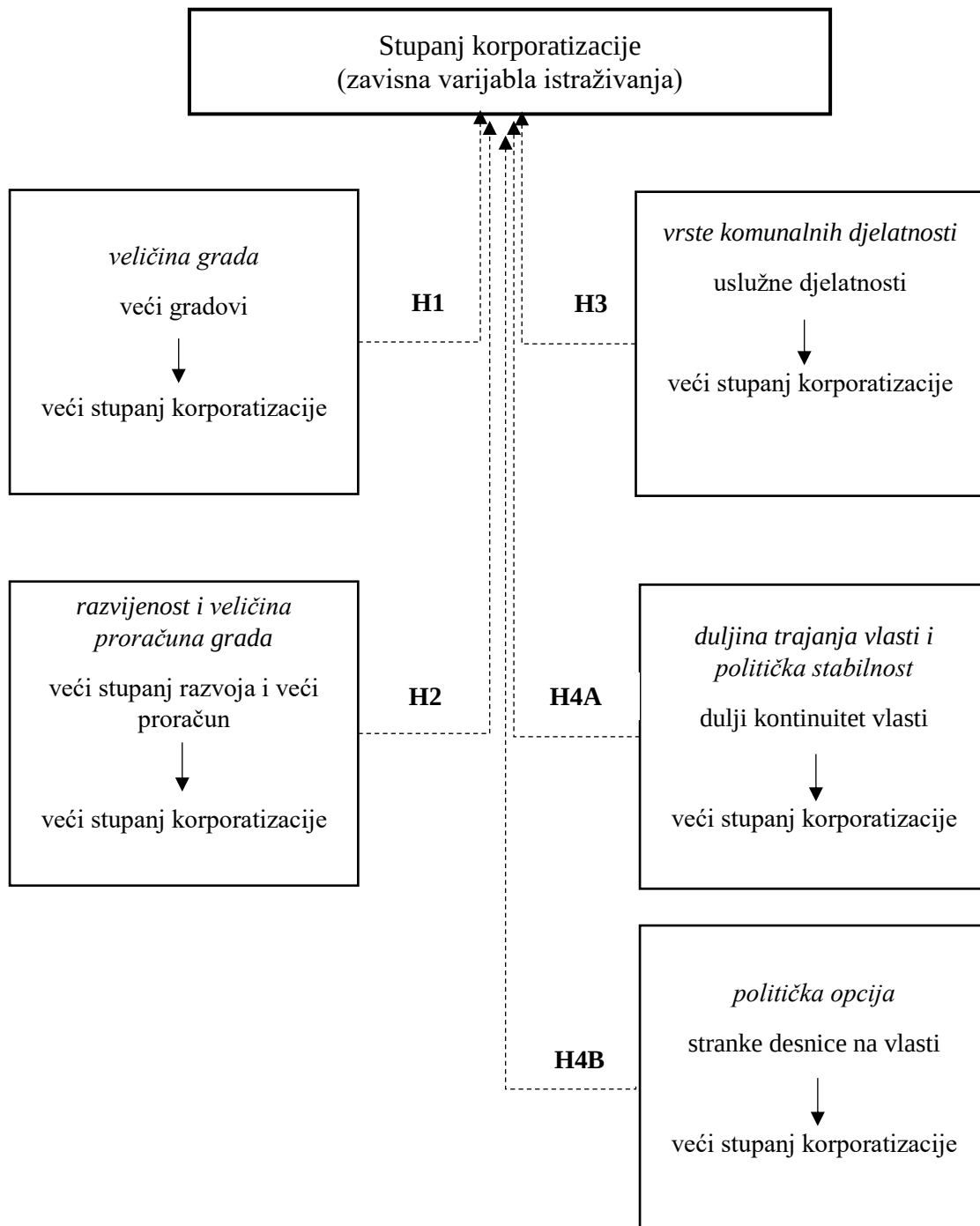
H3: Korporatizacija je izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima gradova, nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture.

H4 A: Stupanj korporatizacije je veći što je kontinuitet vlasti u gradovima dulji.

H4 B: Stupanj korporatizacije je veći u gradovima u kojima su na vlasti stranke desnice.

Odabrane hipoteze obuhvaćaju čimbenike *demografske, ekonomske i političke* prirode koji su bitni za razvoj lokalnih javnih službi u jedinicama lokalne samouprave. Prvenstveno, kapacitet jedinica lokalne samouprave utvrđuje se kroz njihovu demografsku te ekonomsku snagu koja je

odlučujuća za obavljanje lokalnih javnih službi budući da veći broj građana-korisnika lokalnih javnih usluga u urbanim centrima, kakvi su hrvatski gradovi kao uzorak koji se analizira u ovoj doktorskoj disertaciji, traži i što širi krug lokalnih javnih službi nužan za svakodnevni život te gospodarske aktivnosti u određenoj jedinici lokalne samouprave. Analizirane komunalne djelatnosti obuhvaćaju sve one djelatnosti koje je hrvatsko zakonodavstvo u Zakonu o komunalnom gospodarstvu iz 2018. (ZKG) normiralo u dvije skupine komunalnih djelatnosti: komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužne komunalne djelatnosti (članak 21.). Politička stabilnost mjerena brojem mandata izvršnog čelnika iste političke opcije ili učestale promjene vlasti u hrvatskim gradovima također mogu biti važne za razvoj korporatizacije budući da se želi utvrditi djeluje li politička stabilnost poticajno na osnivanje novih trgovačkih društava za lokalne javne službe ili učestale promjene vlasti koje kao posljedicu imaju i promjene lokalnih politika mogu imati pozitivne efekte na razvoj procesa korporatizacije i organizacijsku diferencijaciju kao dio procesa decentralizacije. Također, s obzirom na postojeća dostupna empirijska istraživanja želi se provjeriti jesu li stranke desnice sklonije osnivanju trgovačkih društava u odnosu na stranke ljevice.



Slika 1. Konceptualni okvir hipoteza znanstvenog istraživanja. Izvor: autor.

1.4. Metodologija empirijskog istraživanja

Za potrebe empirijskog dijela ove doktorske disertacije provedeno je empirijsko istraživanje temeljeno na sekundarnim izvorima podataka, odnosno dostupnim javnim bazama podataka. Prikupljeni su podaci o obilježjima hrvatskih gradova koji se u ovom istraživanju tretiraju kao nezavisne varijable, a odabrani su s ciljem ispitivanja njihove povezanosti s razinom korporatizacije komunalnih djelatnosti. Nezavisne varijable uključuju: 1) *broj stanovnika* (podatci Državnog zavoda za statistiku na temelju popisa stanovništva i kućanstava iz 2021. godine), 2) *indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave* (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije), 3) *visinu proračuna gradova* (Ministarstvo financija i Udruga gradova), 4) *obavljanje komunalnih djelatnosti od strane trgovačkih društava* (Sudski registar) te 5) *vladajuću političku opciju i kontinuitet njezine vlasti* (Državno izborno povjerenstvo).

Stupanj korporatizacije u istraživanju promatra se kao zavisna varijabla, a cilj istraživanja je ispitati koliko i na koji način *demografski, ekonomski i politički* čimbenici utječu na tijek i intenzitet procesa korporatizacije u jedinicama lokalne samouprave.

Istraživanje korporatizacije u hrvatskoj lokalnoj samoupravi provodi se na uzorku svih 128 gradova u Republici Hrvatskoj odnosno 23,02 % jedinica lokalne samouprave od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Struktura gradova prema promatranim obilježjima prezentira se upotrebom apsolutnih vrijednosti te relativnih postotnih vrijednosti tabelarnim i grafičkim prikazom. Ukupan broj trgovačkih društava kojima su 128 gradova osnivači i (su)vlasnici je ukupno 634. Ispitivanje će se odnositi na lokalne komunalne službe, bit će ograničeno na hrvatske gradove i na trgovačka društva, ali ne i na druge organizacijske oblike obavljanja lokalnih javnih službi. Za mjerenje zavisne varijable istraživanja, odnosno stupnja korporatizacije koriste se podaci o komunalnim djelatnostima trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Kao što je istaknuto, predmet istraživanja isključivo su komunalne djelatnosti, ali ne i druge lokalne javne službe, budući da izbor organizacijskog obavljanja komunalnih djelatnosti slobodan nije uvjetovan odredbama relevantnih zakonskih odredbi kao u slučaju vodnih usluga gdje je na temelju Zakona o vodama (Dalje u tekstu: ZV) ili gospodarenja otpadom na temelju Zakona o gospodarenju otpadom (Dalje u tekstu: ZGO) korporatizacija propisana kogentnim odredbama tih zakona.

Postavljene hipoteze ispituju se upotrebom pet metoda: 1) *T-testa*, 2) *korelacijske analize*, 3) *regresijske analize*, 4) *ANOVA testa* i 5) *Hi kvadrat testa*. Na temelju uzorka i uz predloženu metodologiju plan istraživanja uključuje analizu strukture stanovništva prema gradovima, analizu broja trgovačkih društava po gradovima, analizu indeksa razvijenosti, analizu visine proračuna, razliku visine proračuna po stanovniku u velikim i ostalim gradovima, raspon obavljanja komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture kod promatranih trgovačkih društava, raspon obavljanja uslužnih komunalnih djelatnosti kod promatranih trgovačkih društava, prisutnost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u velikim i ostalim gradovima, prisutnost uslužnih komunalnih djelatnosti u velikim i ostalim gradovima, trajanje mandata izvršnog čelnika u gradovima te analizu gradova prema vladajućoj opciji. Hipoteze će biti ispitivane kako slijedi:

H1: *Stupanj korporatizacije bit će veći u većim, nego u manjim gradovima*. Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u velikim gradovima i gradovima sjedištima županija i ostalim gradovima u odnosu na broj stanovnika.

H2: *Stupanj korporatizacije bit će veći što je veći stupanj razvoja i što je veći proračun gradova*. Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u odnosu na indeks razvijenosti i visinu proračuna u apsolutnom iznosu.

H3: *Korporatizacija je izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima gradova, nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture*. Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u odnosu na zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti.

H4A: *Stupanj korporatizacije je veći što je kontinuitet vlasti u gradovima dulji*. Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u odnosu na broj mandata na vlasti izvršnog čelnika.

H4B: *Stupanj korporatizacije je veći u gradovima u kojima su na vlasti stranke desnice*. Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u odnosu na gradove u kojima su na vlasti stranke desnice.

<i>Nezavisna varijabla</i>	<i>Izvor</i>	<i>Indikatori</i>	<i>Mjerenje</i>
<i>Veličina grada</i>	Državni zavod za statistiku (2021)	Broj stanovnika	Klasifikacija gradova prema broju stanovnika i službenom statusu (veliki gradovi i gradovi sjedišta županija/ostali gradovi)
<i>Razvijenost grada</i>	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije	Indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave	Indeksna vrijednost po službenoj klasifikaciji
<i>Proračunska snaga</i>	Ministarstvo financija, Udruga gradova	Ukupni godišnji proračun grada	Apsolutne vrijednosti proračuna
<i>Vrsta komunalnih djelatnosti</i>	Sudski registar	Broj komunalnih djelatnosti	Diskretna kvantitativna varijabla – broj komunalnih djelatnosti po gradu
<i>Duljina trajanja vlasti</i>	Državno izborno povjerenstvo	Trajanje vlasti iste političke opcije	Broj uzastopnih mandata izvršnog čelnika
<i>Politička opcija</i>	Državno izborno povjerenstvo	Vladajuća politička opcija (stranačka pripadnost)	Nominalna varijabla: lijevo-centar / desno-centar / nezavisni itd.
<i>Zavisna varijabla</i>	<i>Izvor</i>	<i>Indikatori</i>	<i>Mjerenje</i>
<i>Stupanj korporatizacije</i>	Sudski registar	– Broj trgovačkih društava u vlasništvu gradova	– Kvantitativna analiza broja trgovačkih društava prema gradu, uključujući broj po vrsti djelatnosti
		– Zastupljenost trgovačkih društava kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture	– Kategorijalna varijabla: prisutno/nije prisutno po djelatnosti i po trgovačkom društvu
		– Zastupljenost trgovačkih društava u uslužnim komunalnim djelatnostima	– Kategorijalna varijabla: prisutno/nije prisutno po djelatnosti i po trgovačkom društvu

Tablica 1. Prikaz varijabli, indikatora i načina njihova mjerenja. Izvor: autor.

1.5. Očekivani znanstveni doprinos

Očekivani znanstveni doprinos doktorske disertacije sastoji se u preglednom mapiranju trgovačkih društava za komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj, razumijevanju procesa korporatizacije u lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj u svjetlu analize komparativnih trendova i institucionalnog konteksta kao i novim spoznajama o utjecaju demografskih, ekonomskih i političkih čimbenika na organizacijsku fragmentaciju u lokalnoj samoupravi.

U pogledu mapiranja trgovačkih društava za komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj pregled trgovačkih društava daje značajan doprinos u cilju usklađivanja djelatnosti trgovačkih društava s važećim zakonskim odredbama u pogledu djelatnosti koje obavljaju, a koje nisu usklađene u odnosu na zakonske propise iz područja komunalnog gospodarstva koji su na snazi. Nove spoznaje o utjecaju demografskih, ekonomskih i političkih čimbenika na organizacijsku strukturu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj bit će od izuzetne važnosti za daljnji razvoj korporatizacije.

Rezultati istraživanja mogli bi biti korisni jedinicama lokalne samouprave u procjeni osnivanja novih trgovačkih društava kao i korporatizacije postojećih modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi. Rezultati bi mogli biti i dobar orijentir za uprave trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u pogledu utvrđivanja stupnja autonomije koji moraju primjenjivati u svojem radu kako bi, s jedne strane, zadovoljili javni interes u vidu učinkovitog obavljanja lokalnih javnih službi, a s druge strane kako bi ispunjavali ciljeve lokalne politike koje provode jedinice lokalne samouprave i koji su često u koliziji s poslovnom politikom uprava trgovačkih društava u njihovom vlasništvu. U tom smislu govorimo o dodanoj vrijednosti koju bi ova doktorska disertacija mogla dati za dobro upravljanje trgovačkim društvima i razvoj korporativnog upravljanja na razini jedinica lokalne samouprave.

Doktorska disertacija dat će značajan znanstveni doprinos u razjašnjavanju čimbenika koji oblikuju razvoj procesa korporatizacije, analizi njezinih učinaka, kao i u procjeni u kojoj mjeri korporatizacija pridonosi učinkovitijem pružanju lokalnih javnih usluga. U kontekstu korporatizacije trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, doprinos doktorske disertacije može se promatrati u vidu pronalaženja odgovarajućeg modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi s obzirom na čimbenike koji se istražuju, a sve u svrhu potvrđivanja ili odbacivanja korporatizacije kao najboljeg modaliteta u upravljanju trgovačkim društvima za obavljanje

lokalnih javnih usluga. Time se doprinosi i oblikovanju relevantnih javnih politika usmjerenih na poboljšanje kvalitete, odgovornosti i transparentnosti u pružanju javnih usluga.

1.6. Sadržaj doktorske disertacije

Osim uvodnog (1) i zaključnog (7) dijela, doktorska disertacija je podijeljena na pet osnovnih poglavlja: (2) *Lokalne javne službe u kontekstu lokalne samouprave*, (3) *Korporatizacija u lokalnim javnim službama*, (4) *Komunalne službe u Republici Hrvatskoj*, (5) *Teorijski okvir istraživanja korporatizacije*, (6) *Istraživanje čimbenika korporatizacije u hrvatskim gradovima*. Na kraju doktorske disertacije nalaze se prilozi – detaljni prikazi podataka korištenih u doktorskoj disertaciji te popis literature i pravnih izvora.

U drugom poglavlju prvo se teoretski obrađuju javne službe, njihov pojam i klasifikacija. Nadalje, analiziraju se suvremeni trendovi u razvoju javnih službi kao i modaliteti obavljanja javnih službi. Zatim se analizira upravna doktrina novog javnog menadžmenta (engl. *The New Public Management*) koja naglasak stavlja na ekonomske vrijednosti javne uprave te na bitne sastavnice reforme javnog sektora koje se odnose na usmjeravanje na građane koji predstavljaju korisnike javnih službi. U nastavku se obrađuje pravno uređenje i razvoj javnih službi u Europskoj uniji s posebnim naglaskom na pravo javne nabave i *in-house* iznimku u Europskoj uniji. Nadalje, analiziraju se lokalne javne službe i suvremeni trendovi u razvoju lokalnih javnih službi.

U trećem poglavlju teorijski se obrađuje korporatizacija kao glavna tema ove doktorske disertacije. Definira se pojam, kontekst nastanka korporatizacije te oblici korporativnih entiteta. Zatim, teoretski se obrađuju čimbenici korporatizacije i daje se pregled dosadašnjih istraživanja o čimbenicima korporatizacije te komparativno analiziraju procesi korporatizacije u određenim državama Europske unije. U ovom poglavlju naglašava se teorijska spoznaja o dinamici razvoja korporatizacije koja ima mnogobrojne dalekosežne implikacije za upravljanje lokalnim javnim službama na razini jedinica lokalne samouprave. Nadalje, detaljno se analiziraju različiti pristupi korporatizaciji, prednosti i nedostaci korporatizacije kao i izazovi koje korporatizacija nosi s posebnim promišljanjem o glavnim političkim i upravljačkim izazovima s kojima se jedinice lokalne samouprave suočavaju. Zaključno, korporatizaciju analiziramo u kontekstu triju država

koje su različite s obzirom na sustav lokalne samouprave, stupanj i intenzitet razvoja procesa korporatizacije.

U četvrtoj poglavlju obrađuju se komunalne službe u Republici Hrvatskoj. Uvodno se daje općenit prikaz lokalnih javnih službi u Republici Hrvatskoj te osnovne značajke komunalnog gospodarstva. U nastavku se analizira povijesni razvoj komunalnih službi u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na razdoblje nakon Drugog svjetskog rata. Analizira se pravni okvir komunalnih djelatnosti na temelju važećih zakonskih propisa. Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti predstavljaju središnji dio ovog poglavlja pri čemu se posebno i detaljno obrađuje trgovačko društvo kao najčešći organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti. Zatim se obrađuje suradnja i kooperativni entiteti u području komunalnog gospodarstva. Upravljanje, unutarnje ustrojstvo i nadzor trgovačkih društava bitne su sastavnice za uspješno obavljanje komunalnih djelatnosti te se obrađuju detaljnije u nastavku poglavlja. Zaključno, ukazuje se na probleme u funkcioniranju lokalnih javnih službi u Republici Hrvatskoj i komunalnih službi.

U petom poglavlju daje se prikaz teorijskog okvira istraživanja korporatizacije. U prvom planu je teorija organizacije unutar koje se obrađuje teorija otvorenog sustava i teorija kontingencije s naglaskom na diferencijaciju organizacijskih sustava, decentralizaciju i fragmentaciju. Uvodno se obrađuje teorija otvorenog sustava kao glavna teorija bitna za objašnjavanje procesa korporatizacije u kojoj se analizira odnos organizacije i okoline kao i glavne karakteristike okoline sustava. Jedinice lokalne samouprave prikazuju se kao otvoreni sustavi koje se pod utjecajem okoline mogu diferencirati i decentralizirati pri čemu korporatizacija također ima bitnu ulogu. Dodatno se još ukratko obrađuju teorija transakcijskih troškova i principal-agent teorija kao dio teorijskog modela u tumačenju čimbenika korporatizacije i postavljanja istraživačkih hipoteza. U drugom dijelu poglavlja daje se razvoj i obrazloženje istraživačkih hipoteza unutar teorijskog modela. Analizira se odnos *demografskih, ekonomskih i političkih* čimbenika kao čimbenika okoline koja je sve zahtjevnija i složenija, kao i odnos vrste komunalnih djelatnosti na stupanj korporatizacije.

Šesto poglavlje doktorske disertacije obuhvaća istraživanje o korporatizaciji lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj na uzorku od 128 gradova u Republici Hrvatskoj i 634 trgovačkih društava u vlasništvu odnosno suvlasništvu gradova u Republici Hrvatskoj. Cilj

istraživanja je izraditi i na empirijskom materijalu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ispitati teorijski model s pomoću kojeg bi se mogli utvrditi čimbenici (uvjeti i okolnosti demografske, ekonomske i političke prirode) koji utječu na stupanj korporatizacije hrvatskih gradova te valorizirati utjecaj svakog od njih na organizacijsku diferencijaciju u jedinicama lokalne samouprave. Za potrebe empirijskog istraživanja pristupljeno je sekundarnim izvorima podataka te su prikupljeni podatci o sljedećim obilježjima gradova koji služe kao indikatori nezavisnih varijabli studije: *broju stanovnika, indeksu razvijenosti, visini proračuna, komunalnim djelatnostima, duljini trajanja vladajuće političke opcije i vladajućoj političkoj opciji*. Istraživanje se provodi na uzorku svih gradova u Republici Hrvatskoj, a struktura gradova prema promatranim obilježjima prezentira se upotrebom apsolutnih vrijednosti te relativnih postotnih vrijednosti tabelarnim i grafičkim putem. Za mjerenje zavisne varijable studije u radu se koriste podatci o komunalnim djelatnostima trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

U *zaključku* se analiziraju neposredne implikacije provedenog istraživanja, ali i izloženih teorijskih uvida u problematiku korporatizacije lokalne samouprave. Bolje razumijevanje različitih pravnih oblika, struktura vlasništva, praksi korporativnog upravljanja može potencijalno utjecati na rasprave o prikladnom nacionalnom zakonodavstvu, regulatornim mjerama kao i orijentir za lokalne političke odluke koje se odnose na najprikladniji organizacijski oblik obavljanja pojedine lokalne javne službe. U idealnoj situaciji, korporatizacija ima pozitivne posljedice na demokraciju i ekonomsku učinkovitost. Za formuliranje zaključaka i preporuka pokazalo se da su jednako vrijedni rezultati istraživanja koji su potvrdili polazne hipoteze kao i oni koji su odbacili polazne hipoteze.

2. LOKALNE JAVNE SLUŽBE U KONTEKSTU LOKALNE SAMOUPRAVE

2.1. Uvodna razmatranja

Javne službe i njihov koncept izuzetno su važni za razumijevanje procesa korporatizacije budući da se različite gospodarske, ali i neke negospodarske službe, mogu obavljati kroz različite pravne oblike u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Sve veći broj zadaća jedinica lokalne samouprave i sve manja dostupnost financijskih sredstava za njihovo obavljanje čine položaj jedinica lokalne samouprave izuzetno složenim zbog čega one moraju posezati za novim organizacijskim i funkcionalnim rješenjima. Stoga se jedinice lokalne samouprave moraju prilagođavati u pogledu modaliteta obavljanja javnih službi i sve više koristiti privatni i civilni sektor za njihovo učinkovito obavljanje.

Javne politike i pravo Europske unije imaju značajne harmonizirajuće efekte na javne službe, iako zbog kompleksnosti materije i različitih tradicija država članica Europske unije još uvijek nije moguće postići potpunu usklađenost. Iako se općenito sve više naglasak stavlja na tržišno natjecanje na kojem će razni pružatelji imati mogućnost pod jednakim uvjetima pružati javne službe na razini Europske unije, ipak se mekim pravom (engl. *soft law*) i sektorskim zakonodavstvom određuje specifičan okvir njihovog djelovanja. Odgovornost za javne službe podijeljena je između različitih razina javnog upravljanja (engl. *multi-level governance*) iako su u kontekstu korporatizacije najvažnije lokalne javne službe kao one najbliže građanima na određenom teritorijalnom području.

U poglavlju „Lokalne javne službe u kontekstu lokalne samouprave“ teoretski će se obraditi cjelokupni sustav javnih službi. Nakon definiranja javnih službi kao pojma koji je različito definiran u pojedinim sustavima lokalne samouprave prikazat će se klasifikacija javnih službi više međunarodnih i domaćih autora i razlike u klasifikaciji javnih službi, trendovi u razvoju javnih službi i postojeći modaliteti obavljanja javnih službi. Posebno će se analizirati upravna doktrina novog javnog menadžmenta (engl. *The New Public Management*) u kontekstu javnih službi i njezin utjecaj na razvoj i trendove u javnim službama kao i odnos javnih vlasti i javnih službi. Unutar pravnog uređenja i razvoja javnih službi na razini Europske unije analizirat će se *in-house* iznimka kao kontekstualni čimbenik Europske unije koji je najviše pridonio korporatizaciji javnih službi. Nadalje, dat će se prikaz lokalnih javnih službi kao onih koje će biti posebno promatrane u

kontekstu koporativizacije i njihovih posebnosti, a zaključno će se istaknuti ključni problemi u njihovom funkcioniranju.

2.2. Pojam javnih službi

Suvremena javna uprava sastoji se od tri temeljna segmenta: *državne uprave, teritorijalne samouprave i javnih službi*. Javne službe su usko povezane s državnom upravom, koja postavlja razvojne politike i pravni okvir, kao i teritorijalnom samoupravom, koja je zadužena za njihovo provođenje, osnivanje i financiranje (Koprić et al., 2021: 233). Stoga se radi o međusobno zavisnom odnosu u kojem svaki od tri segmenata ovise jedan od drugom budući da svaki od tih segmenata ima svoju specifičnu ulogu u suvremenoj javnoj upravi. Javne službe, kao jedno od najsloženijih područja moderne javne uprave, često se spominju u kontekstu pružanja usluga od općeg interesa koje su ključne za svakodnevni život i potrebe građana na određenom teritorijalnom području. Zadovoljenjem navedenih potreba ostvaruju se i druge univerzalne društvene vrijednosti koje predstavljaju temelje suvremenih demokratskih društava, poput *solidarnosti, jednakosti i pravednosti* (Koprić et al., 2021: 234). U pogledu solidarnosti, uloga središnje države i jedinica lokalne samouprave jest osigurati da javne službe budu dostupne svim građanima na (pod)jednak i pristupačan način kako u pogledu njihove rasprostranjenosti, tako i cijene njihova obavljanja. Navedeno se postiže zakonskim okvirom na razini središnje države, općim aktima na razini jedinica lokalne samouprave te (su)financiranjem njihovog obavljanja kako bi obuhvatile što veći broj građana kao krajnjih korisnika kojima će biti dostupne i priuštive.

Odgovornost za pravovremeno, kvalitetno i uredno obavljanje javnih službi je na javnoj vlasti, neovisno o tome radi li se o javnoj vlasti na razini središnje države, razini područne/regionalne samouprave ili razini jedinica lokalne samouprave. Javna vlast kreira politiku javnih službi, ali i snosi odgovornost za njihovo obavljanje te snosi organizacijske, financijske i personalne terete obavljanja javnih službi. Pritom uloga središnje države u segmentu pružanja javnih usluga svim građanima na svojem teritoriju svodi se na regulativnu funkciju i osiguranje jednakih uvjeta na tržištu kako bi građani imali mogućnost biranja iste usluge od različitih pružatelja javnih usluga pri čemu su kvaliteta javne usluge i cijena glavni kriterij u odabiru pružatelja javnih usluga. Sve to ima za posljedicu smanjenje opsega aktivnosti i diskrecije nositelja vlasti u jedinicama lokalne samouprave (Lyngstad, 2010: 94). Odgovornost javne vlasti jest u

donošenju svih odluka vezanih za obavljanje javnih službi kako onih organizacijskih kojima se određuje najbolji način obavljanja određenje javne službe, tako i personalnih kojima se odlučuje o najboljim ljudskim potencijalima potrebnima za obavljanje javne službe i financijskih kojima se osiguravaju sredstva za rad organizacijskih oblika obavljanja javnih službi. Za donošenje odluka kojima se ispunjava politička odgovornost javne vlasti potrebno je sustavno pratiti i nadzirati rad javnih službi, uočavati prednosti i nedostatke te procjenjivati koje segmente javnih službi treba mijenjati organizacijski i personalno s ciljem zadovoljavanja javnih potreba.

Javne službe nastale su kao odraz potreba suvremenoga društva, obilježenoga *industrijalizacijom* i *urbanizacijom*, za kontinuiranim obavljanjem niza djelatnosti i javnih usluga (engl. *public services, public utilities, service public*) nužnih za svakodnevno funkcioniranje građana i gospodarstva. S rastom gradova i razvojem različitih modernih industrija i naprednih tehnoloških rješenja pojavila se potreba za što širim spektrom obavljanja javnih službi pri čemu se opskrba energentima i organizacija javnog prijevoza nameću kao najvažnije. Ekonomska kriza sredinom sedamdesetih godina prošlog stoljeća uzrok je progresije ideja *deregulacije, liberalizacije, privatizacije, korporatizacije i supsidijarnosti*¹ u obavljanju javnih službi, uključujući lokalne javne službe, u sklopu opće neoliberalne revolucije.

Uz javne službe poznat je i pojam *službe od općega interesa* (engl. *services of general interest*). Rasprava o službama od općeg interesa traje već gotovo dva desetljeća, fokusirajući se na dva glavna aspekta: ideološki, u kojem se javne službe stavljaju u središte diskusije o konceptu tzv. „europskog modela društva”, te praktični, koji se odnosi na primjenu određenih dijelova europske pravne stečevine na različite djelatnosti javnih službi (Đulabić, 2009: 95). Pritom, javne službe možemo promatrati dvojako – kao *određeni subjekt* koji pruža određenu javnu službu ili kao obavljanje *određene funkcije* od općeg interesa, odnosno djelatnosti za građane na određenom teritorijalnom području. Borković (2002: 15) takav pristup određuje kao formalnu i materijalnu komponentu javne službe. Javne službe nemaju jednoznačno značenje u državama članicama Europske unije², stoga ih je teško definirati općom definicijom i komparativno promatrati te izvoditi zaključke o njihovim zajedničkim obilježjima na razini Europske unije. Cilj europskih

¹ Osnovni je smisao načela supsidijarnosti, kao najvažnijega pravnog načela u određivanju lokalnih javnih poslova, da bi se javni poslovi morali obavljati na onim razinama na kojima su najbliži građanima, ali pod jednim uvjetom da je ta razina sposobna obaviti taj javni posao.

² Bauby (2011: 20) kao neke od termina koji se koriste u zemljama Europske unije navodi: *public services, public utilities, service public, öffentlicher Dienst, öffentliche Dienstleistungen, Daseinsvorsorge* i druge.

politika je maksimalno ujednačiti sustav javnih službi u čemu univerzalna primjena europske pravne stečevine kroz primarno i sekundarno zakonodavstvo ima najvažniju ulogu.

Javne službe odnosno službe od općeg interesa mogu se definirati kao „različite djelatnosti s više ili manje *ekonomsko-komercijalnih elemenata* koje se u javnom interesu obavljaju pod posebnim pravnim režimom i za koje javna vlast snosi bar dio financijskih, organizacijskih i drugih tereta i konačnu odgovornost prema građanima radi kojih se te javne usluge i obavljaju“ (Koprić et al., 2021: 234)³. Iz ove definicije mogu se utvrditi glavna obilježja javnih službi, a kao glavna obilježja ističu se njihova *raznolikost* koja obuhvaća djelatnosti gospodarskog i negospodarskog karaktera, *pravni režim* kojim se za pojedine djelatnosti donosi *lex specialis* od strane središnje države koja uređuje sustavno i jednako obavljanje pojedinih djelatnosti za koje postoji interes i neizravna ili neposredna odgovornost središnje države, *zadovoljavanje javnog interesa* podrazumijeva korist odnosno dobrobit koju ostvaruju svi građani na određenom teritorijalnom području kvalitetnim obavljanjem javnih službi te *odgovornost političke vlasti* za zakonito, učinkovito, pravovremeno i ekonomično obavljanje javnih službi neovisno o tome radi li se o političkoj vlasti na razini središnje države, regionalnoj/područnoj razini ili razini jedinica lokalne samouprave (više u Koprić et al., 2021: 235). Iz ove definicije i analize definicije može se zaključiti da nedostatak bilo kojeg od četiriju navedenih obilježja određenu uslugu isključuje kao javnu službu. Naime, ako određena gospodarska ili negospodarska djelatnost ne bi imala svoj vlastiti pravni režim ili se njezinim obavljanjem ne bi zadovoljavao javni interes bez odgovarajuće odgovornosti političke vlasti, onda bi posljedice toga bile osim pravne nesigurnosti za građane kao korisnike javnih službi, zadovoljavanje privatnog interesa u kojem bi cijena takve javne usluge bila prepuštena tržištu, a odgovornost političke vlasti za kvalitetu takve javne usluge isključena. Stoga ispunjenje svih uvjeta koje određena usluga mora ispuniti da bi postala javna jest glavno i osnovno obilježje javnih službi koje je zajedničko u svim pravnim sustavima koji su uredili javne službe.

³ O konceptu javnih službi u Francuskoj pisao je Leon Duguit u knjizi *Les transformations du droit public* (Preobražaji javnog prava) iz 1913. godine, a za njihovu afirmaciju zaslužna je sudska praksa Državnog savjeta (*Conseil d'État*). Značajan doprinos teoretskoj obradi javnoj službi u hrvatskoj literaturi dao je Ivanišević (1968) u radu *Prilog diskusiji o pojmu javne službe* pri čemu je kao temeljne vrijednosti u obavljanju javnih službi istaknuo solidarnost, jednakost i pravednost.

2.3. Klasifikacije javnih službi

Javne službe možemo klasificirati na temelju više kriterija što proizlazi iz njihove složenosti koja se veže uz vrstu djelatnosti koje obavljaju i subjekte koji ih obavljaju u određenom modalitetu. Koprić et al. (2021: 236-237) navode sljedeće kriterije za klasifikaciju: 1) *kriterij svrhe*, 2) *kriterij omogućavanja djelovanja tržišta*, 3) *kriterij razine javne uprave na kojoj se javne službe obavljaju*, 4) *kriterij zadovoljavanja potreba pojedinca* i 5) *kriterij pravnog statusa nositelja*.

Prema *kriteriju svrhe* u središtu je djelatnost koja se obavlja te se ona ocjenjuje s obzirom na svrhu koju obavlja, odnosno služi li ta djelatnost obavljanju vlasti na određenoj teritorijalnoj razini (npr. poslovi izdavanja dozvola za gradnju) ili služi obavljanju određenog posla od interesa za širu zajednicu i temelji se na odnosu s korisnicima (npr. organizacija javnoga prijevoza). Za *kriterij omogućavanja djelovanja tržišta* bitno je obavljaju li se određene djelatnosti isključivo putem mehanizma tržišta, odnosno zakona ponude i potražnje ili je tržište djelomično ili potpuno ograničeno te se zakoni ponude i potražnje ne primjenjuju ili se primjenjuju djelomično. U pravilu se određene gospodarske djelatnosti obavljaju uz primjenu mehanizama tržišta (npr. opskrba električnom energijom) dok se neke druge gospodarske djelatnosti obavljaju uz ograničeno djelovanje tržišta (npr. poštanska služba) dok se potpuno ograničenje odnosi na sve negospodarske djelatnosti. Prema *kriteriju razine javne uprave na kojoj se javne službe obavljaju*, osnova za određivanje neke djelatnosti javnom službom je teritorijalna razina na kojoj se ta djelatnost obavlja (državna, regionalna/područna ili lokalna). U pravilu se određene djelatnosti koje traže infrastrukturu većeg kapaciteta obavljaju na razini države dok se komunalne djelatnosti obavljaju na teritorijalno nižim razinama vlasti gdje su najbliže svojim korisnicima. *Kriterij zadovoljavanja potreba pojedinca* određuje prema tome zadovoljavaju li se njima neposredno potrebe pojedinaca kao npr. u slučaju opskrbe vodom ili posredno kada se zadovoljava širi društveni interes (npr. izgradnjom i održavanjem javnih prometnica). U odnosu na *kriterij pravnog statusa nositelja* prilikom određivanja neke djelatnosti javnom službom ključno je obavljaju li djelatnosti organizacije javnog ili privatnog sektora ili ih obavljaju mješoviti oblici organizacija pri čemu se zakonskim propisima u svakoj državi određuje pravni režim obavljanja pojedinih djelatnosti.

Scott (2000: 313) dijeli javne službe na *gospodarske*, *društvene* i *strateške*, pri čemu kao temelj za klasifikaciju koristi ulogu tržišnog mehanizma u njihovom pružanju. *Gospodarske* javne

službe obavljaju se putem tržišta, a prilikom njihovog korištenja korisnici plaćaju naknadu (opskrba električnom energijom, opskrba plinom, telekomunikacijske usluge, poštanska služba i druge komunalne djelatnosti) što podrazumijeva da tržište putem zakona ponude i potražnje djeluje u punom značenju. S druge strane *društvene* javne službe obuhvaćaju aktivnosti koje bi se mogle obavljati na tržištu, ali ih najčešće pruža država jer tržišni mehanizam ne bi mogao osigurati njihovu realizaciju u odgovarajućoj količini, kvaliteti i cijeni koja bi bila prihvatljiva svim korisnicima (Koprić et al., 2021: 237). Ovdje prvenstveno govorimo o djelatnostima obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture i drugih koje imaju tendenciju da se, s obzirom na tendencije razvoja javnih službi, postupno i oprezno prepuštaju određenim zakonima tržišta, ali u manjem opsegu. *Strateške* djelatnosti obavlja isključivo državna uprava i odnose se na ispunjavanje zakonskih obveza klasičnih resora državne uprave (vođenja različitih registracija, izdavanja osobnih dokumenata, prikupljanja poreza i dr.). S obzirom na trendove da se sve više društvenih javnih službi pruža na tržištu i za njih se plaća cijena, ova klasifikacija je dvojbeni te bi bilo praktično da se društvene javne službe podklasificiraju s obzirom na stupanj moguće zastupljenosti na tržištu.

Kriterij / Tip javne službe	Gospodarske	Društvene	Strateške
Svrha	Zajednički interes, pružanje usluga korisnicima	Zajednički interes s naglaskom na društvenu solidarnost	Funkcija vlasti i provedba zakonskih ovlasti
Omogućavanje djelovanja tržišta	Tržišni mehanizam u punom opsegu	Djelomično prisutno tržište	Tržište isključeno, monopol države
Razina javne uprave	Lokalna ili regionalna	Sve razine, najčešće regionalna i državna	Isključivo državna razina
Zadovoljavanje potreba pojedinca	Neposredno (npr. električna energija, voda)	Uglavnom neposredno (zdravstvo), djelomično posredno	Posredno, kroz obavljanje državnih zadaća
Pravni status nositelja	Javne, privatne ili mješovite organizacije	Uglavnom javne, uz mogućnost mješovitih oblika	Isključivo javne organizacije

Tablica 2. Klasifikacija javnih službi uz prikaz kriterija u stupcima prema Kopriću et al. (2021) te tipova javnih službi prema Scottu (2000) u retcima uz opis primjene svakog od kriterija na određeni tip javne službe

Najpoznatija klasifikacija javnih službi u hrvatskoj upravnoj znanosti jest ona Eugena Pusića (1988) koji razlikuje dvije temeljne skupine upravnih resora – *klasične upravne resore* i

resore javnih službi. Pusić (1988) kategorizira resore javnih službi u nekoliko skupina: *privredne*, u kojima država regulira gospodarstvo i obavlja gospodarske aktivnosti putem vlastitih pravnih osoba; *društvene djelatnosti*, poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi; *komunalne usluge*, uključujući vodovod, odvodnju, zbrinjavanje otpada i održavanje javnih površina; *tehničke djelatnosti*, poput opskrbe energijama te različitih oblika prometa, veza i komunikacija te *informacijske djelatnosti*, koje obuhvaćaju službe općih informacija, meteorološke, statističke i geodetske službe.

Proces *europeizacije*⁴ ima značajan utjecaj na razvoj javnih službi. Razumijevanje određene djelatnosti kao javne službe podložno je promjenama koje ovise o posebnostima upravnih sustava, a na te promjene značajan utjecaj imaju i aktualne socioekonomske smjernice političkih vodstava unutar tih sustava, no u Europskoj uniji se općenito javnim službama smatraju djelatnosti *gospodarskog* karaktera, ali i *društvenog negospodarskog* karaktera. Gospodarske javne službe imaju više *ekonomsko-komercijalnih elemenata*, odnosno mogu se orijentirati na tržišne mehanizme uz ostvarivanje komercijalnih prihoda dok istovremeno zadovoljavaju širi društveni interes, pružaju se putem velikih sustava ili mrežne industrije, a za njihovo djelovanje odgovornost snosi država. Među gospodarske javne službe navode se djelatnosti telekomunikacija, poštanska služba, opskrba električnom energijom, opskrba plinom, javni prijevoz, opskrba vodom, zbrinjavanje otpada i druge. Bitno je obilježje javnih službi gospodarskog karaktera da su podložne osnovnim načelima koja vrijede za službe od općeg gospodarskog interesa poput univerzalnosti, kontinuiteta obavljanja, kvalitete, prihvatljivosti cijena te zaštiti potrošača, zatim posebnoj sektorskoj regulaciji za pojedine od tih službi kao i općim pravilima o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama (Koprić et al., 2008: 649). Među *negospodarskim* javnim službama najvažnije su djelatnosti zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja, znanosti, kulture i drugih djelatnosti kod kojih su manje zastupljeni *ekonomsko-komercijalni elementi*, odnosno njima se zadovoljavaju određeni javni interesi bez težnje za stjecanjem dobiti. Ove djelatnosti se također pružaju putem velikih sustava te djelomično podliježu općim pravilima o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju. Najčešći organizacijski oblici obavljanja gospodarskih javnih službi

⁴ Manojlović (2010: 972-973) naglašava politiku Europske unije koja je od sredine 1990-ih počela poticati liberalizaciju, privatizaciju i deregulaciju javnih službi, koje europska regulativa naziva službama od općeg interesa. Svi ti procesi imali su veliki utjecaj na razvoj javnih službi, ali nisu uspjeli eliminirati javni sektor iz neposrednog pružanja javnih službi odnosno prvenstveno gospodarskih javnih službi iako javni sektor više nije jedini pružatelj javnih službi i nema monopolistički položaj.

su razni modeli javnih trgovačkih društava dok ustanove predstavljaju temeljni pravni oblik u obavljanju negospodarskih javnih službi (Đulabić, 2006a: 32-33, Klarić i Nikolić, 2011: 93).

Iz svih navedenih klasifikacija javnih službi može se zaključiti da se podjela javnih službi uglavnom svodi na podjelu s obzirom na sadržaj djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba dok se manji značaj pridaje organizacijskom obliku u kojem se određena javna služba pruža građanima kao korisnicima. Pritom, s obzirom na određene djelatnosti (npr. zdravstvo, obrazovanje i druge) koje se mogu obavljati s više ili manje komercijalnih elemenata određene klasifikacije su vrlo dvojbene i neprimjenjive. Liberalizacija i privatizacija tih djelatnosti zamaglila je granicu između gospodarskih i negospodarskih službi što je sve posljedica djelovanja doktrine novog javnog menadžmenta i financijskih kriza koje su dominirale u prošlom i ovom stoljeću što je za posljedicu imalo fiskalni stres i nestabilnost javnih financija kako na razini središnje države tako i jedinica lokalne samouprave.

2.4. Trendovi u razvoju javnih službi

Promjene u institucijama Europske unije, čimbenici upravnog razvoja i reforme javne uprave na globalnoj razini imaju značajne posljedice na opće trendove u razvoju javnih službi. Oni su potaknuli tendencije *liberalizacije*, *deregulacije*, *privatizacije* i *komercijalizacije*, a u novije vrijeme, *remunicipalizacije* (Đulabić, 2013: 40) i *koprodukcije* javnih službi (Koprić et al., 2021: 243-244). U trendove u razvoju javnih službi trebamo ubrojiti i *korporatizaciju* koja svoj dinamičan razvoj ima paralelno s ostalim trendovima u razvoju javnih službi, a ovisno o jačini određenih trendova, zastupljena je više ili manje u razvoju javnih službi. Razvoj socijalne države (engl. *welfare state*, *provider state*) nakon II. svjetskog rata imao je za posljedicu nacionalizaciju imovine, ali i javnih službi. Cilj razvoja socijalne države bio je da javne službe budu dostupne svim građanima jednako i da standard socijalne države bude ispunjen u dijelu koji se odnosi na dostupnost javnih službi, pri čemu je izuzetno važno da su javne službe cjenovno prihvatljive svim građanima na određenom teritorijalnom području, približno jednake kvalitete i pod strogom kontrolom države i jedinica lokalne samouprave u pogledu njihove kvalitete i cijene, ovisno o tome na kojoj razini teritorijalne vlasti se obavljaju.

Razvoj minimalističke države (engl. *minimalist state, regulatory state*) u drugoj polovici 1970-ih uključuje reguliranje tržišnih mehanizama i normalno funkcioniranje tržišta (Đulabić, 2009: 94). Nakon nacionalizacije, a s razvojem doktrine novog javnog menadžmenta i uvođenja tržišnih vrijednosti u javni sektor, dolazi do *privatizacije, liberalizacije i deregulacije* javnih službi (više u Nicita i Belloc, 2016: 31-32). Proces se odvijao u zapadnim europskim zemljama kao i u istočnim europskim zemljama nakon promjene društveno-političkog uređenja 1990-ih i prelaska iz kontroliranog socijalističkog gospodarstva u slobodno tržišno gospodarstvo, a obilježava ga dinamičan tehnološki razvoj i kriza financiranja⁵ javnog sektora što dovodi do postupnog povlačenja države iz obavljanja javnih službi. Zapravo, radi se o trendu koji obuhvaća čitav niz mjera s ciljem spašavanja javnih financija u zemljama tzv. Zapadne Europe. Primjena načela supsidijarnosti na europskoj razini s ciljem jačanja uloge lokalne samouprave, civilnog društva i privatnog sektora u obavljanju javnih službi imala je za posljedicu trend *remunicipalizacije* odnosno vraćanja obavljanja javnih službi pod kontrolu lokalne samouprave.

Liberalizacija podrazumijeva ukidanje monopola za obavljanje određene javne usluge i njihovo otvaranje na tržištu uz primjenu zakona tržišta ili uz određenu djelomičnu regulaciju⁶. Liberalizacija otvara mogućnost za pojavu novih pružatelja javnih usluga na tržištu uz primjenu načela tržišne ekonomije. U razdoblju kada je pojam liberalizacije tek počinjao dobivati na važnosti, države su imale dominantan utjecaj na većinu ekonomskih sektora, posebno u mrežnim industrijama, gdje su postojale ograničene mogućnosti za daljnji razvoj, s jednim proizvođačem ili pružateljem usluga. Glavni razlog širenja liberalizacije u određenim europskim državama bio je spoznaja da prekomjerna regulacija i postavljanje niza uvjeta koje nitko ne može ispuniti koče ekonomski razvoj tržišta, a time i napredak vlastitog gospodarstva (Nicita i Belloc, 2016: 34).

Povećanje kvalitete javnih usluga, kompetitivnost ponuditelja na tržištu i smanjenje cijene javnih usluga osnovni su pozitivni učinci koji se očekuju od liberalizacije (Koprić et al., 2021: 241). Preduvjet liberalizacije je tehnološki razvoj i uopćeno mišljenje da subjekti javnog i privatnog prava mogu pružati javne usluge jednake kvalitete. Liberalizacija se odvija u nekoliko faza pri čemu se u *prvoj fazi* uklanjaju isključiva prava određenih subjekata na obavljanje određene

⁵ Kriza proračunskog financiranja imala je za posljedicu liberalizaciju pojedinih javnih službi, a nedostatak novca je bio i glavni razlog privatizacije. Određene javne službe poput mrežnih djelatnosti zahtijevaju velika sredstva koja su potrebna za njihov razvoj kojima javni sektor ne raspolaže. U takvoj situaciji svježi novčani kapital za razvoj tih djelatnosti može samo doći iz privatnog sektora.

⁶ Koprić (2012: 8-10) opisuje liberalizaciju kao „proces stvaranja sektorskog tržišta na kojem se određena vrsta javnih usluga pruža putem tržišnog natjecanja s jedne strane, a kupuje s druge strane“.

službe, u *drugoj fazi* kreira se regulacijski okvir koji će omogućiti funkcioniranje određene djelatnosti te uspostavu regulatora neovisnih o političkom utjecaju i gospodarskim subjektima koje trebaju regulirati dok u *trećoj fazi* dolazi do uspostave tržišta određene vrste usluga od općeg interesa⁷ (Đulabić, 2013: 45, Koprić et al., 2021: 241). Sve tri faze međusobno su povezane i odvijaju se kronološki. Pritom, uloga države ne nestaje, već se manifestira kroz regulaciju umjesto direktnog upravljanja te uvođenja sustava državnih potpora (engl. *state aid*) za određene djelatnosti od posebnog interesa za državu gdje država subvencionira obavljanje određene javne službe u određenom iznosu. Đulabić (2013: 46) također ističe da je pretpostavka za liberalizaciju razdvajanje (engl. *unbundling*) osnovnih dijelova određene javne službe, odnosno razdvajanje proizvodnje električne energije, proizvodnje plina i drugo, njihove distribucije te na kraju opskrbe potrošača (više u Koprić et al., 2021: 241) što djeluje poticajno na tržišnu konkurentnost onih pružatelja javnih službi koji su specijalizirani samo za određeni dio javnih službi.

Deregulacija se odnosi na smanjenje pravne regulative određene djelatnosti koja se liberalizira, a događa se na onoj teritorijalnoj razini vlasti koja regulira određenu djelatnost. Dakle, deregulacija se može odvijati na razini središnje države, ali i na regionalnoj/područnoj razini te na razini jedinica lokalne samouprave. Ako se radi o djelatnosti na razini središnje države, onda se deregulacija manifestira u vidu smanjenja političkog utjecaja kroz donošenje zakonskih i podzakonskih propisa, odnosno njihova pojednostavljenja dok se na regionalnoj/područnoj razini i razini jedinica lokalne samouprave deregulacija obavlja na temelju općih akata koje donose tijela tih jedinica lokalne samouprave. „Otvaranje tržišta za neku djelatnost traži da se prostor za autonomno odlučivanje tržišnih aktera proširi, a regulacijski zahtjevi smanje“ (Koprić et al., 2021: 241). Liberalizacija i deregulacija često imaju i suprotne učinke. Naime, liberalizacijom se određeni monopolistički položaj određenog gospodarskog subjekta koji obavlja javnu službu na tržištu ukida što za posljedicu ima novu i dodatnu regulaciju te javne službe na tržištu, odnosno regulaciju mnogih pitanja koja nisu bila definirana dok je na tržištu djelovao jedan subjekt. Đulabić (2013: 46) kao prioritet za regulaciju ističe pitanja koja se odnose na mrežne djelatnosti, kao i na odnose između korisnika i pružatelja liberaliziranih javnih službi.

⁷ Nicita i Belloc (2016: 31-37) navode dva glavna pristupa u tumačenju procesa liberalizacije i svega što ona uključuje. Prvi pristup smatra liberalizaciju procesom smanjenja tržišnih barijera i omogućavanjem konkurentima ulazak na prethodno monopolsko tržište putem zakonskih i regulatornih okvira. Drugi pristup, pak, liberalizaciju definira kao postupak otvaranja tržišta bez ikakve regulatorne intervencije, odnosno kao proces smanjenja bilo kakve regulacije, bilo da je riječ o državnoj ili neovisnoj, pri čemu se deregulacija tržišta smatra posljedicom liberalizacije.

Privatizacija je jedna od osnovnih mjera menadžerskih reformi kojom se mijenja vlasnička struktura trgovačkog društva koje je prije bilo uglavnom u isključivom javnom vlasništvu s monopolnim položajem, kao jedini pružatelj usluga određene javne službe (Đulabić 2013: 46), tako da trgovačko društvo postaje privatno vlasništvo ili ostaje u mješovitom vlasništvu. Privatizacijom se uvode metode i tehnike iz privatnog sektora u javni sektor⁸ što za posljedicu ima povećanje učinkovitosti trgovačkog društva, smanjenje uloge javne vlasti te privlačenje privatnog kapitala. Osim efikasnijeg upravljanja te mogućnosti većeg ulaganja u modernizaciju privatizacija dovodi i do smanjenja korupcije u javnom sektoru. Promjena vlasničke strukture trgovačkog društva odvija se u dvije faze. U *prvoj fazi*, subjekt koji je ranije bio u potpunosti pod državnim nadzorom postaje trgovačko društvo s većinskim državnim vlasništvom. U *drugoj fazi*, država postupno smanjuje svoj udio i prodaje vlasnički udio. Privatizacija često za posljedicu ima prepuštanje određivanja određene cijene javne usluge tržištu odnosno naplati njezine pune tržišne cijene što je poznato kao *komercijalizacija* (Koprić et al., 2021: 242).

Najnoviji trend u razvoju javnih službi početkom 21. stoljeća je *remunicipalizacija* odnosno vraćanje javnih službi pod nadležnost i upravljanje države odnosno jedinica lokalne i regionalne samouprave (Wollmann, 2016: 11) kao dio šireg skupa reformi obrnute privatizacije (Clifton et al., 2021: 293). Privatizacija i liberalizacija nisu postigle željene osnovne učinke jer su dovele do povećanja cijena, građani su izgubili povjerenje u snagu privatnog sektora i njegove prednosti nad javnim sektorom, uočeno je smanjenje kvalitete pojedinih lokalnih javnih usluga što je rezultiralo remunicipalizacijom javnih službi⁹ gospodarskog karaktera. Wollmann (2018: 426) kao razlog navodi i opće preispitivanje države i javnoga sektora i njihove uloge i zasluga u ispravljanju i otklanjanju propusta tržišta i privatnoga sektora. Opskrba vodom¹⁰, opskrba električnom energijom, javni prijevoz, zbrinjavanje otpada, čišćenje i stanogradnja neke su od javnih službi za koje je provedena remunicipalizacija. Glavne prednosti remunicipalizacije

⁸ Europska regulacija detaljno usmjerava djelovanje javnih službi i to naročito onih službi koje su tradicionalno bile društvene. Sve se više privatiziraju ustanove iz područja zdravstva, socijalne skrbi i obrazovanja, a neke poslove kao npr. u Danskoj i Švedskoj preuzimaju organizacije civilnoga društva. Međutim, udruženja jedinica lokalne samouprave traže da se društvene službe izuzmu iz režima službi od općega gospodarskog interesa.

⁹ Hall et al. (2013: 193) navode da je remunicipalizacija obuhvatila opskrbu vodom i opskrbu električnom energijom, javni prijevoz, zbrinjavanje otpada, čišćenje i stambenu izgradnju.

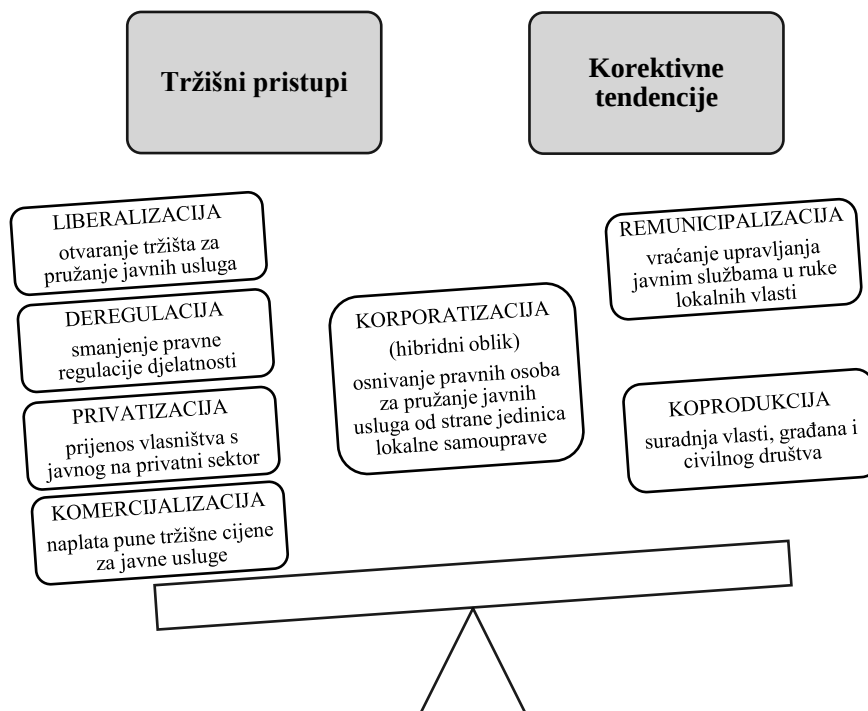
¹⁰ O remunicipalizaciji odlučuju građani putem referenduma, pa je tako primjerice, gradsko vijeće Napulja odlučilo ponovno staviti opskrbu vodom pod javnu kontrolu nakon referenduma na kojem je čak 96 % građana bilo protiv privatizacije vodovodnog sustava (Koprić et al., 2021: 234). Wollmann (2018: 418) navodi da su u Saveznoj Republici Njemačkoj tijekom 1980-ih komunalna trgovačka društva prvo izgubila ulogu u obavljanju energetskih djelatnosti pod utjecajem privatnog sektora (dominantna su bila privatna trgovačka društva E.on, EnBW, Vattenfall i RWE) da bi naknadno ponovno cijeli energetski sektor bio remunicipaliziran.

uključuju financijsku korist kroz uštede, veću motiviranost zaposlenika u trgovačkim društvima koja su vraćena u javni sektor, jačanje etike u javnom sektoru i orijentacije na ostvarivanje općih ciljeva, kao i jačanje demokratskih političkih procesa. Wollmann (2018: 421-422) ističe, na temelju niza provedenih istraživanja, da su javna trgovačka društva koja pružaju komunalne usluge jednaka ili čak bolja u odnosu na pružatelje iz privatnog sektora zbog čega su jedinice lokalne samouprave otkrile mehanizme stjecanja prihoda na način autonomnog upravljanja javnim komunalnim uslugama umjesto njihovog prepuštanja privatnom sektoru. Nedostatci uočeni u obavljanju javnih službi od strane privatnog sektora, kontrola cijena od strane jedinica lokalne samouprave kao i tendencija potpune kontrole jedinica lokalne samouprave u obavljanju javnih službi sve više daje prednost remunicipalizaciji.

Jedan od ključnih procesa u razvoju javnih službi je i *korporatizacija*, o čemu će detaljno biti izloženo u trećem poglavlju ove disertacije, često povezan s doktrinom novoga javnog menadžmenta. Korporatizacija je dio šireg trenda menadžerizma i razvoja tržišne logike u javnoj upravi. Cilj transformacije dotad tradicionalno organiziranih javnih službi u pravne oblike koji djeluju po uzoru na privatne subjekte na tržištu je povećanje efikasnosti, odgovornosti i kvalitete usluga, ali bez provođenja postupka privatizacije iako ona često može biti korak prema privatizaciji. Uspješnost razvoja procesa korporatizacije ovisi od konteksta u kojem se odvija, pravnog režima kao i postizanja odgovarajućeg stupnja ravnoteže između zaštita općeg interesa i zakona tržišta na kojem djeluju takvi pravni oblici.

Sve intenzivnije uključivanje građana i civilnog sektora u obavljanje javnih službi posljednjih desetljeća 20. i početkom 21. stoljeća dovelo je do novog trenda poznatog pod imenom *koprodukcija* (engl. *co-production*). Koprodukcija je zajednička proizvodnja usluga javnih službi između pružatelja javnih usluga i njihovih korisnika odnosno između profesionalaca ispred javne vlasti, udruga i civilnog društva s jedne strane i građana s druge strane. Svi sudionici koprodukcije su zajednički odgovorni, jer u suprotnom nije moguće govoriti o istinskoj koprodukciji. Kvaliteta i učinkovitost javnih službi ovise o suradnji između njihovih pružatelja i građana koji svojim znanjem doprinose poboljšanju usluga i njihovim ukupnim rezultatima. Koprodukcija se pojavljuje u različitim oblicima, a najčešći oblik podrazumijeva zajedničko postavljanje ciljeva i prioriteta za određene javne usluge, zajedničko oblikovanje mjera koje se nude korisnicima, aktivno uključivanje korisnika u pružanje usluga te zajedničku procjenu uspješnosti javnih službi. Koprodukcija doprinosi poboljšanju kvalitete usluga javnih službi, smanjenju ukupnih troškova,

povećanju raznolikosti usluga, poticanju korisnika na veće sudjelovanje u aktivnostima javne službe te ima druge pozitivne učinke (Koprić et al., 2021: 243).



Slika 2. Razvojne tendencije u upravljanju javnim službama - vizualizacija tržišnih pristupa (liberalizacija, deregulacija, privatizacija, komercijalizacija) i suvremenih korektivnih tendencija (remunicipalizacija, koprodukcija) u cilju obnove javne kontrole i uključivanja građana. Izvor: autor.

Svaki od ovih procesa imao je različite učinke ovisno o pojedinoj zemlji u kojoj je dominirao, modelu novog javnog menadžmenta koji je primjenjivan, veličini jedinica lokalne samouprave i njezinim kapacitetima, zakonskoj regulativi te tradiciji sustava lokalne samouprave.

2.5. Modaliteti obavljanja javnih službi

Javne službe mogu se obavljati u više različitih modaliteta koji su poznati u zakonodavstvima mnogih zemalja. Javne službe su bile dominantno u nadležnosti javnoga sektora, no privatni sektor je sve više uključen u njihovo obavljanje pri čemu se sve više smanjuju razlike između javnoga i privatnoga sektora budući da se u oba sektora primjenjuju sve više načela tržišta. „Osnovne dimenzije razgraničenja između javnog i privatnog sektora jesu u percepciji pojedinca, dominantnim vrijednostima i pravnim normama, izvoru legitimiteta, okolini i ciljevima, statusu i autonomiji djelovanja rukovodećih zaposlenika te mehanizmu financiranja“ (Koprić et al., 2021: 104). Javni i privatni sektor prvenstveno se razlikuju u odnosu na vlasništvo. Privatne pravne osobe

isključivo su u privatnom vlasništvu, a financiraju se primarno od naplate naknada od svojih korisnika i djeluju s primarnim ciljem ostvarivanja dobiti, ali i uz mogućnost ostvarivanja gubitka. Javne pravne osobe su u vlasništvu određene društvene zajednice te se financiraju iz javnih sredstava odnosno proračuna, a od njih se očekuje da djeluju u skladu s određenim društvenim vrijednostima pri čemu ne postoje pokazatelji za njihovom potražnjom i mjerenjem njihovog učinka rada. Javni sektor podliježe kontroli političke vlasti dok privatni sektor djeluje na tržišnim načelima ponude i potražnje (Boyne, 2002: 98) pri čemu je njegovo djelovanje na tržištu nestabilnije jer je konkurentnost na tržištu velika.

Javni sektor zbog svoje neučinkovitosti, mogućnosti smanjenih izdvajanja za njegov rad iz proračuna, zaostajanja u primjenama suvremenih tehnologija, rasta troškova plaća zaposlenih kao i slabe motiviranosti odgovornih osoba i zaposlenika sve više mora prilagođavati modalitete obavljanja javnih službi i u načinu njihovog obavljanja približiti se privatnom sektoru i zakonima tržišta. Također, osim javnih i privatnih pravnih osoba zastupljeni su i mješoviti oblici kao modalitet institucionalne suradnje između javnoga i privatnoga sektora. Na odabir modela obavljanja lokalnih javnih usluga utječe niz čimbenika. Rezultati istraživanja Tavaresa i Camõesa (2010: 587) utvrđuju da veličina jedinice lokalne samouprave, financijska stabilnost, fiskalni suficit, ideološka pitanja i aktivnosti lokalnih interesnih skupina određuju izbor organizacijskog oblika lokalnih javnih usluga. Nestabilni financijski okvir uzrokuje eksternalizaciju lokalnih javnih usluga u odnosu na njihovo obavljanje u vlastitom aranžmanu (Schoute et al., 2017: 507-508, Franić, 2024: 129-132, Zafra-Gómez et al., 2014: 37). Do njega dolazi kada je porezna politika na razini središnje države nepovoljna za jedinice lokalne samouprave što dovodi do smanjenih prihoda jedinica lokalne samouprave. Jedinice nedostatne prihode koje ostvaruju s razine središnje države mogu nadomjestiti uvođenjem lokalnih poreza, odnosno smanjiti troškove smanjenjem opsega pružanja lokalnih javnih službi pri čemu se kao jedna od mogućnosti javlja organizacijsko restrukturiranje cjelokupnog sustava lokalnog javnog upravljanja.

Ako se javne službe obavljaju u javnom sektoru, one se mogu obavljati *neposredno* ili *posredno* ovisno o tome obavlja li ih javna vlast neposredno putem upravnih tijela ili drugih organizacijskih jedinica ili putem zasebnih, za tu svrhu posebno osnovanih, pravnih osoba.

U slučaju neposrednog obavljanja javne službe obavljaju se najčešće preko *upravnih tijela* kao u slučaju osnivanja vlastitog pogona za komunalne djelatnosti unutar upravnih tijela jedinica

lokalne samouprave. Ako se radi o *specijaliziranim organizacijama* čiji su osnivači (u slučaju ustanova, zaklada, fondacija i dr.), odnosno vlasnici (za trgovačka društva) tijela javne vlasti, govorimo o posrednom obavljanju javnih službi budući da ih obavlja drugi pravni subjekt, a ne njegov osnivač ili vlasnik koji zadržava određena, u pravilu regulacijska i nadzorna, prava nad tim subjektima. Privatni sektor odnosno fizičke i pravne osobe također se mogu uključiti u obavljanje javnih službi putem *ugovora o koncesiji*, *ugovora o povjeravanju obavljanja određenih javnih službi* (npr. dimnjačarska služba koju jedinica lokalne samouprave povjerava fizičkoj osobi ili npr. obavljanje poslova ukopa koje jedinica lokalne samouprave povjerava pravnoj osobi), *oblika javno-privatnog partnerstva* ili kroz *postupak javne nabave* u kojem javni sektor nabavlja robu, usluge ili radove od privatnog sektora. U mješovitim oblicima suradnja javnoga i privatnoga sektora je institucionalizirana i oni zajedno obavljaju određenu javnu službu. U tom slučaju riječ je o zajedničkom osnivanju i upravljanju organizacijama preko kojih se obavlja javna služba (tzv. mješovite ustanove, mješovita poduzeća, statusno javno-privatno partnerstvo) (Koprić et al., 2021: 246).

Javni sektor oduvijek je surađivao s privatnim sektorom u realizaciji najrazličitijih poslova od javnoga značaja. Različiti modeli udruživanja javnoga i privatnoga sektora javljaju se u najrazvijenijim europskim zemljama, paralelno s reformom ondašnjega sustava državne uprave, poznatim kao socijalna država blagostanja (engl. *welfare state*, *provider state*). U literaturi se navodi pet osnovnih modela udruživanja javnoga i privatnoga sektora: ugovori za usluge (engl. *service contracts/outsourcing*), menadžerski ugovori (engl. *management contracts*)¹¹,

¹¹ Menadžerski ugovori se temelje na prijenosu odgovornosti za upravljanje i održavanje javnih usluga na privatni sektor dok odgovornost za osiguravanje javne usluge ostaje javnom sektoru. Pritom se radi o ugovornim odnosima kraćega trajanja, a kompenzacija menadžerima može biti određena kao fiksna naknada.

iznajmljivanje/*leasing* (engl. *Leases*)¹², BOT modeli (engl. *build-operate-transfer*) i koncesije (engl. *concessions*).

**SURADNJA JAVNOG I
PRIVATNOG SEKTORA**

- | |
|---|
| 1. Ugovori za usluge (engl. <i>service contracts</i>)
- jednokratne ili ponavljajuće usluge po ugovoru |
| 2. Menadžerski ugovori (engl. <i>management contracts</i>)
- privatni subjekt upravlja javnim resursima |
| 3. <i>Leasing</i> (engl. <i>leases</i>)
- privatni subjekt upravlja, ali ne posjeduje imovinu |
| 4. BOT modeli (engl. <i>build-operate-transfer</i>)
- privatni sektor investira, upravlja te zatim vraća vlasništvo |
| 5. Koncesije (engl. <i>concessions</i>)
- pravo privatnog subjekta da pruža javne usluge uz naknadu |
-

Tablica 3. Klasifikacija oblika javno-privatne suradnje u javnom sektoru (prema Pusiću). Izvor: prilagođeno prema Pusiću, u: Koprić et al. (2014), Građani, javna uprava i lokalna samouprava, str. 227.

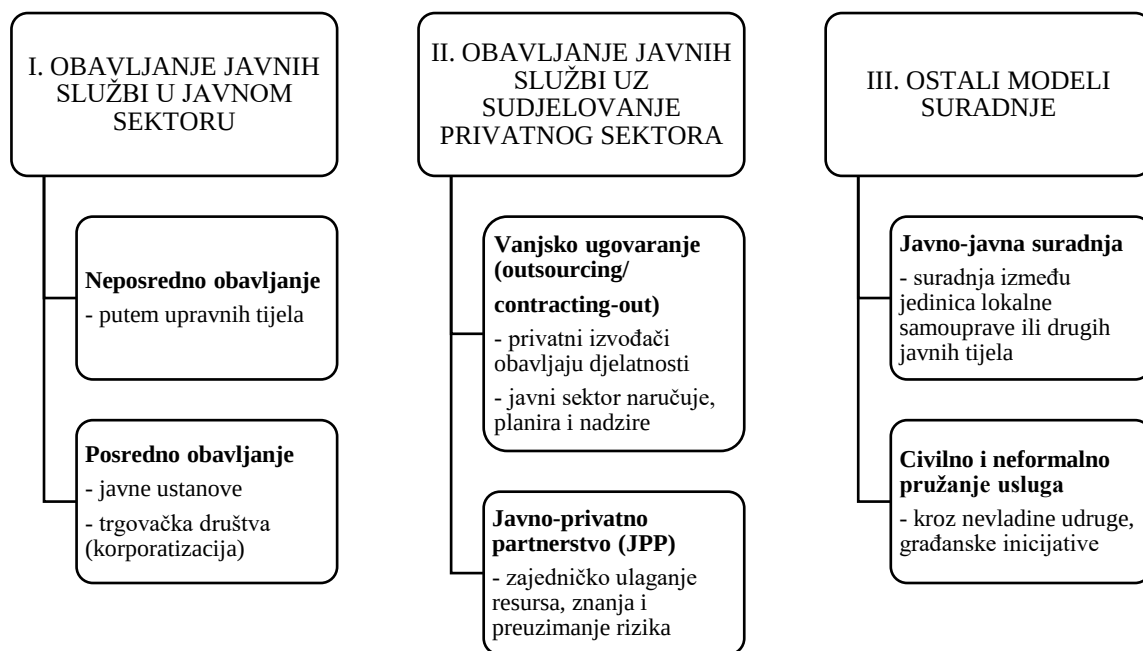
Argento i Grossi (2010: 41) kao oblike suradnje javnoga i privatnoga sektora navode: 1) korporatizaciju, 2) javno-javnu suradnju (engl. *public-public collaboration*), 3) javno-privatno partnerstvo (engl. *public-private partnership*) i 4) vanjsko ugovaranje (engl. *contracting out*). Svi modeli udruživanja javnoga i privatnoga sektora mogu imati pozitivne učinke na gospodarski i društveni razvoj zemlje. Suradnja se temelji na shvaćanju da i javni i privatni sektor imaju obostrane koristi od zajedničkog udruživanja financijskih resursa, znanja, vještina i stručnosti kako bi zadovoljile različite potrebe društva. Iako javni sektor nije orijentiran na ostvarenje dobiti, u cilju povećanja efikasnosti i fleksibilnosti, u poslove javnoga sektora uključuje se privatni sektor strogo orijentiran na dobit i kontrolu troškova.

Jedan od oblika uključivanja privatnog sektora u javne poslove, kao dio upravnih reformi lokalne samouprave 1990-ih godina, je *vanjsko ugovaranje* ili *outsourcing/contracting out*, gdje privatni sektor preuzima obavljanje određenih javnih poslova. *Outsourcing, contracting out ili eksternalizacija* predstavlja postupak prebacivanja aktivnosti vanjskim partnerima (Cingula et al.,

¹² *Leasing* ili iznajmljivanje (engl. *Lease* ili *Affermage contracts*) u kojem privatni partner iznajmljuje određeni dio javne usluge ili trgovačko društvo, preuzimajući potpunu odgovornost za upravljanje te dio investicijske odgovornosti na duži period. Za vrijeme trajanja leasinga javni sektor snosi odgovornost za financiranje i planiranje daljnjih ulaganja te održavanje. Prednost leasinga je poticaj efikasnijem upravljanju i uštedama uz istu kvalitetu usluge i cijena. Glavni nedostatak leasinga jest taj što odgovornost za investicije ostaje na javnom sektoru, što može dovesti do smanjenog ulaganja privatnog partnera u održavanje infrastrukture.

2011), a cilj mi je povećanje učinkovitosti javnog sektora. Đulabić definira outsourcing kao oblik marketizacije javnog sektora koji podrazumijeva uključivanje privatnih subjekata u obavljanje javnih poslova (Đulabić et al., 2017: 444) te navodi da 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. U suvremeno doba, javni sektor postaje značajno *outsourcing* tržište te je tendencija sve šire primjene *outsourcinga* postala dominantna u zemljama koje je zahvatio globalni proces liberalizacije tržišta. Tim se alatom javnim organizacijama omogućuje da se bave onim aktivnostima u kojima su najbolje, odnosno omogućuje im se fokusiranje na strateške aktivnosti. Javni sektor pritom sklapa ugovor o opskrbi javnih uslugama sa specijaliziranim privatnim poduzetnikom ili neprofitnim organizacijama uz naknadu, ali javni sektor zadržava odgovornost u vezi s njihovim planiranjem i financiranjem, kao i pravom kontrole¹³. Ugovor se sklapa nakon provedenog javnog natječaja na temelju kojeg subjekti iz privatnog sektora dostavljaju ponude za pružanje određenih javnih usluga javnom naručitelju za određeno razdoblje uz kriterij najniže cijene. Provođenjem javnog natječaja povećava se konkurencija u području izvođenja javnih usluga što doprinosi smanjenju odnosno racionalizaciji troškova javnih usluga (Franić, 2024: 141) i uspostavljanju jasnijih standarda za pružanje pojedinih javnih usluga (Đulabić, 2014: 20).

¹³ Krajnja odgovornost za pružanje javnih usluga uvijek je na organizaciji koja odgovara za kvalitetu tih usluga, bez obzira na to tko ih pruža. Međutim, pravna odgovornost pripada subjektu kojem je dodijeljena odgovornost za obavljanje određene usluge (Musa, 2014).



Slika 3. *Modeli obavljanja javnih službi – suradnja javnog i privatnog sektora.* Izvor: autor.

Prepuštanjem određenih poslova¹⁴ specijaliziranim vanjskim trgovačkim društvima organizacija se može fokusirati na njezine ključne poslovne procese¹⁵ dok one manje relevantne prepušta privatnom sektoru. Porast efikasnosti u pružanju javnih usluga putem outsourcinga može se očekivati samo ako racionalizacija troškova ne dovodi do smanjenja kvalitete usluge. Tržišna konkurencija predstavlja glavni razlog zašto je djelovanje privatnoga sektora efikasnije od djelovanja javnoga sektora. To je glavni razlog zašto mnoge države nastoje smanjiti broj zaposlenih u javnom sektoru i smanjiti javne rashode putem outsourcinga, iako takve mjere mogu imati negativne posljedice u pogledu smanjenja kvalitete javnih usluga. Outsourcing procesnih aktivnosti¹⁶ javnoga sektora opravdan je i potreban ondje gdje je prisutna niska efikasnost javnih usluga, zbog čega izdvajanje procesnih aktivnosti predstavlja prvi korak u postupku povećanja efikasnosti javnih usluga. Stoga mnoge organizacije nastoje povećati efikasnost bez negativnih posljedica na kvalitetu javnih usluga. Ekonomski razlozi za uvođenje outsourcinga u javne usluge temelje se na pretpostavci da zaposlenici u javnom sektoru nisu dovoljno motivirani da istovremeno osiguraju visoku kvalitetu usluga i učinkovito upravljanje troškova. Ako internom

¹⁴ Musa (2014) navodi tri vrste javnih usluga koje se daju u *outsourcing*: *pomoćne usluge, prateće usluge i usluge iz osnovnih djelatnosti* (ključne aktivnosti).

¹⁵ Koje će poslovne procese s ciljem smanjenja troškova organizacija eksternalizirati, ovisi o strateškom usmjerenju organizacije i o tome koje aktivnosti organizacija smatra temeljnim, a koje sporednim. Načelno, sve se poslovne procese može podijeliti na procesne i projektne (Paliaga, 2007: 87).

¹⁶ Različite su djelatnosti u kojima je *outsourcing* zastupljen, a kao glavne izdvajaju se financijske usluge, upravljanje ljudskim potencijalima, informacijska tehnologija, upravljanje i promet nekretninama, poslovi nabave i pravne usluge.

reorganizacijom može biti poboljšana kvaliteta usluga bez većih dodatnih ulaganja, tada se preferira primjena strategije insourcinga.

Brojne organizacije odlučuju se za primjenu *outsourcinga* budući da takvo vanjsko ugovaranje ima mnogobrojne benefite za same organizacije. Osim smanjenja troškova većine javnih usluga zbog konkurentnosti na tržištu i fokusiranja na bavljenje poslovima u kojima je organizacija najbolja, jedna od važnijih prednosti jest u tome što za obavljanje sporednih aktivnosti može na tržištu odabrati najbolje izvršitelje i što posljedično može utjecati na porast kvalitete svojih javnih usluga koje pruža građanima. Nove vještine, iskustvo vanjskoga partnera i pristup modernim tehnologijama samo su neke od prednosti vanjskih pružatelja usluga u odnosu na organizaciju. Kao glavni nedostaci *outsourcinga* ističu se izdvajanje pogrešnih aktivnosti što može dovesti do gubitka ključnih stručnjaka i kompetencija, nedovoljna pouzdanost i moguća nedovoljna kvaliteta vanjskoga partnera, porast pritiska na vanjske partnere kada je organizacija znatno jača i veća od vanjskog partnera i kad osnovni cilj *outsourcinga* predstavlja smanjenje troškova, mogući visok stupanj ovisnosti organizacije o vanjskom partneru, sklapanje krutih i nefleksibilnih ugovora što može rezultirati neusklađivanjem s promjenama u okružju, smanjenja morala zaposlenih, pojava korupcije i klijentelizma prilikom provedbe javnih natječaja i sklapanja ugovora, mogućnost problema u komunikaciji s vanjskim partnerima te mogućeg gubitka kontrole nad izdvojenim aktivnostima (Grubišić Šeba, 2014: 44, Đulabić, 2014: 21 u: Franić 2024: 146-148).

Javni sektor odnosno država i jedinice lokalne samouprave često ne mogu same zadovoljiti rastuće potrebe za infrastrukturom i uslugama što traži angažman ostalih sektora u društvu. Suradnja teritorijalnih samoupravnih jedinica predstavlja jedan od aspekata općeg i stalno rastućeg trenda partnerstva, međuovisnosti i kooperacije među organizacijama, koji je prisutan u javnom i privatnom sektoru, a sve više i u obliku javno-privatnih partnerstava između tih sektora (Škarica, 2015: 24). Tradicionalni izvori financiranja nisu dovoljni za potrebe financiranja investicija na razini jedinica lokalne samouprave, stoga se angažiranje kapitala privatnoga sektora putem projekata *javnog-privatnoga partnerstva* (engl. *public-private partnership*) nameće kao rješenje kojim se nastoji smanjiti razliku između realizacije javnih investicija i proračunskih ograničenja u

jedinicama lokalne samouprave. Iako nema jedinstvene i općeprihvaćene definicije¹⁷ zbog kompleksnosti i velikoga broja varijanti modela, pod javno-privatnim partnerstvom podrazumijeva se suradnja tijela javne vlasti i privatnog sektora, na razini središnje države ili na razini jedinica lokalne samouprave, s ciljem zadovoljavanja određene javne potrebe¹⁸. Ciljevi javno-privatnoga partnerstva nisu isključivo poboljšanje razine ekonomičnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, već i smanjenje troška javnih investicija u proračunima države i jedinica lokalne samouprave. Suština je suradnja, a ne konkurencija, koja se ostvaruje objedinjavanjem poduzetničkog načina razmišljanja i ponašanja javnopravnih subjekata s javnom odgovornošću i obvezom čuvanja javnog interesa, čime se izbjegava borba za prevlast (Savić et al., 2017: 25-26). Osnovna karakteristika javno-privatnoga partnerstva sastoji se u tome da javni i privatni nositelji projekata na osnovi ugovora o suradnji međusobno dijele rizik istoga projekta radi ostvarenja namjere koja leži u zajedničkom interesu (Mijatović, 2007: 33). Zajednički cilj suradnje javnoga i privatnoga sektora sastoji se u stavljanju znanja i sredstava iz privatnoga sektora kojim javni sektor uopće ne raspolaže ili ne raspolaže u dovoljnoj mjeri radi ostvarenja određenih infrastrukturnih ciljeva javnoga sektora uz najmanji trošak. Javna vlast pritom određuje projekte vodeći računa o javnom interesu i kvaliteti usluga koju očekuje od privatnoga partnera, a privatni partner osigurava financijska sredstva i realizira projekt.

Kao glavne prednosti¹⁹ korištenja javno-privatnoga partnerstva Šimović et al. (2007: 184-186) ističu mogućnost dodatnog izvora financiranja, povećanje efikasnosti poslovanja, lakši pristup resursima, veća pokretljivost i prilagodljivost tržišnim kretanjima, iskustvo privatnoga partnera u prethodnim sličnim aranžmanima što za posljedicu može imati manje troškove. Glavni problemi i manjkavosti koji se mogu pojaviti u primjeni modela javno-privatnoga partnerstva, a koje Šimović et al. (2007: 186-189) navode su: mogućnost nedovoljnoga financijskog kapaciteta privatnoga sektora za značajnije i opsežnije projekte, nezainteresiranost za određeni investicijski

¹⁷ Europska komisija je 2003. godine definirala javno-privatno partnerstvo kao investicijske projekte koje privatni sektor preuzima, a koje je tradicionalno izvodio ili financirao javni sektor.

¹⁸ Mijatović (2007: 33-48) navodi karakteristike koje obilježavaju javno-privatno partnerstvo. Ponajprije ističe da se radi o dugoročnom projektnom odnosu koji uključuje različite oblike suradnje između javnih i privatnih partnera, pri čemu privatni sektor sudjeluje u financiranju dijela projekta, dok preostali iznos financira javno tijelo iz svog proračuna. I dok se uloga javnoga partnera manifestira kroz određivanje cilja koji se želi ostvariti u kvaliteti ponudene usluge, javnom interesu i politici cijena, privatni partner sudjeluje u različitim fazama projekta, a glavne su provedba i financiranje. U ovakvoj vrsti partnerstva dolazi do podjele rizika između javnoga i privatnoga partnera.

¹⁹ U *Smjernicama* Europske komisije iz 2003. godine ističu se sljedeće prednosti: ubrzavanje gradnje infrastrukture, smanjenje troškova ukupnoga vijeka projekta, bolja podjela rizika, bolji poticaji izvedbe, poboljšanje kvalitete usluge, stvaranje dodatnih prihoda i proširenje javnoga upravljanja (Šimović et al., 2007: 185).

aranžman, nedostatak kontrole javnosti, sumnja da će težnja za ostvarivanjem dobiti nadjačati javni interes, potencijalna korupcija i netransparentnost kao i neizvjesnost te nedostatak iskustva, neadekvatne procjene i podjele rizika, nerazvijeni ili nedovoljno razvijeni mehanizmi za rješavanje eventualnih sukoba interesa, loše planiranje, manjak informacija, nedostatak liderstva, negativni publicitet investitora i slično.

Koncesije su način za osiguravanje priljeva kapitala, nova zapošljavanja i transfer novih tehnologija. Koncesija je postupak koji dopušta upravi davanje određenih prava pojedincu ili drugoj pravnoj osobi pod uvjetima koje vrlo često sadrži ugovor, a kojima se utvrđuju uvjeti podjeljivanja prava (Borković, 1993: 4, 1995: 7). Kao glavna obilježja koncesije Tolić (2015: 100-101) navodi: dvostrani pravni odnos, predmet koncesije i ugovorni odnos. Javni sektor odnosno *davatelj koncesije ili koncedent* može biti na raznim teritorijalnim razinama od središnje države, područne/regionalne ili lokalne samouprave do javnih trgovačkih društava. Na drugoj ugovornoj strani je *primatelj koncesije ili koncesionar* koji može biti fizička ili pravna osoba. Koncedent daje koncesionaru pravo da u dužem razdoblju obavlja neku javnu uslugu²⁰, koristi prirodno bogatstvo ili obavlja određenu djelatnost koja je od općega interesa. U zamjenu, koncesionar plaća koncedentu koncesijsku naknadu. Koncesionar snosi odgovornost za rad predmeta koncesije, što obuhvaća upravljanje, održavanje, menadžment, ulaganje u popravke i obnovu objekata, kao i moguće proširenje opsega koncesije. Koncesionaru uvjete i poslovne standarde određuje koncedent, dok koncesionar naplaćuje usluge krajnjim korisnicima. Država daje koncesije u područjima gdje nema dovoljno financijskih ili personalnih kapaciteta da ih dalje razvija, a koja su od općega interesa za građane. Prednosti koncesija ogledaju se u prebacivanju odgovornosti cijeloga posla na privatni sektor iniciranju zahtjeva za efikasnošću u svim fazama posla. Iz tog razloga, koncesije su poželjne u onim poslovima u kojima se traže velika ulaganja. Uspjeh koncesije u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti regulacije javnoga sektora i to naročito u dijelu kojim se uređuje odnos između koncesionara i krajnjih korisnika koncesije.

Koncesije imaju mnoge pozitivne učinke poput smanjenja troškova, zapošljavanja nove radne snage, razvoj određenih gospodarskih grana, a budući da se koncesije daju za poslove u kojima je država imala monopol posljedica dodjele takvih poslova privatnom sektoru je

²⁰ Predmet koncesije mogu biti istraživanje i eksploatacija ruda i minerala, nafte i plina, kao i obnova, izgradnja, održavanje i korištenje infrastrukture u svim vrstama prometa, proizvodnji i prijenosu električne i toplinske energije te obavljanju komunalnih djelatnosti (Kerf, 1998).

konkurencija, snižavanje troškova i poboljšanje efikasnosti. Kao negativne posljedice uvođenja koncesija Đerđa (2006a: 87-88) navodi složenost pojedinih koncesija, ograničeno trajanje ugovora o koncesiji kao i neodržavanje predmeta koncesije u slučaju kada se koncesija ne produžuje postojećem koncesionaru nakon isteka ugovornoga razdoblja.

Svaki od ovih modaliteta koji su obrađeni ima svoje prednosti i nedostatke a njihov izbor ovisi o prirodi javne službe, javnog interesa, dostupnih resursa za obavljanje javnih službi, pravnog okvira na razini središnje države i jedinica lokalne samouprave te stupnja kontrole koji država odnosno jedinica lokalne samouprave ima na obavljanje lokalnih javnih službi. Stoga se ne može zaključiti koji je modalitet najpogodniji za koji sustav lokalne samouprave kad je svaki od modaliteta u određenom vremenu bio najpogodniji za obavljanje javnih službi. U ovoj disertaciji neće se analizirati drugi modaliteti osim trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave kao dominantnog modela za obavljanje lokalnih javnih službi.

2.6. Upravna doktrina novog javnog menadžmenta u kontekstu javnih službi

Javni sektor je izložen stalnim promjenama odnosno reformama u pokušaju pronalaženja optimalne upravne doktrine koja će unaprijediti i modernizirati njegov rad, odnosno povećati njegovu učinkovitost uz što manje troškove. Koprić (2016: 9) pod reformama podrazumijeva „značajnije, planski poduzete i programirane institucionalne inovacije u upravnom sustavu do kojih dolazi periodično“. Ekonomske promjene, politički razlozi, upravno-tehnički razlozi (Koprić et al., 2021: 369) imaju veliki utjecaj na reforme javnih službi, kao onih koje su najbliže građanima. Kuhlmann (2008: 574) razlikuje vanjsku i unutarnju dimenziju reformi u pružanju lokalnih javnih usluga pri čemu se vanjska odnosi na privatizaciju, vanjsko ugovaranje i korporatizaciju odnosno reorganizaciju isporuke lokalnih usluga, a unutarnja obuhvaća promjene unutar formalnih organizacijskih struktura i integriranje modernih mehanizama upravljanja učinkom.

Najznačajnije reforme koje su bitne za razumijevanje procesa korporatizacije jesu reforme novog javnog menadžmenta (engl. *The New Public Management*) koje su nastale u zemljama razvijene tržišne ekonomije zapadnog svijeta, a kasnije su se proširile na cijeli svijet preko međunarodnih organizacija, naročito OECD-a (Alonso et al., 2013: 645, Ružić et al., 2014: 462). Posljedica industrijalizacije, osim povećanja broja stanovnika u gradovima, jest i povećanje broja

javnih službi i to naročito u zapadnim zemljama s bogatom tržišnom ekonomijom. Novi javni menadžment predstavlja upravnu doktrinu započetu 1980-ih godina i pokret koji naglasak stavlja na ekonomske vrijednosti javne uprave odnosno na uvođenje poslovnih i tržišnih načela te upravljačkih tehnika iz privatnog sektora u javni sektor kako bi postao djelotvorniji, učinkovitiji i ekonomičniji²¹. U javnoj upravi uvode se tehnike i vrijednosti privatnoga sektora, dolazi do *deregulacije, decentralizacije, privatizacije, mjerenja učinkovitosti, marketizacije i pojednostavljenja upravnoga djelovanja, eksternalizacije*, a tehnike tržišnoga natjecanja i poslovnoga upravljanja prenose se iz privatnoga u javni sektor. Novi javni menadžment nastao je na neoliberalnoj ideologiji prema kojoj smanjenje troškova državnog aparata u vidu smanjenja broja zaposlenih te javnih rashoda (Haynes, 2015: 3) i rasterećenje gospodarstva ograničavanjem i smanjenjem socijalne države otvara prostor za djelovanje slobodnog tržišta i rasterećenje gospodarstva²². Pritom kriteriji ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti su ključni u provedbi i realizaciji javnih politika u javnom sektoru.

Neke od mjera i učinaka novog javnog menadžmenta su *strukturalne, personalne, funkcionalne* i druge (Koprić et al., 2021: 374), a razlikuju se ovisno o specifičnim okolnostima svake pojedine zemlje poput veličine zemlje, teritorijalne organizacije, političkog sustava ili upravne tradicije. Proces novog javnog menadžmenta usmjeren je na poboljšanje efikasnosti i efektivnosti²³ u javnom sektoru, povećanje odgovornosti proračunskih tijela prema korisnicima ili potrošačima usluga i programa, optimizaciju koristi uz smanjenje javnih troškova, te jačanje menadžerskih sposobnosti u državnim institucijama, uz istovremeno povećanje odgovornosti prema korisnicima tih usluga (Ružić et al., 2014: 462-464). Uvođenjem menadžerskoga duha u državnu upravu postiže se podizanje efikasnosti javne uprave. Kako bi se menadžeri iz privatnoga sektora mogli zaposliti na vodeće pozicije, u javnoj upravi uvode se personalne inovacije unutar sustava javne uprave poput kriterija za ocjenjivanje izvršenja pojedine javne službe. Modaliteti

²¹ Perko Šeparović (2002: 31) pod novi javni menadžment podvodi niz reformi javnog sektora koje su se provodile posljednjih nekoliko desetljeća u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama.

²² Hood (1989: 349-350) kao glavne ideje novog javnog menadžmenta ističe: odmak od politike i stavljanje naglaska na upravljanje s posebnim naglaskom na mjerenje 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 te autonomija u upravljanju.

²³ Razlozi za korporatizaciju u svim državama bili su slični. Tako je npr. Danska na samom početku 1990-ih godina ušla u fazu privatiziranja koja je poznata i pod nazivom korporatizacija. Neki od glavnih razloga za korporatizaciju pronalaze se u želji da se poveća učinkovitost kao i efikasnost novoformiranih trgovačkih društava. Drugi razlog za osnivanje trgovačkih društava leži u nastojanju da se ta društva oslobode političkog utjecaja, čime se rukovodećem sloju omogućava veća sloboda u donošenju odluka.

financiranja javne službe povezuju se uz kvalitetu izvršenja poslova. Glavni ciljevi i karakteristike reformi javnih financija prije svega se odnose na smanjivanje proračunskih sredstava te na potpuna ukidanja pojedinačnih proračunskih stavki s ciljem maksimalnih ušteda.

Novi javni menadžment teži transformaciji rigidnog, hijerarhijskog i birokratskog tradicionalnog modela javne uprave u fleksibilniji i tržišno orijentiran pristup upravljanju javnim sektorom (Ružić et al., 2014: 463). Bitna sastavnica reforme javnoga sektora jest orijentiranje i usmjeravanje na građane koji predstavljaju korisnike javnih službi odnosno građani su „kupci“ javnih usluga. Građanin kao „kupac“ dovodi do nejednakosti građana budući da svi građani nisu jednake platežne sposobnosti i time se daje prednost bogatijem sloju građana koji financijski može koristiti javne službe i plaćati javne usluge. Tako građani sve češće moraju plaćati za pojedine javne usluge čak i za one koje je zauzimala socijalna država poput mirovinskoga i zdravstvenoga osiguranja, a što se postiže raznim oblicima participacije građana u podmirivanju dijela socijalnoga osiguranja. Vrijednosti zastupljene u javnom sektoru poput odgovornosti, nepristranosti, poštenja, pravednosti postaju sekundarne važnosti i ustupaju primarno značenje *efikasnosti, produktivnosti, menadžeriranju* (engl. *Managerialism*) i *profitabilnosti*. Reforme novog javnog menadžmenta usmjerene su na poboljšanje kvalitete javnih usluga, smanjenje javne potrošnje te povećanje učinkovitosti javnih aktivnosti i provedbe politika (Pollitt i Bouckaert, 2011).

Primjenom raznovrsnih instrumenata novog javnog menadžmenta²⁴, 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 samoupravom (Pérez-López et al., 2015:1158). Uz naglašene ekonomske vrijednosti kvaliteta javnih usluga i postupno smanjenje udjela javnoga sektora u ukupnom gospodarstvu imaju za posljedicu jačanje alternativnog pružanja usluga (engl. *alternative service delivery*): *privatizacije, javno-privatnog partnerstva, vanjskog ugovaranja, uporabe vaučera* (Đulabić, 2014: 13) i *korporatizacije* na svim teritorijalnim razinama vlasti. Ubrzani rast broja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave rezultat je procesa decentralizacije odnosno iskorištavanja drugih modela pružanja

²⁴ Najznačajniji je pritom švedski model novog javnog menadžmenta koji se može podijeliti na dva tipa reformskih ambicija: marketizacija i korporatizacija (Brunsson i Sahlin-Andersson, 2000: 721). *Marketizacija*, kao najpoznatija reforma, bavi se pretvaranjem javnoga sektora u manje-više jasno tržište kroz razne vrste privatizacija ili kvaziprivatnih struktura unutar javnoga sektora. Početkom 1990-ih došlo je do privatizacije velikoga broja trgovačkih društava u državnom vlasništvu, opsežne mjere koja se često doživljava kao reakcija na akutnu gospodarsku krizu u Švedskoj u to vrijeme. Na tržište su stavljene i pojedine usluge iz područja školstva, zdravstva i socijalne skrbi. Korporatizacija je trend koji je privukao mnogo manje pažnje, što znači da javne organizacije provode reforme usmjerene na poslovanje kako bi poboljšale svoju organizacijsku i upravljačku učinkovitost i ojačale svoj vanjski legitimitet (Brunsson i Sahlin-Andersson, 2000).

usluga lokalne samouprave kao i primjene doktrine novoga javnog menadžmenta. Hood (1989) kao bitne elemente novog javnog menadžmenta, a vezane uz korporatizaciju navodi upravljanje utemeljeno na profesionalizmu i autonomiji kao i fleksibilniji sustav zapošljavanja i plaća utemeljen na korporativnoj logici. Diverzifikacija lokalnih javnih usluga sukladno ovoj doktrini obuhvaća klasične tržišno orijentirane usluge, ali i one koje to nisu poput socijalnih, zdravstvenih i kulturnih usluga. Pritom, osim ekonomskih vrijednosti važnu ulogu u javnoj upravi ima menadžerski pristup koji ima za cilj pronaći najuspješniji i najekonomičniji način obavljanja pojedinih poslova (Pusić, 1999: 11). Stoga se kao osnova razvoja javnoga sektora zahtijeva primjena načela i metoda iz privatnoga sektora odnosno menadžerski pristup javnoj upravi koju treba voditi kao velike privatne poslovne tvrtke.

Vrhunac primjene novi javni menadžment doživljava početkom 1990-ih godina, a od samog kraja 1990-ih postaju vidljivi njegovi negativni učinci, pa tako navedene menadžerske reforme nisu mogle proći bez kritike. Nakon prvotno naglašenih ekonomskih vrijednosti odnosno *ekonomičnosti* i *efikasnosti* u orijentaciji javne uprave 1990-ih godina prihvaćene su i nove vrijednosti *efektivnosti* i *kvalitete* javnih usluga. Kao glavne *prednosti* menadžerskih reformi ističu se usmjerenost na rezultate i ishode politika, decentralizaciju sustava financijske odgovornosti, povećanu razinu 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: 8). *Kritike* većinom proizlaze iz procjene učinaka tih reformi u zemljama gdje su prvobitno uvedene. Drugi pravac kritike usmjeren je na upozoravanje na negativne trendove i probleme koji su nastali zbog jednostavnog preuzimanja rješenja novog javnog menadžmenta izvan kruga anglosaksonskih zemalja, u kojima su te reforme najviše razvijene. Najvažniji negativni učinci uključuju: zamagljivanje političke odgovornosti zbog razbijanja hijerarhijske strukture javne i državne uprave, što dovodi do stvaranja nezavisnih i polunezavisnih tijela, loši odnosi s javnošću, korupcija, dodatni troškovi, pogoršanje kvalitete javnih usluga, zanemarivanje prava građana (Koprić, 2006: 355, 2009: 71) te demokratski nedostatak kao i nestanak odnosa između države i građana (Whitcombe, 2008: 13).

Stoga se korporatizacija provodi kao instrument novog javnog menadžmenta s ciljem transformacije javnih službi sukladno tržišnim načelima, a kao glavne karakteristike koje korporatizacija preuzima od novog javnog menadžmenta mogu se sumirati: uvođenje tržišnih

principa u rad trgovačkih društava, veća autonomija odlučivanja i veća odgovornost za rezultate, menadžerski pristup u vođenju trgovačkih društava, mjerenje učinka i rezultata te mogućnost odvajanja regulativne i operativne funkcije jedinica lokalne samouprave kao vlasnika trgovačkih društava.

2.7. Pravno uređenje i razvoj javnih službi u Europskoj uniji

Proces europskih integracija, načelo supsidijarnosti i stvaranje jedinstvenoga tržišta Europske unije imali su utjecaj na razvoj koncepta javnih službi. Kada se stvaralo zajedničko europsko tržište, polazilo se od pretpostavke da su usluge koje se pružaju u okviru javne službe jednako tretirane kao i druge usluge koje nisu obuhvaćene tim režimom (Scott, 2000). Organizacija javnih službi nije samo suvereno pravo ili unutarnje pitanje država članica²⁵, već je djelomično i u nadležnosti Europske unije, kroz *primarno i sekundarno zakonodavstvo, soft law i praksu Suda Europske unije*. Novo poimanje prema kojem javne službe više nisu isključivo unutarnje pitanje država članica, nego i pitanje Europske unije, dovelo je do potrebe za određivanjem granica nadležnosti u uređivanju regulacije javnih službi.

Ključno je utvrditi koje su javne službe u isključivoj nadležnosti država članica, a koje ulaze u nadležnost Europske unije, kao i odnosi li se djelomična nadležnost Europske unije na sve javne službe ili samo na određene. Pritom, pravo Europske unije ne poznaje termin javne službe (Humer, 2014: 65) (engl. *public services*), već termin službe od općeg interesa (engl. *service of general interest*)²⁶ koje Zelena knjiga o službama od općeg interesa (engl. *Green paper on services of general interest*)²⁷ označava kao „sve one usluge koje su tijela javne uprave označila kao sredstva doprinosa općem interesu (više u: Heywood, 2002: 240) i podložna su posebnim propisima o obvezi pružanja javne usluge“ (članak 1.1., stavak 16.). Osnovni motiv Europske unije u stvaranju vlastitog pristupa shvaćanju službi od općeg interesa zapravo je bila jasno

²⁵ Europska unija se često naziva i „regulatornom državom“ budući da se oko 80 % europske regulacije danas usvaja u Bruxellesu (Hix, 2005: 3). Kako navodi Swianiewicz (2014), nema sumnje da Europska unija utječe na lokalne vlasti, „što je vidljivo, na primjer, kroz sve veću važnost EU fondova za investicije lokalnih vlasti“ (Swianiewicz, 2014: 7).

²⁶ Termin „službe od općeg interesa“ ne koristi se u aktima Europske ekonomske zajednice dok se termin „službe od općeg gospodarskog interesa“ pojavio 1957. godine u Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice.

²⁷ Zelena knjiga navodi četiri osnovna obilježja službi od općeg interesa: širok spektar različitih djelatnosti, različito prostorno određenje (od lokalne do europske razine), različita priroda pojedinih usluga (tržišne i netržišne usluge) te utjecaj povijesne, geografske i kulturne tradicije obilježja službi).

razgraničavanje pojedinih kategorija službi od općeg interesa i njihovo usklađivanje s odredbama pravne stečevine Europske unije (franc. *acquis communautaire*) koje se odnose na tržišno natjecanje, državne potpore i druge aspekte (Koprić, 2008: 103, Đulabić i Franić, 2021: 163). Tržišna pravila Europske unije i koncept jedinstvenog tržišta na kojem svi građani imaju jednak pristup javnim službama koje se isporučuju na tržištu dao je poseban značaj službama od općeg gospodarskog interesa, ali uz jasan uvjet da se te djelatnosti moraju odvijati u korist građana kao krajnjih korisnika s ciljem zadovoljavanja potreba građana i kvalitete života na određenom teritorijalnom području. Regulatorni okvir ima za cilj postaviti posebne mehanizme zaštite interesa građana kojima javne službe moraju biti pristupačne, kvalitetne i što jeftinije²⁸.

Procesi *europaizacije* veliku važnost pridaju razvoju javnih službi, tj. službama od općeg interesa²⁹, njihovoj regulaciji, financiranju kao i ujednačavanju standarda kvalitete njihovog obavljanja. Proces europskog ujedinjavanja i donošenje Jedinstvenog europskog akta (*engl. Single European Act*) 1986. godine za posljedicu je, osim uspostavljanja jedinstvenog europskog tržišta kao jednog od osnovnih ciljeva europskih integracijskih procesa, imao i važnost uređenja službi od općeg interesa. Države članice imale su suprotstavljena gledišta o pitanju *liberalizacije*, *privatizacije*³⁰ (Wollman, 2018: 426), *komercijalizacije* i *deregulacije* javnih službi. Donošenjem Jedinstvenog europskog akta pokrenut je proces liberalizacije određenih javnih službi i njihovo djelovanje na slobodnom tržištu. Javne službe i njihova uloga često su na razini Europske unije bile temelj za preispitivanje odnosa države prema njihovom obavljanju. Posebna se pažnja posvećivala načinima financiranja javnih službi, njihovom utjecaju na međudržavnu trgovinu, ostvarivanju cilja jedinstvenog tržišta te osiguravanju slobodnog kretanja ljudi, robe, dobara i usluga, uz razmatranje drugih povezanih pitanja (Koprić et al., 2021: 252-253).

²⁸ Iz regulatornog okvira nastala su zajednička načela za obavljanje službi od općeg interesa: univerzalnosti (*engl. universal services*), jednakosti pristupa (*engl. equality of access*), kontinuiteta obavljanja (*engl. continuity*), sigurnosti (*engl. security*) i prilagodljivosti (*engl. adaptability*), kvalitete usluga (*engl. quality of services*), efikasnosti (*engl. efficiency*) i prihvatljivosti cijena usluga (*engl. affordability*), zaštite ugroženih kategorija građana (*engl. protection of disadvantaged groups*), transparentnosti (*engl. transparency*), zaštite korisnika potrošača i okoliša (*engl. protection of user and consumer and the environment*) i osiguravanje participacije građana.

²⁹ Scott (2000: 312-313) službe od općeg interesa 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.

³⁰ Nakon masovne privatizacije sektora telekomunikacija, energetike, prometa, komunalnih službi pod utjecajem doktrine *New Public Managementa* dolazi do stvaranja novih tržišta na kojima vrijede pravila tržišnoga natjecanja i konkurentnosti. Iako su ti sektori u nekim zemljama u cijelosti privatizirani, a u nekima je djelomično Europska unija i dalje nastojala određenom regulativom o uvjetima obavljanja djelatnosti i zaštiti prava potrošača obraniti javni interes u obavljanju poslova tih sektora (Đulabić, 2006: 138-140).

Tijekom 1990-ih mnogim dokumentima Europske komisije započeo je proces kreiranja kao i harmoniziranja politika službi od općeg interesa³¹ koji se smatraju mekim pravom (engl. *soft law*) (Koprić et al., 2021: 253) s ciljem definiranja uloge službi od općeg interesa. Institucije Europske unije, a najviše Europska komisija 1990-ih, u svojim dokumentima³² uspostavile su vlastitu kategorizaciju službi od općeg interesa (engl. *services of general interest - SGI*) stavljajući ih u središte rasprave o budućnosti Europske unije. Službe od općeg interesa dijele na *službe od općeg gospodarskog interesa* (engl. *services of general economic interest - SGEI*) čiji se značaj brzo širio kako je liberalizacija zahvaćala sve više djelatnosti (Sauter, 2008: 168) s posebnom potkategorijom mrežnih djelatnosti (engl. *network industries*) i *negospodarske (socijalne) službe od općeg interesa* (engl. *services of general non-economic interest - SSGI*). Službe od općeg interesa obuhvaćaju sve one službe koje članice Europske unije, neovisno na kojoj razini teritorijalne vlasti, odrede kao djelatnosti od općeg interesa koje se obavljaju pod posebnim zahtjevima (engl. *public service obligation*).

Službe od općeg gospodarskog interesa, kao temeljni stup unutar jedinstvenog tržišta i ključni nositelj aktivnosti, imale su daleko veću važnost i ulogu u odvijanju tržišnih djelatnosti između zemalja članica Europske unije naspram drugih oblika javnih službi (Franić, 2024: 86). Službe od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima jedinstvenog europskog tržišta i tržišnog natjecanja kako bi se obavljanje tih službi odvijalo u interesu građana, dok negospodarske službe od općeg interesa nisu obuhvaćene tim pravilima, već se na njih primjenjuju specifična načela pravne stečevine Europske unije. Službe od općeg gospodarskog interesa su gospodarske djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu, a koje bi se inače mogle obavljati slobodno na tržištu, bez ikakve intervencije javne vlasti, ali onda je upitna njihova kvaliteta, cijena, dostupnost i jednakost u postupanju. Stoga je važna regulacija tržišta kako bi te službe bile što kvalitetnije, pristupačne i cjenovno prihvatljive. Đulabić (2021: 21) navodi da „stavljanje javnih službi pod

³¹ Ugovor o osnivanju Europske zajednice iz 1951. i 1957. ne sadrži izraz *službe od općeg interesa* (engl. *services of general interest*) već izraz *službe od općeg gospodarskog interesa* (engl. *services of general economic interest*). Nakon usvajanja Jedinstvenog europskog akta 1986. godine uslijedio je značajan i sveobuhvatan val liberalizacije javnih službi. Pravna regulacija službi od općeg interesa intenzivirana je Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. godine kad je člankom 16. propisano da Europska unija i članice trebaju službe od općeg interesa urediti na temelju načela i uvjeta kojima će biti omogućeno ostvarivanje njihove svrhe. Ugovor iz Lisabona iz 2009. godine u članku 36. propisuje da Europska unija radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa u skladu s nacionalnim zakonima i praksom te u skladu s ugovorima (Koprić et al., 2021: 253).

³² Najznačajniji dokumenti o značenju i ulozi službi od općeg interesa su Priopćenje iz 1996. i 2001. godine, Zelena knjiga iz 2003. godine, Bijela knjiga iz 2004. godine, Priopćenje o socijalnim službama od općeg interesa iz 2006. godine, integrirano Priopćenje o službama od općeg interesa i socijalnim službama od općeg interesa iz 2007. godine, Priopćenje o okviru kvalitete za službe od općeg interesa s kraja 2011. godine.

poseban režim, nije samo rezultat tržišnog neuspjeha (engl. *market failure*) nego i ishod interesno-političke percepcije o korisnosti određene djelatnosti za zadovoljenje javnih potreba. Službe od općeg gospodarskog interesa obuhvaćaju 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: 163). Naime, tržišni mehanizmi omogućili bi potpunu slobodu u obavljanju tih službi, no kriterij javnog interesa je ključan za osiguravanje uvjeta u kojima se određena javna služba može odvijati nesmetano. Način na koji se to postiže naziva se povjeravanjem obveze javne službe (engl. *entrustment*) određenom pružatelju javne službe. U njihovom obavljanju dolazi do djelovanja javnoga i privatnoga prava budući da se službe od općeg gospodarskog interesa obavljaju isključivo kao tržišne djelatnosti uz naplatu cijene na tržištu, ali u javnom interesu građana na određenom teritorijalnom području.

Unutar službi od općeg gospodarskog interesa izdvajaju se *mrežne djelatnosti* koje za svoje obavljanje zahtijevaju mrežnu infrastrukturu³³ te ostale službe od općeg gospodarskog interesa³⁴. Sve mrežne djelatnosti se obavljaju putem mrežne infrastrukture, a Europska unija ih regulira posebnim sektorskim zakonodavstvom dok se na ostale službe od općeg ekonomskog interesa primjenjuju opća pravila pravne stečevine Europske unije koja se odnose na opću³⁵ regulaciju tržišta, postupak i način dodjele državnih potpora, zaštitu okoliša te zaštitu potrošača (Koprić et al., 2021: 255). Negospodarske (socijalne) službe od općeg interesa obuhvaćaju sustav zdravstvene zaštite, sustav socijalne skrbi te osnovne socijalne usluge (Humer, 2022: 27-35) koje se pružaju direktno pojedincima, a obuhvaćaju gospodarske ili negospodarske djelatnosti. Radi se o neprofitnim djelatnostima kojima se ostvaruju isključivo socijalne funkcije (Đulabić, 2006: 156) europske socijalne države na temelju načela nediskriminacije, jednakog pristupa uslugama i solidarnosti (Lang i Petrović, 2021: 58) bez primjene pravila Europske unije o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju (Sarvan, 2008: 1067). Autori Goldner Lang i Petrović (2021: 59-60) ističu da se radi povećanja učinkovitosti i modernizacije tržišta socijalnih usluga u velikoj mjeri

³³ Mrežne djelatnosti obuhvaćaju telekomunikacije, poštansku službu, emitiranje televizijskog i radijskog programa, opskrbu električnom energijom, opskrbu plinom, javni prijevoz itd.

³⁴ Obuhvaćaju opskrbu vodom i odvodnju, gospodarenje otpadom i druge.

³⁵ Priopćenje iz 2006. godine definira sljedeće vrste socijalnih usluga: 1) pomoć osobama u osobnim kriznim situacijama, 2) pomoć pri ponovnoj integraciji u društvo ili na tržište rada, 3) podrška osobama s dugotrajnim zdravstvenim problemima ili invaliditetom u procesu reintegracije u društvo i 4) stambena politika usmjerena prema socijalno ugroženim skupinama društva.

liberaliziraju zbog čega socijalne usluge postaju dostupnije za tržišne aktere te sličnije klasičnim djelatnostima na koje se tržišne slobode primjenjuju³⁶.

Europska unija za dio službi od općeg interesa zahtijeva isključivo da ih obavljaju privatnopravni subjekti uz uvođenje pravnog režima i regulacije nezavisnih regulacijskih tijela. Protokol br. 26 Ugovora o Europskoj uniji o službama od općeg interesa utvrđuje osnovno pravo i široku diskreciju svih razina vlasti u organizaciji i pružanju javnih službi, s naglaskom na njihovu blizinu korisnicima. Također, naglašava važnost raznolikosti javnih službi u skladu s potrebama i preferencijama korisnika te osiguranje visoke razine kvalitete, sigurnosti i financijske pristupačnosti. Protokol ističe jednakost u postupanju, univerzalan pristup i zaštitu prava korisnika javnih službi³⁷. Protokol ne dira u nadležnost država članica u pogledu organiziranja gospodarskih službi od općeg interesa. Zadnji značajan dokument je Povelja o temeljnim pravima Europske unije koja priznaje općeniti pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa s ciljem promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Europske unije.

Neujednačenost između država članica Europske unije ima za posljedicu razlike u kvaliteti i dostupnosti službi od općeg interesa odnosno razlike u njihovom standardu pružanja budući da npr. zdravstvena zaštita ne može biti jednaka u Švedskoj i Rumunjskoj. Razlike u gospodarskoj razvijenosti pojedinih zemalja članica Europske unije dovode i do razlika u nejednakoj infrastrukturi za pružanje službi od općeg interesa pa tako npr. usluge modernog i brzog interneta ili kvalitetnog modernog javnog prijevoza su u ruralnim i slabo naseljenim krajevima Bugarske teže dostupne od npr. razvijenih ruralnih dijelova Francuske. Liberalizacija i privatizacija određenih javnih službi poput opskrbe električnom energijom imala je za posljedicu povećanje cijena i manju pristupačnost za socijalno ugrožene skupine čime javni interes dolazi u drugi plan budući da je primarni cilj pružatelja javne usluge ostvarivanje dobiti. Mnoge javne službe suočavaju se s nedostatkom sredstava zbog čega njihova kvaliteta može biti umanjena, a u mnogim slabije razvijenim zemljama Europske unije njihovo financiranje ovisi o fondovima Europske unije što je dugoročno neodrživo. Određene zemlje Europske unije (npr. Litva, Latvija, Bugarska, Rumunjska) imaju sve starije stanovništvo odnosno demografski deficit zbog čega se povećava pritisak na zdravstvene i socijalne službe, a njihov trošak je neodrživ za proračun. Također,

³⁶ Autorica Goldner Lang (2021) navodi primjer Švedske gdje je dopušteno privatno osnivanje osnovnih škola koje mogu ostvarivati profit na tržištu odnosno time djelatnost obrazovanja postaje tržišna djelatnost.

³⁷ Najnovija regulacija službi od općeg interesa uređena je tzv. Bolkenstein direktivom koja se primjenjuje na određene gospodarske službe od općeg interesa.

učestale migracije stanovništva dodatno otežavaju održavanje javnih službi u regijama Europske unije koje su slabije razvijene i gdje su migracijska kretanja prema bogatijim urbanim centrima svakodnevna. Uz sve navedene probleme u funkcioniranju javnih službi u Europskoj uniji na razini država članica problemi se mogu javiti i na nadnacionalnoj razini odnosno razini tijela Europske unije zbog nepotpune harmonizacije. Posljedica toga je zadržavanje većine nadležnosti na nacionalnoj razini što onemogućava zajedničko planiranje i odgovor na moguće probleme u djelovanju javnih službi tijekom kriznih situacija kao i neusklađenost sektorskih politika za pojedine javne službe koje bi trebale biti usklađene.

2.8. Pravo javne nabave i *in-house* iznimka u Europskoj uniji

Važno mjesto unutar prava Europske unije ima *pravo javne nabave* kojemu je cilj pozitivno utjecati na dinamiku tržišnog natjecanja. Postupci javne nabave čine značajan dio gospodarskog sustava Europske unije u kojima svaka država članica ima ulogu regulatora tržišnih odnosa s ciljem učinkovitog raspolaganja javnim sredstvima i osiguravanja nabave najbolje robe, usluge i radova. Pravo javne nabave³⁸ uređeno je nacionalnim pravima država članica Europske unije kao i *primarnim* te *sekundarnim* pravom Europske unije. Kada javni naručitelj treba određenu robu, usluge ili radove: (1) *može ih kupiti na tržištu („eksternalizacija“)* ili (2) *može ih proizvesti interno, unutar vlastite organizacije*. Opća direktiva o javnoj nabavi jasno navodi da je javni naručitelj slobodan odabrati način na koji će postupiti te nije obavezan slijediti put eksternalizacije. Krajnji cilj je utvrditi kojim se rješenjem najbolje ostvaruju postavljeni ciljevi u javnom interesu i na najbolji način osigurava učinkovito trošenje javnih sredstava (Hill, 2016: 3). U kontekstu korporatizacije odnosno osnivanja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave

³⁸ Temeljni institut prava javne nabave je ugovor o javnoj nabavi (engl. *public contract*) koji mora ispunjavati određene kumulativne pretpostavke da bi se smatrao ugovorom o javnoj nabavi. Ugovor o javnoj nabavi poseban je javnopravni odnos između javnoga naručitelja i gospodarskoga subjekta, odnosno pravni posao kojim javni naručitelj drugom subjektu povjerava izvršenje određenoga posla ili poslova, odnosno izvođenje radova, nabave robe ili pružanja usluga (Stanković, 2017: 123). Glavna su obilježja ugovora o javnoj nabavi da je to *ugovorni odnos* s određenim ugovornim stranama čime se isključuje mogućnost drugih vrsta pravnih odnosa. Bitno obilježje ugovora o javnoj nabavi jest njegova *naplativost*, stoga ne postoji mogućnost da ima obilježja besplatnoga pravnog posla. Nadalje, obvezna forma za ugovor o javnoj nabavi jest *pisani oblik*. Ugovor se sklapa između *javnoga naručitelja* te *jednoga ili više gospodarskih subjekata* koji se odabiru kroz zakonom propisan postupak nadmetanja. Predmet ugovora o javnoj nabavi mora biti isključivo *izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga*. Stoga je kumulativno ispunjenje svih ovih obilježja ugovora o javnoj nabavi nužno da bi se određeni ugovor smatrao ugovorom o javnoj nabavi i proizvodio pravne učinke takvoga ugovora između ugovornih strana. Izostanak bilo koje od pet karakteristika utječe na kvalifikaciju pravnog posla kao ugovora o javnoj nabavi.

primjena prava javne nabave i *in-house* iznimke (poznata i kao „Teckal iznimka“)³⁹ može biti isključena, ovisno o ispunjenju određenih pretpostavki. Ovisno o tome je li određeno trgovačko društvo kao javni naručitelj obavlja poslove samostalno na tržištu ili većim dijelom za svog vlasnika i osnivača, odnosno jedinicu lokalne samouprave, primjena *in-house* iznimke bit će zabranjena ili dopuštena.

In-house iznimka je pojam koji je razvio Sud Europske unije, a odnosi se na najvažniji slučaj u vezi sa suradnjom javnih tijela kada se radi o javnoj nabavi i ugovaranju javne nabave. Koncept *in-house* iznimke od ugovora o javnoj nabavi odnosi se na one situacije u kojima javni naručitelj obavlja određene aktivnosti interno, bez korištenja vanjskih resursa. Stoga, ako se javni naručitelj koristi svojim unutarnjim poslovnim jedinicama nije ostvareno četvrto kumulativno obilježje ugovora o javnoj nabavi, odnosno ugovor se ne sklapa između javnog naručitelja te jednoga ili više gospodarskih subjekata koji se odabiru kroz zakonom propisan postupak nadmetanja. Javni naručitelj tada sam osigurava robu, usluge ili radove koje zahtijeva (Krivins, 2019: 2). Dakle, u slučaju kada jedinica lokalne samouprave samostalno obavlja određene poslove tada je primjena pravila javne nabave isključena. Stoga je *in-house* iznimka od ugovora o javnoj nabavi koji predstavlja način korištenja resursa javnoga sektora, a javni naručitelj je izuzet od primjene pravila javne nabave kada pribjegne primjeni *in-house* iznimke⁴⁰. Ovaj sažetak javne nabave objašnjava u kojoj mjeri i pod kojim uvjetima javni naručitelj može slobodno primjenjivati navedenu *in-house*, iznimku a da ne krši pravila javne nabave (Hill, 2016).

Sud je dosljedno zastupao stajalište da su javni naručitelji slobodni nabaviti robu i usluge unutar svojih organizacijskih struktura za obavljanje poslova koje su mu povjerene u javnom interesu. Sud je u svojoj sudskoj praksi primjenu iznimke *in-house* proširio i na slučaj kada su ugovorne strane dvije pravno različite osobe, ali je pravna priroda njihova odnosa takva da se takav odnos može izjednačiti sa slučajem kao da se radi o internoj jedinici javnoga naručitelja odnosno interni odnos dvije ili više ugovornih strana je takav da dopušta primjenu interne nabave iako se radi o pravno različitim osobama. Dakle, u slučaju kada jedinica lokalne samouprave osniva pravne osobe u svom vlasništvu i one obavljaju većinu poslova za jedinicu lokalne samouprave kao svog vlasnika i osnivača, tada se takva pravna osoba smatra *in-house* entitetom i primjena

³⁹ Presuda Teckal (C-107/98)

⁴⁰ Široko tumačenje *in-house* iznimke od ugovora o javnoj nabavi dopušta da aktivnosti obavlja posebna pravna osoba koja je dio strukture javnih naručitelja.

pravila javne nabave je isključena. *In-house* nabava zapravo je specifičan oblik statusnopravne javno-javne suradnje koji se odnosi na vertikalnu suradnju jednoga ili više javnih naručitelja i njihovih društava kćeri (Stanković, 2017: 134). Dvije se pretpostavke moraju kumulativno ispuniti za nabavu *in-house*: 1. *javni naručitelj nad kontroliranim subjektom obavlja nadzor sličan nadzoru koji obavlja nad vlastitim službama* te 2. *kontrolirani subjekt bitan dio svoje djelatnosti obavlja za jednog ili nekoliko javnih naručitelja koji u njemu imaju udjele odnosno koji nad njim obavljaju kontrolnu funkciju*⁴¹. *In-house* nabava obuhvaća situacije u kojima se ugovor o javnoj nabavi sklapa sa subjektom, ali pritom javni naručitelj usluga i poslova ima prava slična onima koje ima i prema vlastitim odjelima. Drugim riječima, u *in-house* iznimci, naručitelj nad subjektom, s kojim namjerava sklopiti ugovor, mora imati kontrolu približnu onoj koju ima nad svojim vlastitim internim organizacijskim jedinicama (Caranta u: Comba i Treumer, 2010: 20). U slučaju osnivanja pravne osobe u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ta jedinica lokalne samouprave mora biti isključivi vlasnik takve pravne osobe ili ako je u suvlasništvu više jedinica lokalne samouprave, tada takva pravna osoba mora obavljati većinu poslova za jedinice lokalne samouprave koje su je osnovale.

<i>Element</i>	<i>Ugovor o javnoj nabavi</i>	<i>In-house iznimka</i>
<i>Vrsta odnosa</i>	Javnopravni ugovorni odnos s trećom stranom (gospodarskim subjektom)	Interni odnos unutar javnog sektora (npr. s vlastitim društvom-kćeri)
<i>Ugovorne strane</i>	Javni naručitelj i neovisni gospodarski subjekt	Javni naručitelj i subjekt koji je pod njegovom kontrolom
<i>Kontrola</i>	Ne postoji institucionalna kontrola nad izvođačem	Kontrola slična onoj nad vlastitim službama
<i>Naplativost</i>	Obvezno (nema besplatnih pravnih poslova)	Obično postoji protunaknada, ali iznimka je fokusirana na unutarnji odnos
<i>Postupak odabira</i>	Obvezna javna nabava kroz zakonski postupak	Nabava bez provedbe javne nabave, ako su ispunjeni uvjeti

⁴¹ U tom smislu, *in-house* iznimka uređena je u članku 12. Direktive koji propisuje navedenu situaciju u kojoj ugovorni odnosi između javnih subjekata ne spadaju u područje primjene Direktive. Ako su oba uvjeta zadovoljena, dodjela ugovora bit će klasificirana kao *in-house* iznimka od ugovora o javnoj nabavi i neće podlijevati Direktivi (Hill, 2016).

Pravna osobnost ugovorne strane	Neovisna pravna osoba	Može biti pravno različita osoba, ali pod funkcionalnom kontrolom naručitelja
Temeljni uvjeti	Pet kumulativnih uvjeta:	
	1. ugovorni odnos između javnog naručitelja i gospodarskog subjekta 2. pisani oblik ugovora 3. predmet: izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga 4. odnosi se na vanjski subjekt (nema interne provedbe) 5. naplativost – nema besplatnog odnosa	Dva kumulativna uvjeta: 1. kontrola naručitelja nad subjektom kao nad vlastitim službama 2. bitna djelatnost tog subjekta mora biti za tog (ili te) javnog naručitelja

Tablica 4. Javna nabava i *in-house* iznimka: institucionalne i pravne razlike. Izvor: autor.

Sud je razvio i koncept suradnje između javnih tijela, između kojih ne postoje kontrolna prava, a radi se zapravo o horizontalnoj suradnji. Uvjeti za isključivanje primjene pravila *ugovora o javnoj nabavi* i stupanje na snagu *in-house* iznimke od ugovora definirao je Sud na temelju članka 12. stavak 1. do 3. Direktive 2014/24/EU. Navedeni članak odnosi se na iznimku od ugovora o javnoj nabavi između subjekata u javnom sektoru. Članak propisuje da ugovor o javnoj nabavi koji javni naručitelj dodijeli drugoj pravnoj osobi na temelju privatnoga ili javnoga prava ne spada u područje primjene Direktive, te da na snagu stupa *in-house* iznimka ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: a) *nad tom pravnom osobom javni naručitelj obavlja nadzor sličan onom koji provodi nad svojim poslovnim jedinicama*; b) *nadzirana pravna osoba provodi više od 80 % svojih aktivnosti u izvršavanju zadataka koje mu je povjerio javni naručitelj koji nad njim provodi nadzor ili koji su mu povjerali drugi pravni subjekti nad kojima javni naručitelj provodi nadzor* i c) *nema izravnoga sudjelovanja privatnoga kapitala pravne osobe koja je pod nadzorom, osim sudjelovanja privatnoga kapitala koji nema značajke kontroliranja i blokiranja, a koji je utemeljen na nacionalnim zakonodavnim odredbama, u skladu s ugovorima, i koji ne vrši odlučujući utjecaj na pravnu osobu koja je pod nadzorom*. Smatra se da javni naručitelj nad pravnom osobom provodi nadzor sličan onom koji provodi nad svojim poslovnim jedinicama. Takav nadzor također može provoditi i druga pravna osoba nad kojom javni naručitelj na isti način provodi nadzor.

In-house iznimku od javne nabave treba tumačiti što je moguće uže, u suprotnom će propisi o osiguravanju slobodnoga tržišnoga natjecanja sadržani u Direktivi imati samo deklarativni karakter. Problem koji se javlja jest da jedinice lokalne samouprave često od pravnih osoba kojima su vlasnici kupuju proizvode koje mogu ponuditi i drugi dobavljači na tržištu. Odsutnost

konkurencije u takvim javnim nabavama može dovesti do neodgovarajućega omjera kvalitete i cijene proizvoda, a konkurencija je jedan od najvažnijih ciljeva propisa o javnoj nabavi. Kupnje javnih naručitelja od povezanih društava također mogu biti neučinkovite, budući da u nekim slučajevima cijena kupljenih dobara, usluga ili radova može biti viša od cijena na tržištu. Zakonodavstvo treba spriječiti jedinice lokalne samouprave u osnivanju novih pravnih osoba tako da utječu na tržišne procese, kada na tržištu postoje i drugi učinkoviti pružatelji potrebnih usluga i dobara. Naime, primjenom *in-house* iznimke od ugovora o javnoj nabavi može se eliminirati poslovanje u konkurentskom okruženju, što svakako predstavlja prijetnju da se naručiteljima ne ponudi odgovarajuća tržišna cijena, dok krajnji korisnik biva prisiljen to sve platiti. Liberalizacija javne nabave mora biti usklađena s ustavnom obvezom javnih tijela da brane javno financijske interese, da ograniče mogućnosti za korupciju te da osiguraju transparentno i racionalno korištenje sredstava državnoga proračuna u javnoj nabavi (Kanapinskas et al., 2014: 147). Zakonodavac bi trebao težiti pronalaženju ravnoteže između svrhe koncepta javne nabave i zaštite konkurencije na tržištu.

Zaključno, korporatizacija odnosno osnivanje pravnih osoba u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ne mora djelovati demotivirajuće na mogućnost primjene *in-house* iznimke ako će jedinice lokalne samouprave pažljivo dizajnirati vlasničku u upravljačku strukturu. To će činiti tako da će isključivati suvlasništvo privatnih osoba, iako će rizik da takve pravne osobe neće moći ispunjavati stroge kriterije, u vidu kontrole i fokusa na javnog naručitelja odnosno jedinicu lokalne samouprave, ostati povećan.

2.9. Lokalne javne službe

Javne službe pojavljuju se na svim teritorijalnim razinama vlasti, no najznačajnije su lokalne javne službe koje obavljaju lokalne javne usluge kao one koje su najbliže građanima, a potrebne su za svakodnevni život na određenom teritorijalnom području. Lokalna i regionalna samouprava predstavlja prirodno okruženje za obavljanje brojnih lokalnih javnih službi bilo da je riječ o komunalnim djelatnostima⁴² koje samostalno uređuju ili o službama u pogledu kojih postoji

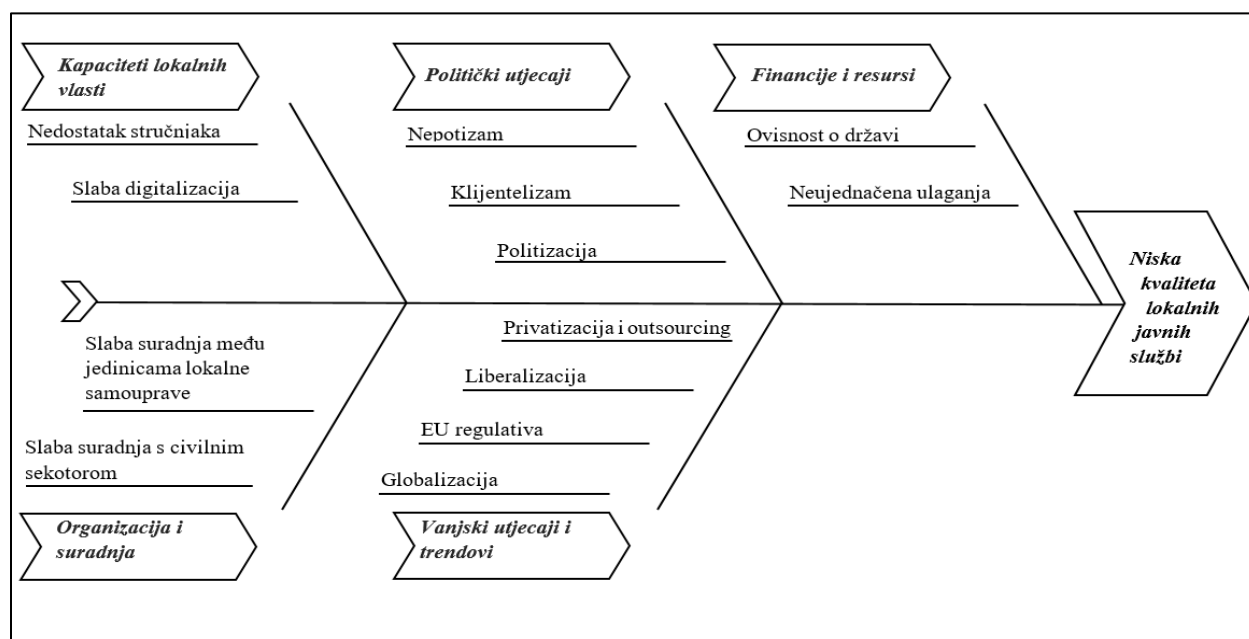
⁴² Nekoliko je kriterija koji javne poslove određuju kao lokalne. Jedni su *upravno-tehnički*, a drugi *političko-interesni kriteriji*. I dok se upravno-tehnički kriteriji odnose na lokaciju obavljanja, političko-interesni kriteriji odnose se na lokaciju odgovornosti. Upravno-tehnički kriterij jest *blizina korisnika* prema kojem je lokalni posao onaj za čije je uspješno obavljanje nužan preduvjet

podijeljena odgovornost sa središnjom državom (Đulabić, 2013: 48). „Potrebe za raznim lokalno dostupnim službama su sve veće, ali su sve izraženija i finansijska, organizacijska, personalna i tehnička ograničenja za njihovo pružanje“ (Koprić, 2021: 3). Europska povelja o lokalnoj samoupravi u članku 3. stavku 1. propisuje da lokalne jedinice „uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova“ pri čemu se ta odredba odnosi i na lokalne javne službe. Radi se o procesu čiji je cilj usklađivanje lokalne samouprave u državama članicama Europske unije. Pusić (2010: 35) ističe da 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“ te da njihova organizacija mora biti „etički pravedna i organizacijski adekvatna“ (Pusić, 2010: 37). Stoga je teritorijalna organizacija vlasti na određenom području važna kao preduvjet kako bi se javne službe mogle organizirati, uvažavajući načelo supsidijarnosti iz članka 4. stavka 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, i obavljati kao bitan dio poslova jedinica lokalne samouprave.

Nesporno je da je načelo supsidijarnosti postalo jak pozitivan argument jedinica lokalne samouprave da se što više lokalnih javnih službi obavlja na razinama jedinica lokalne samouprave i to je glavni *pro* argument za one jedinice lokalne samouprave koje žele dodatno proširiti svoj djelokrug poslova. U tom kontekstu jedinice lokalne samouprave mogu ponuditi širi spektar lokalnih javnih usluga u skladu s lokalnim mogućnostima koji uključuju dovoljne finansijske i personalne kapacitete za njihovo obavljanje. Pritome je izbor modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi u nadležnosti jedinica lokalne samouprave pri čemu teritorijalna organizacija vlasti također ima važnu ulogu jer troškovi obavljanja određenih lokalnih javnih službi nisu isti za svaki modalitet. Lokalne javne službe, razvojem socijalne države, obavljale su se u različitim modalitetima u isključivoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave pri čemu su najvažniji bili obavljanje putem vlastitih upravnih tijela, odnosno vlastitih pogona ili putem trgovačkih društava u vlasništvu jedinice lokalne samouprave (engl. *municipally owned enterprises*) ili više njih u slučaju zajedničkog obavljanja poslova, ustanova koje osniva jedna ili više jedinica lokalne

neposredan kontakt nositelja javne službe i korisnika. Lokalnim poslovima treba smatrati i komunalne službe. Zaključno, pravno-tehnički kriterij jest i uvjet da se određeni javni posao obavi na onoj razini na kojoj se mogu osigurati finansijska sredstva za njegovo izvršenje. Političko-interesni kriterij za određivanje nekog javnog posla kao lokalnoga je *specifičnost lokalnih interesa* koji se određenom djelatnosti nastoje ostvariti i koji uključuje sudjelovanje lokalnih stanovnika u donošenju odluka o svim stvarima koje se tiču općega interesa. Određene ovlasti povjeravaju se subnacionalnim razinama vlasti kako bi se spriječila koncentracija političke moći u jednom središtu i izbjegle negativne posljedice takve centralizacije, u skladu s načelom vertikalne podjele političke vlasti (Ivanišević, 2006: 275-276).

samouprave, a kasnije se razvija javno-privatno partnerstvo i vanjsko ugovaranje. Pritom su sve češći angažmani privatnog i civilnog sektora u obavljanju lokalnih javnih službi. Samostalnost jedinica lokalne samouprave s dovoljnim finansijskim, organizacijskim i personalnim kapacitetima u reguliranju lokalnih javnih službi izražavala se kroz njihovo pravo na određivanje modaliteta obavljanja, načina financiranja njihovog obavljanja kao i normativnoj regulaciji te nadzoru njihova rada. Međutim, jedinice lokalne samouprave s nedovoljnim kapacitetima ostvarit će odgovarajući nivo razvoja lokalnih javnih službi samo u suradnji s onim jedinicama lokalne samouprave koje imaju zadovoljavajuće kapacitete.



Slika 4. Grafikon uzroka i posljedica (engl. *fishbone diagram*) – glavni problemi, uzroci i posljedice povezani s kvalitetom pružanja lokalnih javnih službi, Izvor: autor.

Koprić (2021: 4) navodi dvije temeljne skupine lokalnih javnih službi u Europi. Prva se skupina naziva *službama od općega ekonomskog interesa*, u skladu sa suvremenim konceptijskim okvirom za javne službe Europske unije. Sastoji se od komunalnih i sličnih službi (engl. *public utilities*, tal. *pubblici* ili *servizi di pubblica utilita*, franc. *services publics industriels et commerciaux*, njem. *Daseinsvorsorge*), javnih službi industrijske i komercijalne naravi (franc. *services industriels et commerciaux*) i službi nužnih za život (opskrbe vodom, kanalizacije, zbrinjavanja otpada i otpadnih voda, javnog prijevoza, opskrbe toplinskom i električnom energijom, opskrbe plinom i drugih) (njem. *daseinsvorsorge*).

Druga skupina naziva se *socijalnim službama od općega interesa*, a na nju se poglavito primjenjuje pravni okvir za socijalne službe od općeg interesa Europske unije, u što se ubrajaju socijalne i zdravstvene službe (zdravstvena skrb, skrb za djecu, starije i nemoćne, socijalno stanovanje, obrazovanje i drugo). Takvo pravno uređenje na razini Europske unije, međutim, ne onemogućuje zemlje članice da omoguće naplatu usluga i privatno pružanje istih (Koprić, 2021: 4). Wollman (2016: 1-2) razlikuje dvije skupine lokalnih javnih službi. Prvu skupinu (engl. *public services, public utilities*) predstavljaju različite komunalne i druge srodne službe nužne za svakodnevni život poput opskrbe vodom i odvodnje, zbrinjavanje otpadom, javni prijevoz, opskrbe električnom energijom, opskrbe plinom i drugo. Drugu skupinu (engl. *personal social services*) i (engl. *health services*) predstavljaju osobne socijalne i zdravstvene službe na koje se primjenjuje institucionalni okvir za socijalne službe od općeg interesa Europske unije. Koprić (2021: 4) navodi još klasifikaciju lokalnih javnih službi koju je dao Marcou u svom izvještaju za Vijeće Europe 2007. godine prema kojoj se lokalne javne službe dijele na socijalne službe, ekonomske službe, planiranje, okoliš i slične službe i policija i javni red.

U novije vrijeme na europskom kontinentu regulacijom Europske unije liberaliziraju se mnoge, do jučer, isključivo javne i često lokalne djelatnosti (Wollmann, 2011: 697). Koprić (2021: 6) navodi da „nema jasnoga dokaza da je privatno pružanje usluga bolje od javnoga odnosno lokalnoga, kao ni obrnuto“. Primjena mjera novog javnog menadžmenta, nakon početnih pozitivnih učinaka u primjeni, u kasnijim fazama dovodi do lošijih rezultata. Eventualno smanjenje troškova ili cijena može biti negativno povezano s kvalitetom lokalnih javnih usluga, što je posebno osjetljivo u personalnim socijalnim službama poput brige o starim i nemoćnim osobama (Koprić et al., 2018). Iako je sve učestalija *remunicipalizacija*, odnosno vraćanje određenog tipa lokalnih usluga pod kontrolu lokalnih vlasti u slučaju *privatizacije* lokalnih trgovačkih društava za opskrbu vodom, opskrbu električnom energijom, zbrinjavanje otpada, domova za starije i nemoćne i nekih drugih lokalnih službi, trend privatnih inicijativa putem *ugovaranja s vanjskim izvođačima* (engl. *outsourcing, contracting-out*), *javnoga privatnog partnerstva* i *korporatizacije* kojom se osnivaju trgovačka društva i dalje je značajan. Također, značajni su procesi *kooperativnog pružanja*, odnosno različitih oblika suradnje jedinica lokalne samouprave sa zadaćom zajedničkog pružanja lokalnih javnih usluga te *civilnog pružanja* lokalnih javnih usluga civilnog sektora i drugih neformalnih lokalnih javnih usluga koje pružaju različite neformalne oblike samopomoći.

Zaključno, lokalne javne službe kao poticatelji lokalnog razvoja najbliže su građanima na određenom teritorijalnom području gdje lokalna vlast mora poznavati specifične potrebe zajednice zbog čega postoji veća mogućnost prilagodbe specifičnostima određenog teritorijalnog područja. Građani imaju veći stupanj odgovornosti za njihov rad budući da mogu nadgledati njihov rad putem javnih rasprava, raznih tijela za zaštitu potrošača, putem svojih predstavnika u određenim modalitetima javnih službi ili, u konačnici, na izborima u jedinici lokalne samouprave čime se ispunjava demokratska uloga građana. Međutim, jedinice lokalne samouprave često nemaju dovoljne kapacitete za kvalitetno pružanje lokalnih javnih usluga što dovodi do neravnomjerne kvalitete u pružanju lokalnih javnih usluga. Slabija stručnost, mogućnost nepotizma, korupcije i visokog stupnja političkog utjecaja na djelovanje javnih službi te ovisnost o proračunskim sredstvima središnje države, također mogu dovesti do slabije kvalitete u pružanju lokalnih javnih službi.

2.10. Zaključak

Javne službe u današnje vrijeme suočavaju se s mnogim problemima u svom funkcioniranju koji su započeli s učestalim financijskim krizama, glomaznošću javnog sektora, nezadovoljstvom građana s pružanjem često skupih i javnim uslugama nedovoljne kvalitete i tehnološkom zaostalošću javnog sektora. Načelno, javne službe su dostupne svim građanima bez obzira na njihov ekonomski status što može smanjiti nejednakosti u društvu. Za razliku od privatnog sektora, javne službe nisu vođene tržišnom logikom i pružaju stabilne usluge, a njihovo funkcioniranje usmjereno je na zaštitu javnog interesa. Pod stalnim su mehanizmima nadzora i regulacije od strane središnje države čime se osigurava standardizirana i kvalitetna usluga. Javne službe imaju bitnu ulogu kao podrška ekonomskom razvoju budući da su javne službe temelj za funkcioniranje tržišta na kojem djeluju mnogi gospodarski subjekti. Kako javne službe financiraju građani plaćanjem poreza, one podliježu javnom nadzoru kroz određene zakonske i demokratske procedure.

Međutim, na kvalitetu javnih usluga utječe pretjerana birokratiziranost i neučinkovitost javnog sektora koji se sastoji od više administrativnih slojeva na više razina teritorijalne vlasti pri čemu svaka razina vlasti ima svoju ulogu u obavljanju javnih službi. Uloga središnje države ispunjava se u propisivanju zakonskog okvira za djelovanje javnih službi koji često ne prati

praktične probleme s kojima se javne službe, kako na razini središnje države tako i nižih teritorijalnih razina vlasti, suočavaju. Učestalo komplicirani i dugotrajni postupci usporavaju donošenje odluka i pružanje javnih usluga kako na razini središnje države tako i nižih teritorijalnih razina vlasti. Nedostatak financijskih sredstava za obavljanje javnih službi je također prisutan tako da učestale financijske krize dovode do smanjenih proračunskih prihoda proračuna na razini središnje države zbog čega se često porezna politika provodi na represivan način prema jedinicama lokalne samouprave koje često moraju mjere štednje provoditi na štetu kvalitete, brzine i cijene lokalnih javnih službi. Nedostatna financijska sredstva znače i lošiju tehnologiju koja služi za obavljanje javnih službi što za posljedicu može imati i manju kvalitetu javnih službi. Nedostatak odgovarajućeg kadra te male plaće u javnim službama također djeluju demotivirajuće na razvoj javnih službi i privlačnost radnog mjesta u javnim službama. Stoga se slaba motivacija za zapošljavanje u javnim službama, česta fluktuacija radnika i fiksne plaće bez mogućnosti dodatne zarade s obzirom na učinak pojavljuje kao izazov za rukovodeći kadar u javnim službama budući da i kvaliteta rada javnih službi tada može doći u pitanje. Javne službe često mogu biti pod utjecajem klijentelizma i korupcije budući da zapošljavanje preko veze i netransparentno trošenje novca može dovesti do gubitka povjerenja građana u rad javnih službi. U vrijeme financijskih kriza radno mjesto u javnom sektoru bilo je izuzetno primamljivo jer je osiguravalo stalnost prihoda u vrijeme kada je privatni sektor bio nesiguran, a otpuštanja radnika su postala svakodnevnica. Rastom i razvojem privatnog sektora javni sektor nije više toliko privlačan za zapošljavanje budući da ne može ponuditi plaće koje se mogu zaraditi na tržištu gdje se specijalizirana znanja i vještine posebno nagrađuju u vidu visokih plaća ili stimulativnog dodatka na plaću. Također, u javnom sektoru nedostaje odgovornosti i mjerenja učinka jer nema jasnih kriterija za ocjenu učinkovitosti rada što bi imalo za posljedicu ostvarivanje stimulativnog dodatka na plaću ili u slučaju loših rezultata rada destimulativni odbitak od plaće. Sustav odgovornosti često ne postoji, a ako je i uspostavljen linije odgovornosti su često zamagljene jer su politički postavljeni kadrovi na nižim razinama često zaštićeniji od onih na višim razinama. Ne postoji mogućnost brzog otkaza, zakonske procedure otkaza ugovora o radu često su duge, iscrpljujuće i uključuju niz dionika od sindikata pa do više osoba u rukovodećem lancu.

Mnoge javne službe tehnološki su zaostale, ne postoje digitalizirane usluge, a sve i dalje svodi na rad s beskrajnom papirologijom što ima za posljedicu usporavanje rada, a građanima otežava dostupnost javnih službi. Uz sve to zaposleni u javnim službama nemaju dovoljno prilika

za profesionalni razvoj, a sustavi stručnog usavršavanja također su često pod utjecajem politički rukovodećeg kadra koji eventualne mogućnosti napredovanja osigurava za one koji su politički prihvatljivi. Utjecaj politike ima negativne posljedice na rad javnih službi. Naime, kako na nivou središnje države tako i na nižim teritorijalnim razinama vlasti pripadnici političkih stranaka zauzimaju najbolje plaćena mjesta u javnim službama. Međutim, ta nestabilnost rukovodećeg radnog mjesta ima za posljedicu i moguće česte promjene u kadrovskoj strukturi i politici javnih službi što narušava kontinuitet i profesionalnost javne službe. Sve to može uzrokovati neujednačenost u kvaliteti javnih usluga pri čemu kvaliteta javne usluge može varirati od jednog dijela države do drugog, odnosno biti različitog nivoa u različitim jedinicama lokalne samouprave što za posljedicu može imati nejednakost među građanima.

3. KORPORATIZACIJA U LOKALNIM JAVNIM SLUŽBAMA

3.1. Uvodna razmatranja

Poglavlje „Korporatizacija u lokalnim javnim službama“ predstavlja okvir dosadašnjih teorijskih, empirijskih i praktičnih saznanja o korporatizaciji. Poglavlje se sastoji od jedanaest dijelova koji obuhvaćaju bitne elemente koji korporatizaciju razlikuju u odnosu na druge modalitete obavljanja lokalnih javnih službi. Uvodno se definira pojam korporatizacije pri čemu se daje prikaz poznatih inozemnih i hrvatskih definicija te daje prijedlog vlastite definicije korporatizacije. U nastavku poglavlja daje se kratki prikaz povijesti korporatizacije pri čemu se najviše naglasak daje na razvoj korporatizacije nakon 1990-ih kada ona, s obzirom na rastući trend i spoznaje, postaje značajan trend u razvoju lokalnih javnih službi europskih zemalja. Budući da bi komparativna analiza korporatizacije u odnosu na slične procese zahtijevala značajni prostor, u ovoj doktorskoj disertaciji izvršena je komparativna usporedba s trendom agencifikacije kao onim koji je vremenski vrlo blizak korporatizaciji i ima značajne sličnosti s korporatizacijom. Nadalje se daje prikaz autonomije kao ključne značajke koja korporatizaciju izdvaja u odnosu na druge modalitete obavljanja lokalnih javnih službi. Pritom se posebno analizira upravljačka, pravna i financijska autonomija te odnos uprava trgovačkih društava zahvaćenih procesom korporatizacije i lokalnih političara u jedinicama lokalne samouprave. Kako se u radu fokus stavlja na komunalne djelatnosti, ukratko se daje prikaz njihove korporatizacije. U pogledu trendova korporatizacije ističu se osnovne značajke koje su obilježile procese korporatizacije na razini razvoja lokalnih javnih službi pri čemu se ukratko analizira i suradnja kao način zajedničkog pružanja lokalnih javnih usluga korporativnih entiteta u jedinicama lokalne samouprave. U nastavku rada teoretski se obrađuju trgovačka društva pri čemu se daje klasifikacija trgovačkih društava s obzirom na osnovne značajke na temelju kojih ona mogu biti klasificirana. Pritom se veća pozornost pridaje obliku trgovačkih društava koji je dominantan, a to je društvo s ograničenom odgovornošću pri čemu se ističu njegove prednosti i nedostaci u odnosu na druge pravne oblike. Čimbenici korporatizacije prikazuju se u odnosu na postojeća empirijska istraživanja koja su provedena u razdoblju od 1990-ih pri čemu se obrađuju čimbenici financijske, socioekonomske i političke prirode, ali i oni vezani uz upravljačke kapacitete u trgovačkim društvima koji su izuzetno važni budući da mogu pozitivno utjecati na procese korporatizacije. Nadalje se prikazuju dosadašnja

istraživanja o čimbenicima korporatizacije pri čemu se prikazuju istraživanja britanskih, njemačkih i portugalskih autora koja su sistematizirana u odnosu na financijske, socioekonomske i političke čimbenike. Nakon prikaza teorijskih saznanja i empirijskih istraživanja daje se prikaz prednosti i nedostataka korporatizacije sistematiziran u odnosu na autore koji su dosad istraživali procese korporatizacije i dali prikaz prednosti i nedostataka korporatizacije u europskim zemljama. Nakon davanja općih karakteristika procesa korporatizacije na razini europskih zemalja posebno se analiziraju procesi korporatizacije u trima europskim zemljama: Njemačkoj, Italiji i Sloveniji. Navedene tri zemlje različite su s obzirom na veličinu (broj stanovnika), sustav i razvoj lokalne samouprave, obuhvat primjene upravne doktrine novog javnog menadžmenta kao i razvoju korporatizacije.

Zaključno, poglavlje služi kao konceptualna osnova za utvrđivanje čimbenika korporatizacije, odnosno varijabli u polaznim hipotezama koje će se ispitivati u empirijskom istraživanju prikazanom u šestom poglavlju studije.

3.2. Pojam korporatizacije

Korporatizacija (engl. *corporatization*) ili osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga (engl. *municipal companies, municipally owned company, municipally owned firms, municipal corporation, municipal owned enterprises*) u vlasništvu jedinica lokalne samouprave sve je češća pojava koju koriste jedinice lokalne samouprave i primjer sustavnoga javnog poduzetništva (Ferry et al., 2020: 482). Tijekom posljednjih trideset godina korporatizacija se pojavila kao jedan od najvažnijih i najkarakterističnijih trendova u lokalnoj samoupravi⁴³, posebno u europskim zemljama (Schoute et al., 2021: 426), pod utjecajem doktrine novoga javnog menadžmenta. Taj se razvoj počeo opisivati kao „rastuća“ korporatizacija lokalnih javnih usluga (Ferry et al., 2018: 4), razvoj unutarnjeg tržišta lokalnih javnih službi (Kuhlmann, 2010: 6), poduzetništvo jedinica lokalne samouprave (Rogić Lugarić, 2005: 1188) ili čak kao „poduzetnička groznica“ (Aars i Ringkjøb, 2011: 828) te predstavlja važan korak u razvoju lokalne samouprave. Međutim, unatoč široko rasprostranjenom utjecaju novoga javnoga menadžmenta na jedinice

⁴³ Peteri (2003: 16) navodi četiri etape transformacije lokalnih javnih službi: *faza komunalizacije, faza korporatizacije, faza privatizacije* te *faza regulacije*. Najčešće, jedinice lokalne samouprave ne pružaju više lokalne javne usluge u vlastitom aranžmanu, već osnivaju trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i delegiraju određene lokalne javne poslove na njih u čemu je moguće prepoznati prvi korak privatizacije odnosno izdvajanja službi iz neposredne kontrole jedinica lokalne samouprave.

lokalne samouprave stopa korporatizacije na lokalnoj razini diljem svijeta i dalje se uvelike razlikuje (Bouckaert i Kuhlmann, 2016), ovisno o čimbenicima *demografske, ekonomske* ili *političke* prirode koji će biti ispitivani u ovoj doktorskoj disertaciji te o drugim čimbenicima (upravljački, pravno-institucionalni, tehnološki i drugi) koji neće biti posebno teoretski obrađeni i empirijski istraživani.

Korporatizacija predstavlja preoblikovanu organizacijsku strukturu u pružanju lokalnih javnih usluga koja djeluje odvojeno od jedinica lokalne samouprave (Voorn et al., 2017: 820) odnosno tzv. *satelizaciju* (Wollman, 2018: 418) u kojoj korporativni entiteti okružuju svog vlasnika, odnosno jedinicu lokalne samouprave. Osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga predstavlja politički prihvatljivu sredinu između izravnog pružanja kroz upravna tijela i njihove privatizacije (Leavitt i Morris, 2004: 154) s ciljem povećanja učinkovitosti u pružanju lokalnih javnih usluga, odnosno postizanja ravnoteže između javnih interesa i učinkovitosti uvođenjem određenih obilježja privatnoga sektora u javni sektor. Andrews (2023: 1) daje nešto širu definiciju i pod korporatizacijom podrazumijeva proces kojim jedinice lokalne samouprave pretvaraju postojeću lokalnu javnu uslugu u *korporativni entitet* u većinskom vlasništvu jedinice lokalne samouprave ili stvaraju posve *nove lokalne javne usluge* u korporativnom entitetu. U odnosu na druge definicije korporatizacije ova definicija osim osnovnih obilježja korporatizacije, karakterističnih za sve druge definicije, težište stavlja na lokalne javne usluge i uvodi pod pojam korporatizacije i obavljanje neke nove lokalne javne usluge.

Prema Kopriću (2021: 5) „korporatizacija se odnosi na proces *horizontalne organizacijske decentralizacije*, pri čemu jedinice lokalne samouprave osnivaju zasebne *pravne osobe* u svojem vlasništvu, koje imaju *upravljačku autonomiju*, a djeluju u režimu *javnoga* ili *privatnoga* prava“. Koprić daje širu definiciju korporatizacije i pritom koristi, za razliku od inozemnih autora, širi termin pravne osobe umjesto užeg termina trgovačkog društva. Među pravne osobe odnosno korporativne entitete Koprić (2021: 5) ubraja *društva s ograničenom odgovornošću, dionička društva i mješovita trgovačka društva koje sve karakterizira prvenstveno stjecanje dobiti*. Iz ove definicije mogu se diferencirati osnovna obilježja korporatizacije koja ju čine posebnom u odnosu na druge trendove u razvoju lokalnih javnih službi. Ona je prvenstveno *proces decentralizacije* u kojem jedinica lokalne samouprave smanjuje svoj utjecaj na dijelove svog organizacijskog sustava tako da osniva zasebne *pravne osobe* kojima je osnivač i vlasnik pri čemu te pravne osobe imaju *upravljačku autonomiju* u odnosu na jedinicu lokalne samouprave, a djeluju u pravnom režimu

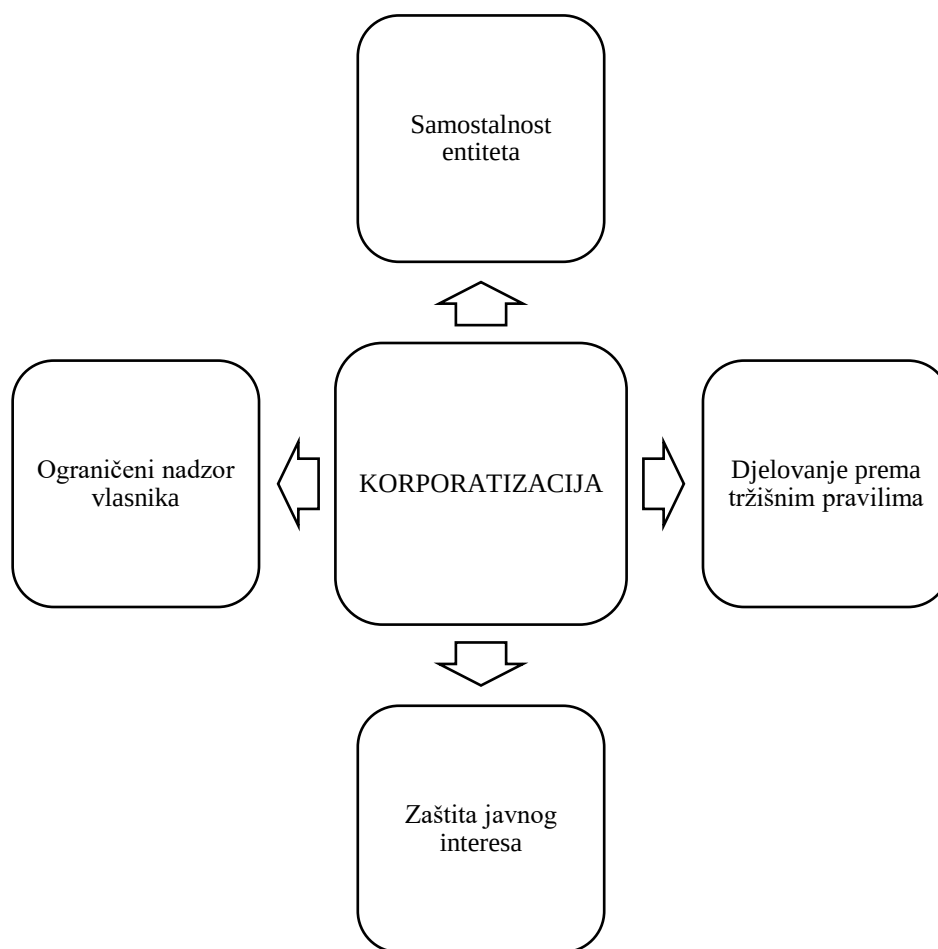
*javnoga*⁴⁴ ili *privatnoga prava*. Voorn et al. (2023: 476) definiraju trgovačka društva kao pravne subjekte koji su u *vlasništvu* i pod *kontrolom* jedne ili više jedinica lokalne samouprave. Iz ove definicije možemo izvući zaključak kako je stupanj kontrole kroz vlasništvo ili izbor organa trgovačkog društva ključno obilježje korporatizacije. Tavares i Camões (2007: 535, 2010: 592) ukazuju da su institucionalni aranžmani pružanja lokalnih javnih usluga heterogeni zbog specifičnosti zemalja te sektora u kojima se obavljaju, a kao glavna obilježja trgovačkih društava⁴⁵ ističu njihov *prihod od korisnika*, *neovisni korporativni status* i *upravljanje od strane uprave* koja imenuju nositelji lokalne vlasti. Dinamika i trendovi ovoga važnog procesa imaju mnogobrojne dalekosežne implikacije za upravljanje lokalnim javnim službama na razini jedinica lokalne samouprave⁴⁶.

Iz svih navedenih obilježja korporatizacije može se sistematizirati definicija korporatizacije kao *procesa osnivanja korporativnog entiteta ili preoblikovanja određene organizacije u korporativni entitet koji djeluje samostalno sukladno pravilima tržišta, ali uz ograničeni nadzor svog vlasnika i uz zaštitu javnoga interesa*. Prema ovoj definiciji stupanj kontrole nije najvažnije obilježje korporatizacije, već je on samo jedna sastavnica procesa razvoja lokalnih javnih službi, pored statusne osnove i samostalnosti korporativnog entiteta.

⁴⁴ Prema odredbama javnoga prava djeluju pravni subjekti u Nizozemskoj i Norveškoj (Voorn et al., 2017: 822).

⁴⁵ Ferry et al. (2020: 482-483) definiraju trgovačka društva kao pravne oblike koji su pod kontrolom jedinice lokalne samouprave ili putem većinskog vlasništva jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili na drugi način kroz ostvarivanje ekvivalentnog stupnja kontrole. Dakle, autori naglasak stavljaju na stupanj kontrole i vlasništvo jedinica lokalne samouprave kao bitan element korporatizacije.

⁴⁶ Za razliku od drugih modaliteta pružanja javnih usluga poput vanjskoga ugovaranja (*outsourcing, contracting-out*) i javnoga privatnog partnerstva (*public-private partnership*) korporatizacija je još uvijek relativno zanemarena u znanstvenoj literaturi (Voorn et al., 2017: 820).



Slika 5. Elementi korporatizacije lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.

3.3. Kontekst nastanka korporatizacije i njezini trendovi

Korporatizacija je stara i raznolika koliko je stara i država. Prve tragove korporatizacije nalazimo u Perzijskom Carstvu gdje su dominirala državna trgovačka društva s autonomijom od političkih vladara, vođena kao „profesionalni” entiteti poznati po svojoj učinkovitosti (Farazmand, 1996: 2-3). Švedska je počela strukturalno razdvajati pružanje i proizvodnju javnih usluga još u sedamnaestom stoljeću i od tada koristi modificirane verzije ovog institucionalnog uređenja (Moynihan, 2006: 1034). U kasnom devetnaestom stoljeću gradske vlasti Londona, Liverpoola, Manchester, Birminghama i Glasgova stvorile su trgovačka društva za komunalne djelatnosti kako bi stekle kontrolu nad rascjepkanom opskrbom vodom, opskrbom električnom energijom i

opskrbu plinom⁴⁷. Sovjeti su eksperimentirali s modelom korporatizacije osnivanjem oko 750 000 javnih trgovačkih društava po tržišnim uvjetima. U Republici Italiji je Mussolini stvorio *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (Institut za industrijsku rekonstrukciju) koji je „od kasnih 1930-ih ... doveo do toga da talijanska država posjeduje veći udio u gospodarstvu nego u bilo kojoj drugoj zemlji osim SSSR-a” (Baker, 2006: 229).

Od početka 1980-ih godina započeo je trend koji je u mnogim zemljama obilježio daljnji razvoj javne uprave sličan korporatizaciji, a odnosi se na osnivanje velikoga broja upravnih organizacija koje su agencijskoga tipa⁴⁸, a sam trend poznat je pod nazivom *agencifikacija*. Agencifikacija se u jednom razdoblju preklapala s trendom korporatizacije koja je svoj zamah dobila od 1990-ih. Doktrina novog javnog menadžmenta utjecala je na shvaćanje strukture i djelovanja uprave⁴⁹ koja je trebala inkorporirati sve ekonomske načine ponašanja i vrijednosti kroz niz funkcionalnih i strukturnih promjena u upravi, koji su kretali od toga da imaju fokus usmjeren na rezultate te orijentaciju na postizanje efikasnosti (Musa, 2012: 1205), odnosno ima zadaće slične zadaćama korporatizacije. U tom procesu formiraju se agencije kao specifičan tip upravne organizacije, koje nastaju tijekom procesa funkcionalne (stvarne) decentralizacije. To podrazumijeva da se upravni poslovi prenose s centralne državne uprave na strukturno odvojene organizacije, koje djeluju s određenim stupnjem autonomije, snose odgovornost za postignute rezultate i usmjereno djeluju na ostvarivanju unaprijed definirane posebne svrhe (Musa, 2012: 1206).

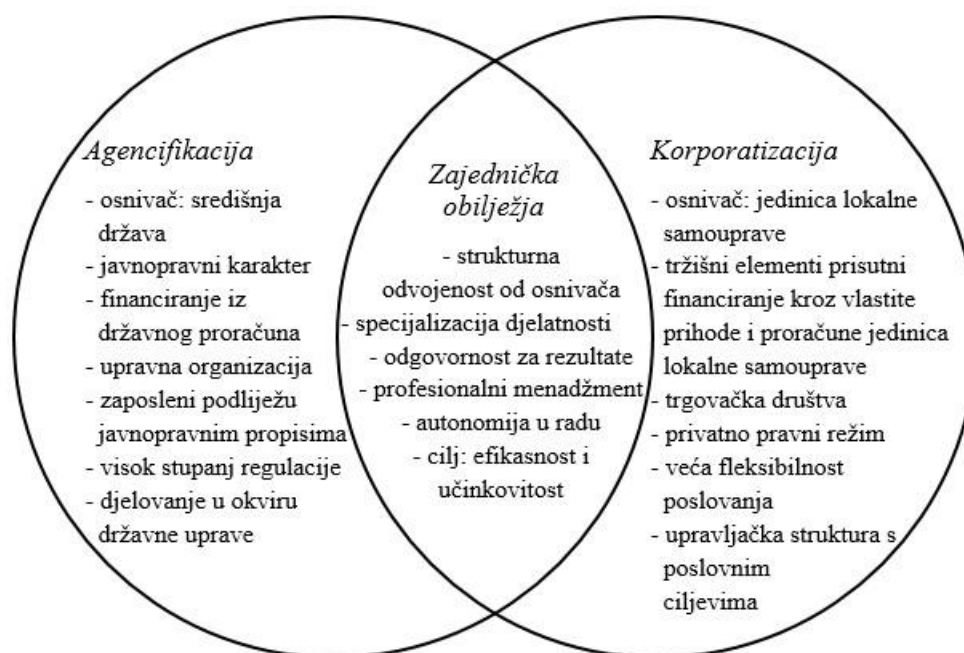
Iz ove definicije agencija uočavamo dosta sličnosti s korporatizacijom budući da agencije kao i trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave nastaju u sklopu stvarne decentralizacije pri čemu središnja država osniva agencije dok trgovačka društva osnivaju jedinice lokalne samouprave i *strukturno su odvojeni* od svojih osnivača, agencijama se *dodjeljuju određeni poslovi* odnosno upravni i stručni poslovi od strane države dok se trgovačkim društvima dodjeljuju poslovi utvrđeni posebnom odlukom lokalne vlasti u skladu s djelatnostima trgovačkog društva od

⁴⁷ Čineći to, ovi su gradovi slijedili širu agendu društvenih promjena, koje su se ponekad smatrale „općinskim socijalizmom“ (Leopold i McDonald, 2012: 1837), što se odražavalo u mnogim drugim zemljama, uključujući Njemačku, Italiju i Sjedinjene Američke Države. Ipak, korištenje korporativnih entiteta u devetnaestom stoljeću potaknulo je širenje ovlasti i kapaciteta lokalne samouprave, što nastavlja oblikovati suvremeno razumijevanje uloga i odgovornosti lokalne samouprave.

⁴⁸ Musa (2012: 1207) agencijama „smatra organizacije strukturno izdvojene iz sustava državne uprave, formalno odvojene od ministarstava, radi obavljanja javnih poslova na nacionalnoj razini na trajnoj osnovi, u kojima su obično zaposleni javni službenici i financiraju se uglavnom iz državnog proračuna te su podložne propisima javnog prava.“

⁴⁹ Uloga države tada se mijenja i ona od socijalne države zadužene za neposredno pružanje javnih usluga preuzima ulogu regulatora što za posljedicu ima njezino slabljenje (engl. *thin state*, *slim state*) i povlačenje (engl. *rolling the state back*, *hollowing out*).

strane jedinica lokalne samouprave, odnosno izražena je specijalizacija obavljanja određenih poslova odnosno djelatnosti, poslovi koje agencije obavljaju su *trajnog karaktera* kao i trgovačka društva koja obavljaju određene djelatnosti određene zakonom, a što im omogućuje veću efikasnost i otpor različitim pritiscima, zaposleni u agencijama stručni su u određenom posebnom području, a *vodstvo je profesionalno* što je nešto manje izraženo u trgovačkim društvima iako se i za uprave trgovačkih društava traži određeni profesionalizam. Za zaposlenike ne postoji poseban pravni režim radnih odnosa kao u agencijama jer se agencije financiraju iz državnog proračuna dok se trgovačka društva financiraju u određenom dijelu iz *proračuna* jedinica lokalne samouprave. Agencije imaju izrazito *javnopravni karakter* dok ga trgovačka društva imaju u manjem stupnju ovisno o osnivačima i djelatnostima koje obavljaju, također agencije imaju određeni *stupanj autonomije* u pogledu organizacije, financija i upravljanja ljudskim potencijalima kao i trgovačka društva te odgovornost za rezultat kao obilježja i agencifikacije i korporatizacije.



Slika 6. Agencifikacija i korporatizacija: sličnosti i razlike. Izvor: autor.

Agencije se osnivaju na nekoliko načina: formiranjem novog tijela kroz izdvajanje postojećih upravnih poslova iz nadležnosti ministarstva i njihovo povjeravanje novoosnovanom tijelu, preoblikovanjem postojećeg tijela tako da se poslovi prenesu na postojeću organizaciju koja se potom preoblikuje u agenciju, spajanjem dviju ili više organizacija u novu agenciju ili pripajanjem jedne organizacije drugoj (Musa, 2012: 1206-1207). Ovo je slično statusnim promjenama trgovačkih društava koje su moguće i u procesu korporatizacije osnivanjem trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ili u slučaju kada se već osnovanim trgovačkim društvima jedinice lokalne samouprave dodjeljuju nove djelatnosti koje će biti korporatizirane.

Kako bi agencije mogle djelovati učinkovito, potrebno je osigurati adekvatnu razinu samostalnosti i stručnosti u njihovom radu, kao i mehanizme nadzora nad njihovom djelovanjem. To se postiže uspostavljanjem jedinstvenog pravnog okvira, slično kao što zakonski propisi i opći akti jedinica lokalne samouprave uređuju pravni režim poslovanja trgovačkih društava. Za osnivanje agencija javljaju se *tehnički*, *politički* i *demokratski* čimbenici što se može smatrati i čimbenicima za osnivanje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave pri čemu kod agencija nisu naglašeni financijski čimbenici dok kod trgovačkih društava oni imaju izuzetnu važnost. Problemi koji ugrožavaju agencije mogu nastati zbog prekomjerne kontrole i nedostatka autonomije, ali i suprotno, što predstavlja izazov u njihovom funkcioniranju, posebno u odnosu između trgovačkih društava i jedinica lokalne samouprave kao njihovih vlasnika. Samostalnost i odgovornost agencija trebaju biti uravnotežene. Musa (2012: 1210, 2013) kao glavne probleme agencijskog modela ističe: proces agencifikacije nije strateški definiran niti praćen odgovarajućom regulacijom, nedostatak mehanizma koji bi jamčili posebnost agencijskog modela, odnos agencija i zainteresiranih dionika i odnos s političkim predstavnicima te transparentnost djelovanja agencija. Slične probleme možemo detektirati i u procesu korporatizacije budući da ne postoji nikakva strategija u pogledu razvijanja procesa korporatizacije, regulacija je fragmentirana, a odnosi svih dionika (jedinice lokalne samouprave, trgovačka društva i građani) u procesu korporatizacije su nedefinirani i odvijaju se stihijski. S druge strane, lokalni agencijski model

razvija se paralelno s procesima jačanja lokalne samouprave, proširenje djelokruga jedinica lokalne samouprave te tada sveprisutan i dinamičan proces *europeizacije*⁵⁰.

Počevši od 1990-ih jedinice lokalne samouprave počinju tražiti alternativne modele pri čemu korporatizacija trgovačkih društava predstavlja ravnotežu između zaštite javnog interesa i učinkovitosti privatnog sektora uvođenjem pravila privatnog sektora u javni sektor (Voorn et al., 2020: 1-2) što dovodi do iznimne popularnosti korporatizacije trgovačkih društava diljem svijeta. *Liberalizacija* i *marketizacija* određenih sfera javnoga sektora, inicirana i potencirana menadžerskim reformama i probitkom neoliberalnoga pogleda na društvo i ekonomiju, omogućila je razdvajanje uloge *osiguravatelja* od uloge *neposrednoga pružatelja* velikoga broja javnih službi (Škarica, 2013: 57). Djelovanje javnog sektora po tržišnim principima utjecalo je na opseg i modalitete obavljanja lokalnih javnih službi tako da se opseg obavljanja lokalnih javnih službi proširio, a modaliteti postali sve raznovrsniji. Nakon reformi novoga javnoga menadžmenta⁵¹ u 1990-ima, jedinice lokalne samouprave diljem svijeta, s rastom zadaća jedinica lokalne samouprave, pokušale su poboljšati učinkovitost lokalnih javnih službi usvajanjem različitih modaliteta pružanja lokalnih javnih usluga⁵², uključujući korporatizaciju. Lokalna samouprava postaje korporatizirana kada se lokalne javne usluge koje pružaju jedinice lokalne samouprave preoblikuju u trgovačka društva u javnom vlasništvu odnosno vlasništvu jedinica lokalne samouprave prema pravilima privatnoga prava. Stoga je utjecaj tržišne i korporativne logike radikalno izmijenio odgovornost jedinica lokalne samouprave za obavljanje lokalnih javnih službi budući da se pružanje lokalnih javnih usluga odvaja od političke kontrole. U praksi se pokazalo da je korporatizacija trgovačkih društava dobar način za zaobilazanje financijskih ograničenja s kojima se suočavaju jedinice lokalne samouprave te da su trgovačka društva inovacija za smanjenje birokracije.

Kako su promjene na makrorazini ubrzano rasle, korporatizacija i razvoj korporativnih oblika sve su dublje prodirali i u sustav lokalne samouprave, dovodeći do reforme kapitalno

⁵⁰Musa (2012: 1209) kao primjer navodi norvešku reformu lokalne samouprave koja je obilježena pojačanom agencifikacijom unutar koje su jedinstvene i multifunkcionalne lokalne uprave rastavljene na specijalizirane jedinice, bez pravne osobnosti ili s njom, pri čemu su potonje najčešće osnovane u obliku trgovačkih društava.

⁵¹ Ključna upravljačka reforma povezana s novim javnim menadžmentom bila je poticanje javnog sektora da građane tretiraju kao potrošače (Aberbach i Christensen, 2005: 225-226).

⁵² Skelcher (2007: 347-370) razlikuje nekoliko tipova povezivanja javnih i privatnih organizacija koje generički naziva javno-privatnim partnerstvima: javno pokroviteljstvo (engl. *public leverage*), vanjsko ugovaranje (engl. *contracting-out*), natjecateljsko nadmetanje (engl. *competitive tendering*), franšize, zajednički projekti i organizacije (engl. *joint venture and partnerships*), strateška partnerstva (engl. *strategic partnering*).

intenzivnih tehničkih usluga poput prijevoza i gospodarenja otpadom. Dakle, prvi korporativni entiteti odnose se one lokalne javne službe koje imaju mjerljive rezultate i ne zahtijevaju specifične resurse, a najbliže su građanima kao krajnjim korisnicima lokalnih javnih usluga. Osnivanje korporativnih entiteta potiče se prvenstvo u obavljanju komunalnih djelatnosti zbog njihove visoke tehničke specifičnosti, mogućnosti iskorištavanja ekonomije razmjera i naplate naknade korisnicima (Citroni et al., 2013). To su prvenstveno djelatnosti prikupljanja i gospodarenja komunalnim otpadom, opskrba vodom, javni prijevoz i opskrba električnom energijom. Osnovnu misao koja se provlači kroz povijesni razvoj korporatizacije možemo sumirati na više ili manje uspješne pokušaje, kako središnje države tako i jedinica lokalne samouprave, za užim ili širim prebacivanjem poslova na korporativne entitete s većim ili manjem stupnjem samostalnosti. Zapravo radi se o metodama „pokušaja i pogrešaka“ kojim se, ovisno o društveno-političkom uređenju pokušalo pronaći optimalan modalitet za pružanje lokalnih javnih službi koji bi bio najpovoljniji za jedinice lokalne samouprave uz uvjet ispunjavanja zadovoljavajućeg standarda u obavljanju lokalnih javnih službi.

Teorije javnoga poduzetništva razlikuju dva glavna oblika poduzetništva: *individualno javno poduzetništvo* i *sustavno javno poduzetništvo* koje se provodi s ciljem provođenja strateških ciljeva (Bernier i Hafsi, 2007: 489). Iz toga aspekta, osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga od strane jedinica lokalne samouprave predstavlja sustavnu i planiranu poduzetničku aktivnost. Nekoliko znanstvenika ukazuje na promjene u zakonodavnom okviru koje dopuštaju uspostavu novih korporativnih entiteta kao dokaz šire predanosti korporatizaciji i sredstva za pružanje više poduzetničkih usluga (Voorn et al., 2017: 821). Korporatizacija potencijalno nudi niz pogodnosti za trgovačka društva jer im omogućuje da poduzmu različite poduzetničke aktivnosti i tako generiraju nove prihode na tržištu jedinice lokalne samouprave koji se nisu mogli stvoriti *in house* budući da jedinice lokalne samouprave zbog načela tržišta nisu bile prikladne da ih obavljaju. Korporatizacija kao način pružanja lokalnih javnih usluga ima potencijal osiguravanja opstanka, održivosti i rasta (Luke i Verreynne, 2006: 5), odnosno ona je sredstvo za ekonomski i društveni razvoj cjelokupne zajednice. Također, korporatizacija nije samo pitanje pronalaženja praktičnih rješenja za pružanje lokalnih javnih usluga već i pitanje kako očuvati i unaprijediti lokalnu demokraciju (Klausen i Torsteinsen, 2023: 433). Institucionalni okvir za korporatizaciju je specifičan za svaku zemlju pojedinačno iako se određena opća obilježja mogu istaknuti na razini svih zemalja koje će biti analizirane u ovoj doktorskoj disertaciji. Pritom

autonomija koju imaju trgovačka društva u jedinicama lokalne samouprave kao i uprave trgovačkih društava te njihov odnos prema lokalnim političarima predstavljaju bitan element koji korporatizaciju razlikuje od drugih modaliteta pružanja lokalnih javnih usluga.

Postojeća empirijska istraživanja u Europi pokazuju da se jedinice lokalne samouprave sve više koriste korporatizacijom odnosno osnivanjem trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih usluga. Niz autora⁵³ koji je istraživao korporatizaciju ukazao je na značajan rast broja trgovačkih društava⁵⁴ (Kuhlmann, 2008: 573) u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Neusklađenost između brzog rasta trgovačkih društava i razvoja mehanizama korporativnog upravljanja predstavlja veliki nedostatak u razvoju korporatizacije. Također, nedostatak poznavanja korporatizacije i korporativnog upravljanja kod lokalnih političara dovodi do gubitka njihove kontrole nad radom trgovačkih društava iako korporatizacija podrazumijeva smanjenje interesa lokalnih političara za rad trgovačkih društava, no ne i potpuni gubitak interesa. S druge strane, za uprave trgovačkih društava korporatizacija predstavlja odstupanje od tradicionalnog birokratiziranog sustava upravljanja pri čemu oni dobivaju novu ulogu s većim stupnjem samostalnosti i odgovornosti. Dodatni problemi u korporativnom upravljanju proizlaze iz sustava dvostrukih ciljeva pri čemu trgovačka društva moraju obavljati lokalne javne usluge što učinkovitije i u skladu s lokalnim javnim politikama na razini jedinica lokalne samouprave dok istovremeno moraju zadovoljiti financijske ciljeve odnosno pokušati ostvariti pozitivan poslovni rezultat.

Uvažavajući sve navedene prednosti i nedostatke procesa korporatizacije u proteklih 20 godina Voorn et al. (2023: 477) kategoriziraju stupanj korporatizacije u 19 zemalja: 1) korištenje korporatizacije *smanjeno* (Grčka, Mađarska, Portugal), *relativno stabilno* (Kanada, Danska, Izrael, Italija, Nizozemska, Španjolska), *postupno raste* (Poljska, Slovačka, Švedska, Švicarska, Wales) i *dramatično raste* (Engleska⁵⁵, Francuska, Njemačka, Norveška, Turska). S obzirom na države u

⁵³ Konkretno razvoj i čimbenike korporatizacije istraživali su Andrews i Ferry (Engleska i Wales), Hajnal i Kucsera (Mađarska), Lukomska, Swianiewicz, Szmigiel-Rawska, Lackowska i Krukowska (Poljska), Papenfuß (Njemačka), Leblong-Masclet (Francuska), Triantafyllopoulou i Tsekos (Grčka), Grossi i Cocciassecca (Italija), Tavares i Camões (Portugal), Bel, Esteve, Garrido-Rodríguez i Zafra-Gómez (Španjolska), Voorn i Van Genugten (Nizozemska), Klausen i Torsteinsen (Norveška) i Thomasson (Švedska).

⁵⁴ Kuhlmann (2008: 579) opisuje da je korporatizacija u Njemačkoj naročito bila izražena u području komunalnog gospodarstva (opskrba plinom, vodoopskrba i kanalizacija, opskrba električnom energijom, gospodarenjem otpadom i organizacija javnog prijevoza) a obuhvaćala je korporativne entitete u kojima je vlasnik jedinica lokalne samouprave ili više njih ("Konzern Stadt").

⁵⁵ Pritom stupanj korporatizacije je različit u Engleskoj i Walesu kao dijelu Ujedinjenog Kraljevstva. Dok u Engleskoj korporatizacija raste drastično, u Walesu je u povojima što je rezultat partikularnog zakonodavstva koje poticajno djeluje na korporatizaciju u Engleskoj.

kojima je korištenje korporatizacije smanjeno, može se zaključiti da se radi uglavnom o slabije razvijenim zemljama Europske unije zahvaćenih čestim financijskim nestabilnostima gdje je još uvijek pružanje lokalnih javnih usluga u vlastitom aranžmanu najsigurnija opcija za jedinice lokalne samouprave, odnosno potreban je visoki stupanj kontrole jedinica lokalne samouprave kako bi se lokalne javne službe pružale učinkovito⁵⁶. S obzirom na zemlje u kojima je korporatizacija dramatično rasla, vidljivo je da se radi o nekima od najbogatijih zemalja Europe koje zasigurno nisu donosile odluke o korporatizaciji stihijski, a da nisu prethodno vrednovale sve prednosti i nedostatke korporatizacije pri čemu su ekonomski i politički pritisci za istraživanjem alternativnih modela obavljanja lokalnih javnih usluga imali bitnu ulogu. Također, vidljivo je da je broj trgovačkih društava porastao u zemljama s federativnim uređenjem (Njemačka, Austrija i Švicarska) gdje se njihovo korištenje smatra pragmatičnim izborom između drugih oblika pružanja lokalnih javnih usluga. Voorn et al. (2023: 479) postavljaju tri zaključka u pogledu korporatizacije: 1) *trend proširenja korporatizacije na lokalne javne službe koje su se dotad obavljale u vlastitom aranžmanu, konkretno stambena politika, socijalne usluge, rekreacija i drugo*, 2) *rast trgovačkih društava brojčano i u opsegu* i 3) *sve veća pažnja korporativnom upravljanju*.

U nastavku poglavlja razmatrat će se autonomija kao najbitnije obilježje korporativnih entiteta koje ga razlikuje u odnosu na druge modalitete obavljanja lokalnih javnih službi te ukazati na njezinu kompleksnost u odnosu na jedinice lokalne samouprave i nositelje izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave, građane kao korisnike lokalnih javnih usluga kao i na zaposlene u trgovačkim društvima.

Korporatizacija se smatra atraktivnim sredstvom za pružanje dobro upravljanim lokalnim javnim uslugama u skladu s vrijednostima *efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti (3E)* budući da povećava *autonomiju, fleksibilnost, specijalizaciju i profesionalizam* (Torsteinsen et al., 2023: 3), odnosno pozitivno djeluje na rješavanje problema kompetencija i kapaciteta za javni sektor. Ona povećava efektivnost, učinkovitost (Thynne i Wettenhall, 2004: 609, Torsteinsen et al., 2023: 3) i kvalitetu usluga (Ferry et al., 2020: 482), a da pritom ostvarivanje dobiti nije njezin primarni cilj već zadovoljavanje svakodnevnih potreba građana i gospodarstva na određenom teritorijalnom području pri obavljanju lokalnih javnih službi. Trgovačka društva imaju određen stupanj

⁵⁶ U slučaju Mađarske autori Van Genugten et al. (2023: 478) zaključuju da se radi o kontinuiranim naporima vlade Viktora Orbana za smanjenjem lokalne autonomije i konsolidacije centralne kontrole nad državom. S druge strane, u Poljskoj i Slovačkoj korporatizacija predstavlja dio šireg trenda prema političkoj i fiskalnoj decentralizaciji te uvođenju pravnih mjera za olakšavanje veće autonomije jedinica lokalne samouprave u odabiru pružanja lokalnih javnih usluga.

autonomije u odnosu na jedinice lokalne samouprave iako i dalje postoji određeni stupanj kontrole putem vlasništva jedinica lokalne samouprave i provođenje lokalnih politika i ciljeva jedinice lokalne samouprave. Takva trgovačka društva imaju veću pravnu i upravljačku autonomiju, podložna su manje strogo definiranom normativnom okviru koji uređuje upotrebu javnih resursa i u pravilu imaju šire mogućnosti integriranja funkcionalnih i prilagodljivijih praksi u upravljanju ljudskim potencijalima (Bergh et al., 2021: 2). Veća pravna i upravljačka autonomija⁵⁷ trgovačkih društava kao posljedicu ima veću učinkovitost (Voorn et al., 2020: 4, Torsteinsen et al., 2023: 3) pri pružanju lokalnih javnih usluga u jedinicama lokalne samouprave. Političari su neposredno odgovorni biračima za kvalitetu lokalnih javnih usluga (Tavares i Camões, 2010: 589-591) što znači da imaju motivaciju (i u idealnom slučaju vještine i stručnost) osigurati da lokalne javne usluge stvaraju javnu vrijednost i da se percipiraju legitimnima (Olsen et al., 2017: 393-394). Međutim, korporatizacija može biti posebno privlačna u suočavanju s financijskim pritiscima odnosno fiskalnim stresom u javnom sektoru jer lokalne vlasti zadržavaju značajnu kontrolu nad pružanjem usluga i tako smanjuju transakcijske troškove povezane s drugačijim postupanjem (Tavares i Camões, 2007: 542).

<i>Kategorija</i>	<i>Opis utjecaja</i>
<i>Ciljevi korporatizacije</i>	Povećanje efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti (3E)
<i>Organizacijske prednosti</i>	Povećana autonomija, fleksibilnost, specijalizacija i profesionalizam
<i>Poboljšanje kapaciteta</i>	Pozitivno djeluje na rješavanje problema kompetencija i kapaciteta javnog sektora
<i>Učinkovitost i efektivnost</i>	Veća učinkovitost i efektivnost pružanja lokalnih javnih usluga
<i>Kvaliteta usluga</i>	Unaprjeđenje kvalitete lokalnih javnih usluga

⁵⁷ Andrews i Ferry (2023: 66) navode da u teoriji trgovačka društva u Engleskoj i Walesu imaju značajnu autonomiju u pitanjima ljudskih resursa, financija i operativnih pitanja, no da su u praksi vjerojatno ograničeni normativnim pritiscima lokalne vlasti da usvoje određene politike i procese koji su u skladu s ciljevima i namjerama vlasti. Kao primjer navode istraživanje koje je pokazalo da se od trgovačkih društava može očekivati da zaposlenike plaćaju na razini sličnoj onoj koju primaju zaposlenici u jedinicama lokalne samouprave, iako ne postoji zakonska obveza za tako nešto.

Primarni cilj	Veća tržišna orijentacija može dovesti do bolje lokalne javne usluge za korisnike
Odnosi s jedinicom lokalne samouprave	Trgovačka društva imaju određenu autonomiju, ali i dalje podložna kontroli kroz vlasništvo i lokalne politike
Pravna i upravljačka autonomija	Veća autonomija u odnosu na jedinicu lokalne samouprave; manje strogi normativni okvir; fleksibilnije upravljanje ljudskim potencijalima
Politička odgovornost	Političari odgovorni biračima za kvalitetu i legitimnost lokalnih javnih usluga
Financijski pritisci	Atraktivno rješenje pod fiskalnim stresom; zadržavanje kontrole i smanjenje transakcijskih troškova

Tablica 5. Utjecaji korporatizacije na pružanje lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.

Učinkovito obavljanje lokalnih javnih službi traži da uprave u trgovačkim društvima znaju jasno odrediti strateške ciljeve trgovačkog društva, vješto upravljaju ljudskim potencijalima i pravilno procjenjuju izvršenja pojedinih poslovnih odluka. Iako su rasprave o prednostima korporatizacije i dalje vođene argumentima o prednostima upravljačke autonomije (Voorn et al., 2017: 825), empirijski dokazi o utjecaju upravljačke autonomije u oblikovanju odluke o korporatizaciji lokalnih javnih usluga nisu u značajnoj mjeri dokazani⁵⁸. Jedinice lokalne samouprave imaju svoje *dugoročne* i *kratkoročne* ciljeve lokalne politike. Dugoročni ciljevi lokalne politike ne ovise o promjenama vlasti u jedinicama lokalne samouprave dok se kratkoročni ciljevi vežu uz određeno kraće razdoblje poput mandata izvršnog čelnika u jedinici lokalne samouprave ili kraće od toga. Kod dugoročnih ciljeva lokalne politike ne postoji mogućnost nesigurnosti jer su ciljevi lokalne vlasti određeni, ne ovise o promjenama lokalne vlasti, lakše ih je mjeriti budući da je razdoblje u kojem se izvršavaju duže, a građani imaju veći stupanj informiranosti jer znaju koji su ciljevi lokalne politike i ne očekuju promjene prilikom njihova izvršavanja. U pogledu komunalnih djelatnosti ovdje možemo svrstati one komunalne djelatnosti koje traže visoko razvijenu komunalnu infrastrukturu kako bi se mogle pružati. U pogledu kratkoročnih ciljeva prednosti navedene za dugoročne ciljeve ne treba očekivati jer takvi ciljevi

⁵⁸ Van de Walle (2018: 20-23) je na temelju istraživanja provedenog u 15 zemalja utvrdio da uprave većih trgovačkih društava imaju široku upravljačku autonomiju i nizak stupanj izravnog političkog utjecaja dok rukovodeći kadrovi na nižim organizacijskim razinama trgovačkih društava imaju značajno manji stupanj upravljačke autonomije i pod većim su političkim utjecajem i zaključio da je za takav rezultat odlučujuća činjenica imenovanja uprava od strane politike dok su niže razine manje fleksibilne i prilagodljive političkim zahtjevima te da većina organizacije nema utjecaja na stupanj percepcije politizacije.

često mogu biti promjenjivi i kod građana izazvati nesigurnost. Međutim, uprave trgovačkih društava često težište stavljaju na kratkoročne ciljeve pod pritiskom vlasti u jedinici lokalne samouprave, a radi ispunjenja određenih popularnih aktivnosti (npr. besplatni javni prijevoz) s ciljem privlačenja birača, pri čemu su ciljevi u koliziji s dugoročnim ciljevima i često štete normalnom i redovitom poslovanju trgovačkog društva. U slučaju brzog rasta procesa korporatizacije i nedostatnog razvitka korporativnog upravljanja može doći do jaza između stvarnih ciljeva i alata kojima se ti ciljevi moraju provesti, a koji često nisu odgovarajući za provođenje ciljeva. U pogledu korporatizacije jedinice lokalne samouprave zadržavaju kontrolu nad ključnim aspektima upravljanja i nadzora⁵⁹: pravo imenovanja uprava, izmjene statuta, načina financiranja od strane jedinice lokalne samouprave te u konačnici privatizacije trgovačkih društava (Andrews i Ferry, 2023: 66).

Kao što je istaknuto, veća autonomija uprava trgovačkih društava važna je za učinkovitost obavljanja lokalnih javnih službi. Perez-Lopez et al. (2015: 1176) navode da „postizanje učinkovitog pružanja javnih usluga je glavni politički cilj na svim razinama javne uprave“. Veća *upravljačka autonomija* uprava jedno je od obilježja reformi novog javnog menadžmenta i podrazumijeva naglasak na *odgovornosti, izvršavanju postavljenih ciljeva i ostvarivanju pozitivnih rezultata* za trgovačko društvo. Upravljačka autonomija je usmjerena na odnose između uprava u trgovačkim društvima i onih subjekata kojima su odgovorni unutar lokalne samouprave i regionalnih/područnih odnosno nacionalnih regulatornih agencija odgovornih za nadzor lokalnih javnih službi. Međutim, upravljačka odgovornost u trgovačkim društvima također uključuje važnu unutarnju dimenziju kroz koju su uprave odgovorne članovima trgovačkog društva odnosno organima koji unutar trgovačkog društva nadziru rad uprava, a koji su često sastavljeni od lokalnih političara. Pritom često dolazi do sukobljavanja uloge lokalnih političara kao nositelja javne vlasti u jedinicama lokalne samouprave i uprava kao odgovornih u trgovačkim društvima. Obavljanje i kvaliteta lokalnih javnih usluga ovise o poslovnoj oštroumnosti i poduzetničkoj sposobnosti lokalnih političara i uprava u trgovačkim društvima kao ključnih dionika u procesu korporatizacije. Uprave u trgovačkim društvima moraju ispuniti političke ciljeve zadane od strane demokratski izabranih lokalnih političara za što osobno odgovaraju dok s druge strane moraju samostalno izvršavati svoje obveze vezane uz poslovanje trgovačkih društava za koja su odgovorni. Dakle,

⁵⁹ Tako je u Norveškoj pružanje usluga podložno opsežnoj zakonskoj regulaciji i nadzoru središnje vlasti što postupno pretvara lokalne vlasti u agente države (Goldsmith i Page, 2010: 255) naročito u području socijalnih usluga.

uprave su odgovorne kako za pozitivan poslovan rezultat i ostvarivanje ciljeva lokalne politike tako i za negativne poslovne rezultate odnosno neostvarivanje ciljeva lokalne politike. Uprave su, zapravo, alat za izvršavanje ciljeva lokalne politike. One moraju u upravljanju imati fleksibilnost u prevladavanju birokratskih barijera i težiti osnovnom cilju – ostvarivanju javnog interesa u obavljanju lokalnih javnih službi. Lokalni političari odlučuju o strateškim ciljevima⁶⁰ u jedinicama lokalne samouprave dok uprave trebaju te ciljeve realizirati odnosno obavljati lokalne javne službe učinkovito zbog čega moraju imati upravljačku autonomiju u organizaciji materijalnih i ljudskih resursa za postizanje tih ciljeva.

Trgovačka društva mogu se koristiti kao sredstva za različite oblike javnoga poduzetništva, uključujući razvoj novih usluga i inovacija u politici (Skelcher, 2017: 927-945) te kao poticajno sredstvo za lokalno upravljanje. Voorn et al. (2020: 4-6) upravljanje dijele u nekoliko faza: *postavljanje ciljeva, evaluacija i postupak praćenja realizacije postavljenih ciljeva te nagrađivanje ili sankcioniranje* ovisno o tome jesu li postavljeni ciljevi realizirani ili ne. Jedan od načina na koji se pozitivni aspekti javnoga upravljanja⁶¹ mogu iskoristiti za poboljšanje lokalnih javnih usluga jest davanje veće slobode upravama odgovornim za odluke o pružanju lokalnih javnih usluga i manja politička kontrola⁶² jedinica lokalne samouprave prema njima. Uprave moraju biti prvenstveno kompetentne, s razvijenim vještinama iz korporativnog upravljanja što uključuje poznavanje niza specijalnih znanja i vještina bitnih za dobro upravljanje. Pritom je poželjno da se ne radi o politički aktivnim osobama iz iste političke opcije koja je na vlasti u toj jedinici lokalne samouprave kako bi se ublažio utjecaj stranačkih politika na rad trgovačkog društva. Važnost diskrecijskoga prostora i sloboda upravljanja uprava bitni su za učinkovito obavljanje lokalnih javnih službi. Uprava mora u svom obavljanju poslova imati slobodu, a ograničenja koja dolaze od strane jedinice lokalne samouprave moraju biti minimalna i odnositi se isključivo na poštivanje regulatornog okvira koji određuju jedinice lokalne samouprave svojim

⁶⁰ Strateške odluke u trgovačkim društvima za pružanje lokalnih javnih usluga donosi nadzorni odbor koji je također odgovoran za nadzor uprava odgovornih za provedbu tih odluka.

⁶¹ U privatnom sektoru, tržišna disciplina i pokazatelji financijske uspješnosti mogu se koristiti kao alati za poticanje odgovarajućeg sustava upravljanja, ali u javnom sektoru organizacije se oslanjaju na profesionalnu etiku uprava u trgovačkim društvima i nefinancijske pokazatelje.

⁶² Istraživanje studije slučaja iz Ujedinjenog Kraljevstva pokazalo je da uočeni problemi s političkim upravljanjem lokalnim javnim službama mogu dati pozitivan poticaj za stvaranje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga (Alonso i Andrews, 2021: 346-362). S druge strane, u Poljskoj su trgovačka društva obuhvaćena procesom korporatizacije predmet stalne rasprave o transparentnosti i demokratizaciji ovog oblika javnog upravljanja.

općim aktima (npr. kontrola cijena, zaštita potrošača ili mjerenje učinkovitosti kroz uključivanje građana u ocjenjivanje kvalitete obavljanja lokalnih javnih službi).

Koprić et al. (2021: 109) ističu da postoje dvije funkcije vlasti koje mogu biti određene kao politika (engl. *politics*) i uprava (engl. *administration*) pri čemu se politika bavi javnim politikama, a uprava izvršavanjem politika. Višestruke dimenzije i smjerovi odgovornosti u trgovačkim društvima za pružanje lokalnih javnih usluga mogu se analizirati iz dvije perspektive: *političke* i *upravljачke*. Politička odgovornost prvenstveno je usmjerena na odnose između uprava, lokalnih političara i stanovnika jedinice lokalne samouprave, ali također obuhvaća i odnose s političarima koji služe na višoj teritorijalnoj razini odnosno na područnoj/regionalnoj ili nacionalnoj razini. Učinkovitost obavljanja lokalnih javnih usluga dolazi u pitanje kada lokalni političari s ciljem provođenja političkih ciljeva utječu na njihovo obavljanje. Politički ciljevi manifestiraju se ili kroz korištenje lokalnih javnih službi u političke svrhe ili kroz imenovanje i razrješenje politički (ne)lojalnih kadrova koji često nemaju odgovarajuće kompetencije za obavljanje poslova unutar sustava lokalnih javnih službi na razini uprava ili nižim ustrojstvenim razinama u trgovačkim društvima.

Politička se komponenta vlasti ispunjava kroz imenovanje uprave od strane izvršnog čelnika u jedinici lokalne samouprave s ciljem osiguravanja provedbe vlastitih političkih ciljeva, u pravilu na mandatna razdoblja nakon provedenih lokalnih izbora, kao i kroz razrješenje uprave u slučaju neprovođenja zadanih lokalnih politika. Izabrani nositelji lokalne 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: 3). Mandatna razdoblja uprava u trgovačkim društvima vezana su i za poslovnu politiku trgovačkih društava pri čemu se često ne vrednuje prethodna uspješna poslovna politika bivših uprava, nego se u cijelosti ili većem dijelu s imenovanjem novih uprava provode nove poslovne politike, često u cijelosti suprotne u svom sadržaju s prethodnim poslovnim politikama⁶³. Kako interesi uprava u trgovačkim društvima mogu biti različiti od lokalnih političara autonomija uprava postaje upitna. Uprave trgovačkih društava često su fokusirane na kratkoročne ciljeve zanemarujući ispunjenje dugoročnih ciljeva na što utjecaj imaju i promjene vlasti na razini jedinica lokalne samouprave pri

⁶³ Potvrđuje to i primjer Poljske gdje se nakon promjene vlasti u jedinicama lokalne samouprave poslije lokalnih izbora primjećuju promjene na pozicijama uprava u trgovačkim društvima (Swianiewicz i Kurniewicz, 2018: 56-77).

čemu često dolazi do prekida ispunjenja dugoročnih ciljeva jer sa svakom promjenom vlasti se mijenjaju i uprave u trgovačkim društvima.

Voorn et al. (2020: 4) određuju tri oblika *upravljačke autonomije*⁶⁴ u trgovačkim društvima koja osnivaju jedinice lokalne samouprave: *strateška*, *financijska* i *autonomija upravljanja ljudskim potencijalima*. Iako će uprave trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga možda morati voditi računa o posebnim zakonskim smjernicama koje se odnose na pružanje određenih lokalnih javnih usluga, oni općenito imaju značajnu autonomiju nad ljudskim resursima, financijama i operativnim pitanjima (Voorn et al., 2017: 825). *Strateška* autonomija određuje tko općenito ima kontrolu oblikovanja dugoročnih strategija i ciljeva trgovačkog društva. *Financijska* autonomija određuje u kojem stupnju trgovačka društva imaju kontrolu nad svojim financijskim poslovanjem odnosno financijskim planom, prihodima i rashodima te investicijama. *Autonomija upravljanja ljudskim potencijalima* određuje u kojem stupnju trgovačka društva imaju kontrolu u upravljanju ljudskim potencijalima. Što je stupanj upravljačke autonomije trgovačkih društava veći, stupanj političkog utjecaja političara u jedinicama lokalne samouprave će biti manji, a što može rezultirati većom slobodom trgovačkih društava i mogućnošću da djeluju s primarnim ciljem povećanja učinkovitosti u obavljanju lokalnih javnih usluga. Upravljačka autonomija pritom uključuje pravo uprava da budu fleksibilnije u upravljačkim aktivnostima donošenja odluka pravne, financijske i operativne prirode, korištenju materijalnih resursa i upravljanju novčanim tokovima u trgovačkom društvu koje podrazumijeva samostalnost u donošenju poslovnih planova, politike cijena lokalnih javnih usluga i upravljanja novčanim sredstvima te imovinom s ciljem njezinoga unovčavanja, a da pritom ne postoji utjecaj bilo kakvih ograničenja koja bi bila postavljena od strane jedinica lokalne samouprave. Ipak, Nielsen (2013: 8) tvrdi da upravljačka autonomija u dijelu financija ovisi prvenstveno o jedinicama lokalne samouprave budući da su one ovlaštene za prikupljanje prihoda utvrđenih zakonom, podzakonskim propisima i općim aktima jedinice lokalne samouprave. Naime, jedinice lokalne samouprave donose proračun kojim određuju i ciljeve lokalne politike u dijelu komunalnoga gospodarstva pri čemu one često u većini i financiraju trgovačka društva ako su njima i povjerali obavljanje određenih komunalnih djelatnosti koje su bitne za čitavu lokalnu zajednicu poput komunalnih djelatnosti kojima se

⁶⁴ Visok stupanj autonomije je glavno obilježje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u Engleskoj i obuhvaća autonomiju u upravljanju ljudskim potencijalima, financijama i operativnim pitanjima iako su u praksi ograničeni normativnim pritiscima jedinica lokalne samouprave da usvoje određene politike i procese koji su u skladu s ciljevima lokalne politike.

osigurava održavanje komunalne infrastrukture. U pogledu autonomije upravljanja ljudskim potencijalima uprave u trgovačkim društvima moraju imati autonomiju u donošenju odluka o potrebama zapošljavanja, slobodnom odabiru kandidata utemeljenom na javnom natječaju s jasnim kriterijima odabira najboljih kandidata, određivanju sustava plaća, procesima napredovanja, nagrađivanja zaposlenih stimulacijama kao i razvijanju sustava destimulacija te otkazima u slučaju lošeg radnog učinka ili povreda radnih obveza utvrđenih općim aktima trgovačkog društva. Nemogućnost otpuštanja radnika može pretpostavljati smetnje pri ostvarivanju učinkovite realizacije ciljeva određenog subjekta (Nielsen, 2013: 7).

Međutim, upravljačka autonomija u trgovačkim društvima u pogledu upravljanja i strateški ciljevi često mogu biti suprotstavljeni. Uprava ima osobnu odgovornost za izvršavanje strateških ciljeva, odnosno postizanje rezultata kako bi obavljanje lokalnih javnih službi bilo što učinkovitije, kvalitetnije i jeftinije. Na primjer, strateški cilj lokalne politike može biti uvođenje modernih tehnologija u pružanje lokalnih javnih usluga uz zadržavanje postojećih kadrova dok uprava ne može istodobno financirati nabavu tih modernih tehnologija i zadržati istu razinu plaća zaposlenih u trgovačkom društvu. Istraživanje je pokazalo da se od trgovačkih društava može očekivati da zaposlene plaćaju na razini sličnoj onoj koju primaju zaposleni u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave, iako to nisu zakonski obvezni (Ferry et al., 2020) budući da se trgovačka društva i dalje smatraju dijelom upravnog aparata u jedinici lokalne samouprave. Dakle, njihove su uloge često suprotstavljene, kao i interesi, budući da uprave moraju ispuniti zahtjeve lokalnih političara i istodobno autonomno izvršavati svoju odgovornu funkciju uz preuzimanje odgovornosti i rizika koje obavljanje lokalnih javnih službi nosi, a na koje uprave često ne mogu utjecati jer se ti čimbenici (rast energenata na tržištu, nedostatak radne snage i drugo) pojavljuju neovisno o radu i djelovanju trgovačkog društva. Stoga su autonomija uprava i ograničenja koja dolaze od jedinica lokalne samouprave kroz različita politička nastojanja u pogledu poslovanja trgovačkog društva dva dijametralno suprotna zahtjeva koji se moraju nadopunjavati pri čemu je pravilna ravnoteža tih dvaju zahtjeva nužna za normalno funkcioniranje trgovačkog društva, učinkovito obavljanje lokalnih javnih službi te ispunjenje širih ciljeva zajednice u kojima je trgovačko društvo samo jedna karika (npr. zaštita okoliša). Koprić et al. (2021: 109) zaključuju kako bi se u obavljanju navedenih aktivnosti politika koja se bavi javnim politikama i uprava koja se bavi izvršavanjem tih politika trebale kretati u okviru granica unutar svojih funkcija.

Jedinice lokalne samouprave moraju obratiti posebnu pažnju prilikom osnivanja trgovačkih društava na sustav koji planiraju koristiti za njihov nadzor u pogledu kvalitete i učinkovitosti obavljanja lokalnih javnih usluga. Osim uvođenja financijskih revizija i režima upravljanja osmišljenih posebno za trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga, sastav njihovih nadzornih odbora ima važan utjecaj na odgovornost uprava budući da nadziru rad uprava. Uspostava obveznoga kodeksa korporativnog upravljanja za trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga i predanost samoregulaciji među političarima i upravama odgovornim za upravljanje trgovačkim društvima za pružanje lokalnih javnih usluga može pomoći u institucionalizaciji upravljačke odgovornosti (Papenfuß i Schmidt, 2021: 265).

Autonomija je složen pojam koji uključuje više značajki i dimenzija (Ladner et al., 2016: 322-324). Autonomiju možemo promatrati na individualnoj, organizacijskoj i institucionalnoj razini, ovisno o subjektu koji je nositelj autonomije. Autonomija uprave trgovačkog društva ovisi o odnosu s osnivačem i vlasnikom odnosno jedinicom lokalne samouprave i lokalnim političarima dok autonomija trgovačkog društva ovisi o obliku u kojem je osnovan. „Na autonomiju trgovačkih društava može utjecati središnja država kroz pravne, ekonomske, organizacijske i druge formalne ili neformalne mehanizme upravljanja, uključujući specifične odredbe vezane uz politike u sektoru usluga“ (Voorn et al., 2023: 487). Ladner et al. (2016: 328) istraživali su stupanj autonomije na 11 elemenata (od toga tri bitna za korporatizaciju – organizacijska autonomija, utjecaj politike i politička diskrecija) u 39 zemalja i utvrdili da je autonomija najveća u nordijskim zemljama, zemljama srednje Europe, Poljskoj, Francuskoj i Italiji dok anglosaksonske, napoleonske zemlje (Portugal i Španjolska), Nizozemska, Mađarska i Slovačka imaju najmanju autonomiju. Autonomija je obično veća u pravnim oblicima koji su utemeljeni na privatnom pravu nego na onima koji se temelje na javnom pravu (Van Genugten et al., 2020: 3).

Zaključno, stupanj autonomije je veći kod korporatizacije u odnosu na druge modalitete obavljanja lokalnih javnih službi, ali manji nego kod privatnih trgovačkih društava. Stupanj autonomije ovisi o zakonskom okviru koji uređuje korporatizaciju u određenoj državi, lokalne javne službe kod koje se utvrđuje, stupnja političke kontrole nositelja političke vlasti u lokalnim jedinicama kao i postavljenih ciljeva reformi sustava lokalne samouprave koji se određuju na razini središnje države. Iz analize stupnja autonomije u različitim europskim zemljama, što je prethodno elaborirano, vidljivo je da je nužno postići ravnotežu između pravne, upravljačke i financijske autonomije. Naime, stupanj pravne autonomije u pravilu je određen zakonskim propisima na razini

središnje države i on je kao takav podložan promjenama, ali pritom ne ovisi o upravama u trgovačkim društvima. Što se tiče financijske autonomije korporativni entiteti moraju težiti što većem stupnju financijske autonomije iako u pogledu komunalnih usluga mogu poprilično ovisiti o subvencijama iz proračuna jedinica lokalne samouprave. Najvažnija autonomija je upravljačka koja je osnova za dobro i kvalitetno upravljanje trgovačkim društvima s ciljem postizanja ravnoteže u upravljanju i ispunjavanju kratkoročnih i dugoročnih ciljeva lokalne politike. Visok stupanj upravljačke autonomije, uz zadanu pravnu autonomiju i stabilnu financijsku autonomiju, ključ je uspješnog razvoja i vrednovanja procesa korporatizacije.

3.4. Korporatizacija komunalnih djelatnosti

Jedinice lokalne samouprave osnivaju trgovačka društva kako bi ona obavljala komunalne djelatnosti kao one djelatnosti najbliže građanima na određenom teritorijalnom području. Nakon Drugog svjetskog rata komunalne djelatnosti u zemljama Istočne i Srednje Europe obavljale su se od strane jedinica lokalne samouprave, ali pod kontrolom središnje države vlasti (Wollman, 2018: 417). Prelaskom sa socijalističkog uređenja na tržišno uređeno gospodarstvo dolazi i do značajnih promjena odnosno restrukturiranja trgovačkih društava po uzoru na zemlje Zapadne Europe. Jedinice lokalne samouprave sve više osnivaju trgovačka društva za komunalne djelatnosti koja često nazivaju i „proračunskim organizacijama“ (engl. *budgetary organizations*) budući da značajno ovise o proračunskim sredstvima jedinica lokalne samouprave. Wolmann (2018: 421-422) navodi da je dominacija javnog sektora u pružanju komunalnih djelatnosti razbijena uvođenjem tržišnih modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti pri čemu je korporatizacija s korporativnim entitetima koji imaju određenu financijsku autonomiju dominantan oblik.

Konkretno, trgovačka društva pružaju čitav spektar djelatnosti kako onih gospodarskog karaktera tako i onih negospodarskih⁶⁵. Korištenje trgovačkih društava za komunalne djelatnosti potiče se zbog njihove visoke tehničke opremljenosti, mogućnosti iskorištavanja ekonomije

⁶⁵ Prije 1990-ih godina trgovačka društva u Engleskoj i Walesu su imala dva glavna oblika: 1) profitne oblike koji su pružali usluge prijevoza, kao što su zračne luke, morske luke i gradski prijevoz, 2) neprofitne oblike u obliku zaklada koje organiziraju kulturne aktivnosti ili očuvanje povijesnih zgrada, parkova i spomenika (Andrews i Ferry, 2023: 57-58). U Walesu su uspostavljene brojna trgovačka društva za odlaganje otpada kao odgovor na donošenje Zakona o zaštiti okoliša iz 1990. godine koji je zahtijevao od lokalnih vlasti da stvore trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave kako bi konkurirali trgovačkim društvima u privatnom vlasništvu u poslovima gospodarenja otpadom.

obujma te naplate naknade korisnicima (Citroni et al., 2013, Tavares, 2017), a koriste se za jednu ili više komunalnih djelatnosti poput prikupljanja otpada, vodoopskrbe i odvodnje, javnog prijevoza i opskrbe električnom energijom⁶⁶. Voorn et al. (2023: 483) dijele zemlje ovisno o stupnju korporatizacije pojedinih djelatnosti koje pružaju na tri skupine:

- 1) mala skupina zemalja s trgovačkim društvima koja prvenstveno obavljaju tehničke djelatnosti a ovise o mrežnoj industriji ili komunalnim objektima: Danska, Poljska, Španjolska i Švedska
- 2) mala skupina zemalja s trgovačkim društvima koja pružaju mali specifičan set djelatnosti odnosno točno određene djelatnosti⁶⁷: Kanada (gospodarski razvoj, komunalna infrastruktura, stanovanje, knjižnice i policija), Grčka (vodoopskrba, kultura i socijalna skrb), Mađarska (komunalne djelatnosti, kultura i slobodno vrijeme) i Wales (gospodarenje otpadom i gospodarski razvoj) i
- 3) velika skupina zemalja koji pružaju širok raspon djelatnosti neovisno radi li se o gospodarskim ili negospodarskim djelatnostima: Austrija, Engleska, Francuska, Njemačka, Izrael, Italija, Nizozemska, Norveška⁶⁸, Poljska, Slovačka, Švicarska i Turska.

Korporatizacija trgovačkih društava koja pružaju komunalne lokalne službe svakako je dominantna pojava koja je zahvatila jedinice lokalne samouprave diljem Europe. Međutim, takav trend korporatizacije jest nesporno najmanje financijski isplativ odnosno profitabilan budući da se kontrola jedinica lokalne samouprave ispunjava kroz regulaciju cijena lokalnih javnih usluga i poštivanje načela zaštite javnog interesa, solidarnosti, javne službe, neprofitnosti, univerzalnosti i jednakog pristupa te prihvatljivosti cijene komunalnih usluga.

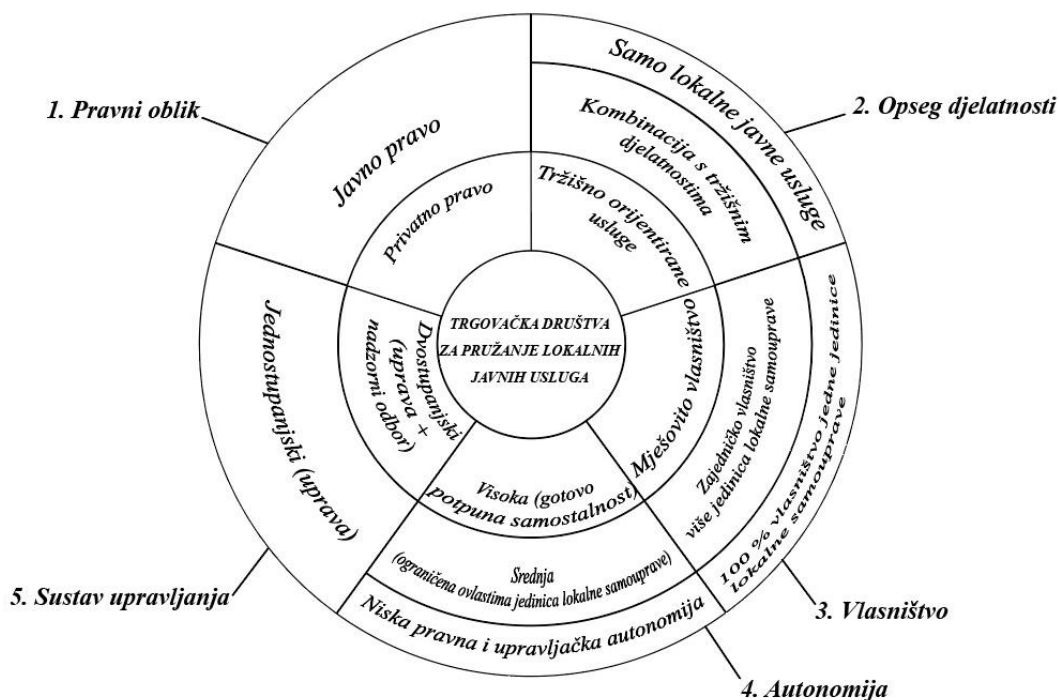
⁶⁶ U Portugalu trgovačka društva pružaju sljedeće lokalne javne usluge: vodoopskrbu, prikupljanje i odvoz otpada, čišćenje javnih površina, odvodnju otpadnih voda, upravljanje javnim prijevozom, kontrolu parkiranja, upravljanje komunalnom infrastrukturom, pružanjem uslugama u području obrazovanja, stručnog osposobljavanja, socijalne skrbi, kulture, zdravstva i sporta te opskrbe električnom energijom niskog napona. Trgovačka društva za promicanje lokalnog i regionalnog razvoja imaju cilj poticanja gospodarskog rasta, iskorištavanja lokalnih potencijala, uklanjanja razvojnih nejednakosti te jačanja ekonomske i društvene kohezije, održavanje i obnovu urbane infrastrukture i upravljanje urbanim prostorom, urbanu obnovu i sanaciju, upravljanje izgrađenom baštinom, upravljanje socijalnim stanovanjem te urbano i ruralno planiranje na razini više jedinica lokalne samouprave (Tavares i Camões, 2023: 324).

⁶⁷ U Portugalu samo općine i njihove udruge mogu osnovati trgovačka društva za komunalne djelatnosti (Tavares i Camões, 2023: 316) na temelju odluke predstavničkog tijela.

⁶⁸ U Norveškoj trgovačka društva služe za niz djelatnosti: opskrbe energijom, zaštite od požara, odvoza otpada, vodoopskrbe, ali i poslova vezanih uz kulturu, obrazovanje i zdravstvenu skrb (Klausen i Torsteinsen, 2023: 429).

3.5. Oblici korporativnih entiteta i njihova klasifikacija

Jedinice lokalne samouprave osnivaju različite korporativne entitete s različitim *pravnim statusom, vlasničkom strukturom i kontrolnim mehanizmima*⁶⁹ za koje se pretpostavlja da olakšavaju učinkovito pružanje lokalnih javnih usluga. Točan *pravni oblik* korporativnog entiteta za pružanje lokalnih javnih usluga obično je određen ili odredbama *javnoga prava* koje se primjenjuje na organizacije javnoga sektora ili *privatnim pravom* koje se obično primjenjuje na trgovačka društva, dobrotvorne organizacije i zadruge. Kako bi se definiralo što se podrazumijeva pod korporatiziranom lokalnom javnom uslugom, korporatizirana trgovačka društva definirana su kao oni korporativni entiteti koji su strukturno odvojeni od svojih matičnih organizacija odnosno jedinica lokalne samouprave s neovisnim korporativnim statusom i pravnom autonomijom. Ova je definicija nešto šira od blisko povezanoga pojma trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (Voorn et al., 2017: 820-821) jer uključuje mješovita trgovačka društva koja su u manjinskom vlasništvu jedinica lokalne samouprave⁷⁰.



Slika 7. Ključne dimenzije razlikovanja trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.

⁶⁹ Tako su npr. u Portugalu trgovačka društva definirana kao pravni oblici u kojima lokalne vlasti ostvaruju utjecaj: 1) kroz vlasništvo većine kapitala ili glasačkih prava, 2) pravo imenovanja ili razrješenja većine članova uprave ili nadzornog odbora i 3) kroz bilo koji drugi oblik upravljačke kontrole (Tavares i Camões, 2023: 316).

⁷⁰ Radi se o različitim kombinacijama vlasništva javnog i privatnog sektora kada npr. jedna ili više jedinica lokalne samouprave u kombinaciji s privatnim vlasnikom ili organizacijama civilnog sektora osniva trgovačko društvo s različitim udjelima u vlasništvu, pri čemu vlasništvo jedinice lokalne samouprave može biti manjinsko.

Trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga u Europi znatno se razlikuju u *pravnim oblicima, opsegu djelatnosti, razini i vrsti vlasništva te stupnju upravljačke i pravne autonomije* koju im dodjeljuju jedinice lokalne samouprave. Kao što je istaknuto, trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga mogu biti registrirana prema *javnom ili privatnom pravu* i mogu biti u *potpunom*⁷¹ vlasništvu jedinice lokalne samouprave ili u *djelomičnom* vlasništvu⁷² drugih jedinica lokalne samouprave, privatnih trgovačkih društava ili neprofitnih organizacija. Trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga mogu djelovati samo na temelju *ovlasti* jedinice lokalne samouprave pri čemu je njihova autonomija smanjena, dok druga trgovačka društva mogu biti gotovo u potpunosti *slobodna* od lokalne demokratske i upravljačke kontrole jedinice lokalne samouprave što za posljedicu ima i njihov visok stupanj autonomije. Nasuprot tome, trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga koja obavljaju djelatnosti prema pravilima *privatnoga prava* imaju više slobode ulaska i izlaska na razna tržišta, mogućnost imenovanja vlastitih uprava te manje obaveza vezanih uz javne zahtjeve za financijsko izvješćivanje i izvješćivanje o učinku. Unatoč kontinuiranoj upotrebi pravnih oblika javnoga prava za pružanje lokalnih javnih usluga, u gotovo svim zemljama u kojima su se odvijali korporativizacijski procesi, najpopularniji pravni oblici za osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga postali su različiti pravni oblici privatnoga prava. Konkretno, društvo s ograničenom odgovornošću vlasnicima udjela obično dopušta ostvarivanje dobiti koja se može raspodijeliti po vlastitom izboru, vrlo jednostavno se osniva te može imati fleksibilnu vlasničku strukturu i korporativno upravljanje. Društva s ograničenom odgovornošću često su u potpunom vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne samouprave, ali također mogu biti u djelomičnom vlasništvu središnje vlade ili u suvlasništvu s jednom ili više organizacija iz privatnog ili civilnog sektora. Zbog svoje fleksibilne prirode i statusa unutar privatnoga prava, trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga imaju visok stupanj autonomije od svojih vlasnika iako uprave ove vrste trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga često imenuje vlasnik i osnivač. Neizbježno je da se ova vrsta trgovačkog društva za pružanje lokalnih javnih usluga obično koristi za pružanje lokalnih javnih usluga za koje je vjerojatnije da će generirati značajnu dobit i koje se

⁷¹ Prema najnovijim podacima iz 2021. godine u Portugalu je 135 trgovačkih društava (78 %) u 100 % vlasništvu jedinica lokalne samouprave, njih 16 su u mješovitom vlasništvu s najmanje 75 % suvlasništva jedinice lokalne samouprave dok su 23 trgovačka društva (13 %) sa suvlasničkim udjelom jedinice lokalne samouprave od 50 do 74 % (Tavares i Camões, 2023: 323).

⁷² Minimalni udio jedinica lokalne samouprave u takvim trgovačkim društvima mora biti 50 % ili više (Grossi et al., 2015: 275). Voorn et al. (2023: 484) ističu da je većina trgovačkih društava u 100 % vlasništvu jedne jedinice lokalne samouprave (Grčka) dok je jedini izuzetak Velika Britanija i Wales gdje je oko 20 % trgovačkih društava u mješovitom vlasništvu.

moгу pružiti nizu kupaca iz javnoga, privatnoga i civilnoga sektora, kao što su komunalne usluge i sve više pozadinske uredske usluge. Osim profitnih privatnih pravnih oblika, lokalne javne usluge mogu se obavljati u obliku mnoštva neprofitnih privatnih pravnih oblika o čemu se neće posebno iznositi teorijski pregled budući da one nisu predmet ove doktorske disertacije.

Torsteinsen⁷³ et al. (2023: 6) trgovačka društva dijele s obzirom na to: a) temelje li se na javnom ili privatnom pravu, b) jesu li opće namjene ili specijalizirana, c) jesu li u vlasništvu jedne jedinice lokalne samouprave ili više njih, d) jesu li organizirana s podružnicama ili bez ikakvih organizacijskih podoblika, e) obavlja li kontrolu jedinica lokalne samouprave samostalno ili putem drugog trgovačkog društva. Trgovačka društva su, u pravilu, regulirana odredbama privatnoga prava iako Tavares (2007: 537) navodi da u Portugalu postoje slučajevi mješovito privatno-javne regulacije.

Van Genugten et al. (2020: 2-6) dijele trgovačka društva u pet vrsta ovisno o njihovoj autonomiji. Pritom oblik 0 predstavlja isporuku lokalnih javnih usluga u vlastitom aranžmanu odnosno u aranžmanu jedinica lokalne samouprave. Oblik 1, 2 i 3 su organizacije udaljene od jedinica lokalne samouprave odnosno trgovačka društva s određenim stupnjem autonomije (oblik 2 utemeljen na javnom pravu i 3 utemeljen na privatnom pravu), ali su i dalje u vlasništvu jedinice lokalne samouprave dok je oblik 4 odsutnost organizacijskog oblika i postojanje isključivo ugovornog odnosa s vanjskim pružateljem usluga. Oblik 2. i 3 razlikuju se u strukturalnoj i pravnoj autonomiji. Strukturalna autonomija odnosi se na „stupanj u kojem je trgovačko društvo zaštićeno od utjecaja putem hijerarhijskih linija i odgovornosti“ (Verhoest et al., 2004: 105) dok pravna podrazumijeva „stupanj u kojem pravni status trgovačkog društva sprječava vlast da mijenja raspodjelu nadležnosti odlučivanja ili čini takve promjene težim (Verhoest et al., 2004: 106) pri čemu su trgovačka društva utemeljena na privatnom pravu autonomnija od onih utemeljenih na javnom pravu⁷⁴. Najčešći *pravni oblik* trgovačkih društava koje osnivaju jedinice lokalne

⁷³ Klausen i Torsteinsen (2023: 433-434) navodi posebnu klasifikaciju trgovačkih društava u Norveškoj: dioničko društvo s ograničenom odgovornošću (AS), zajedničko trgovačko društvo više jedinica lokalne samouprave (IKS), trgovačko društvo unutar uprave jedinice lokalne samouprave (LG). U pogledu pravne osobnosti AS i IKS su samostalne pravne osobe dok LG nema pravnu osobnost. Zapravo radi se o poluautonomnoj hibridnoj organizaciji koja je integrirana u upravu jedinice lokalne samouprave. Oko 85 % trgovačkih društava su AS, 9 % su IKS dok je oko 7 % LG.

⁷⁴ Trgovačka društva utemeljena na javnom pravu su rijetka i poznaje ih Grčka dok isključivo privatni oblik poznaje Francuska i Mađarska. U Nizozemskoj i Poljskoj trgovačka društva utemeljena na javnom pravu mogu se koristiti isključivo za svrhu obavljanja komunalnih djelatnosti više jedinica lokalne samouprave dok i drugim zemljama Europe ne postoje takva ograničenja. Također, osnivanje trgovačkih društava utemeljenih na javnom pravu može biti dobrovoljno ili obligatorno propisano zakonskim propisima na razini središnje države.

samouprave je društvo s ograničenom odgovornošću⁷⁵ pri čemu također postoje razlike između pojedinih zemalja. U određenim zemljama jedinice lokalne samouprave moraju ispuniti određene zahtjeve kako bi osnovale trgovačka društva (Austrija i Nizozemska) u smislu garancija da djelatnosti za koje se osniva trgovačko društvo neće biti na štetu drugih poslova koje je jedinica lokalne samouprave dužna po zakonu ispunjavati dok u drugim zemljama ne postoje nikakva ograničenju u pogledu osnivanja trgovačkih društava.

Trgovačka društva istovjetnog oblika mogu se, čak i u slučaju organizacijske podudarnosti (Torsteinsen, 2019: 7) razlikovati po mnogim elementima između različitih europskih država. Tako, npr. trgovačka društva u jedinicama lokalne samouprave Norveške (norv. *kommunalt foretak*) imaju vrlo visak stupanj autonomije u pružanju lokalnih javnih usluga, dok su istovjetna trgovačka društva u Italiji (tal. *municipalizzate*) bez takvog stupnja autonomije.

Torsteinsen (2019: 7) navodi da društvo s ograničenom odgovornošću, kao najuobičajeni oblik trgovačkog društva, je dominantan oblik u Norveškoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji iako su poznati i drugi oblici trgovačkih društava.

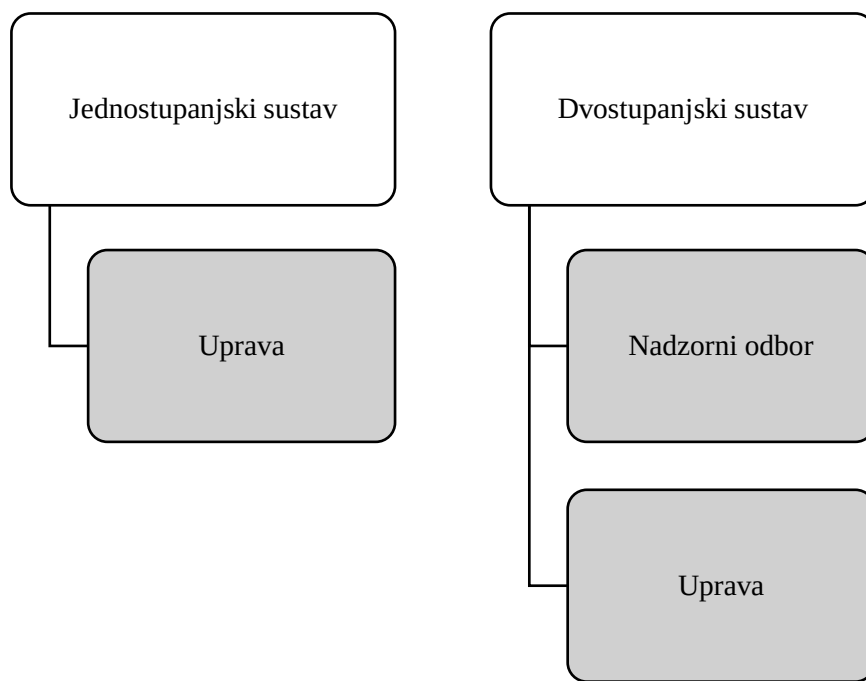
Veličine trgovačkih društava variraju od malih organizacija s nekoliko zaposlenih do velikih korporativnih entiteta s više tisuća zaposlenih. Iako nije pravilo, veličina trgovačkih društava može biti povezana s njihovim funkcionalnim opsegom tako da veća trgovačka društva često upravljaju s više lokalnih javnih usluga i imaju veća sredstva na raspolaganju dok manja trgovačka društva pružaju specifične lokalne javne usluge. Voorn et al. (2023: 486) u pogledu broja zaposlenih kategoriziraju trgovačka društva u tri skupine: mala trgovačka društva koja imaju mali broj zaposlenih (u Grčkoj je prosjek 22, Mađarskoj manje od 50, Poljskoj od 60 do 70), velika skupina zemalja s različitim brojem zaposlenih ovisno o djelatnostima (Austrija, Danska, Engleska, Francuska, Njemačka, Izrael, Italija, Nizozemska, Slovačka, Španjolska, Švicarska) te one s velikim brojem zaposlenih (Turska).

U pogledu strukture vlasništva trgovačka društva mogu biti u vlasništvu jedne jedinice lokalne samouprave ili više njih. Otprilike jedna trećina zemalja ima osnovana isključivo trgovačka društva u vlasništvu jedne jedinice lokalne samouprave dok dvije trećine njih (Voorn et

⁷⁵ U Švedskoj i Francuskoj je društvo s ograničenom odgovornošću gotovo jedini oblik za osnivanje trgovačkih društava. U Španjolskoj pored društva s ograničenom odgovornošću postoje i još dva oblika – poslovne javne ustanove (EPE) i lokalna trgovačka društva (SML), a razlikuju se u stupnju autonomije. U Italiji su društva s ograničenom odgovornošću isključivo u vlasništvu jedne jedinice lokalne samouprave dok su u Nizozemskoj u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave.

al., 2023: 493) ima trgovačka društva u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave odnosno trgovačka društva su sredstvo za međusobnu suradnju jedinica lokalne samouprave⁷⁶.

U pogledu korporativnog upravljanja moguće je razlikovati trgovačka društva s jednostupanjskim i dvostupanjskim sustavom upravljanja. U jednostupanjskom sustavu upravljanja uprava je tijelo upravljanja dok su u dvostupanjskom sustavu to uprava i nadzorni odbor. Uprava ima posebnu važnost zbog svojih većih ovlasti i operativnog utjecaja. Nekoliko zemalja ima jednostupanjsku upravu, poput Kanade, Engleske, Grčke i Švedske. Dvostupanjski sustav je uspostavljen u zemljama kao što su Austrija, Njemačka, Nizozemska, Poljska, Švicarska i Turska. Za neke zemlje moguće je birati između različitih modela upravljanja, kao što je slučaj u Mađarskoj, Italiji i Slovačkoj.



Slika 8. Struktura korporativnog upravljanja: jednostupanjski i dvostupanjski sustav. Izvor: autor.

Iz svih navedenih klasifikacija trgovačkih društava oblik društva s ograničenom odgovornošću je najčešći, najprikladniji i dominantan oblik koji daje najviše teorijskih i praktičnih spoznaja o procesima korporatizacije. Prihvaćen u gotovo svim europskim zemljama ovaj oblik je, uz brz način osnivanja, i najmanje rizičan oblik za jedinice lokalne samouprave budući da one kao njegovi osnivači i vlasnici odgovaraju samo do iznosa temeljnog kapitala. Stoga se pogrešna

⁷⁶ U Nizozemskoj oko 75 % trgovačkih društava je u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave dok je u Austriji taj postotak oko 34 % (Voorn et al., 2023: 484).

odluka o korporatizaciji određenih lokalnih javnih usluga i odabiru ovog oblika može vrlo brzo promijeniti budući da postupak osnivanja i prestanka rada takvog oblika je brz i ekonomičan. Pogrešne odluke u pogledu korporatiziranja određenih lokalnih javnih službi uvijek se mogu „ispraviti“ kroz remunicipalizaciju i brz povratak obavljanja lokalnih javnih službi u nadležnost jedinica lokalne samouprave. Ako jedinice lokalne samouprave žele „igrati na sigurno“, tada se ovaj oblik, s obzirom na njegove izložene prednosti i štetne posljedice koje mogu nastati u slučaju pogrešnih političkih odluka, nesporno pokazao kao onaj za koji donositelji političkih odluka odnosno lokalni političari mogu snositi najmanje štetnih posljedica.

3.5.1. Korporatizacija i suradnja jedinica lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave moraju surađivati i međusobno se natjecati s nizom javnih, privatnih i civilnih organizacija. S jedne strane, kroz sve češću eksternalizaciju pružanja lokalnih javnih usluga, jedinice lokalne samouprave preuzele su drugačiju ulogu, stoga su morale pronaći odgovarajuća sredstva za reguliranje i kontrolu aktivnosti koje provode različiti vanjski lokalni pružatelji javnih usluga kako bi kombinirali upravljačke interese s političkom odgovornošću usmjerenom na zaštitu korisnika (Argento i Grossi, 2010: 42-44). S druge strane, ovaj trend također je rezultirao pojavom složenih mreža koje zahtijevaju odgovarajuće oblike koordinacije i suradnje između različitih dionika koji su uključeni u proces. Stoga jedinice lokalne samouprave moraju uspostaviti kooperativne odnose s drugim akterima koji predstavljaju nositelje raznih interesa, i to putem uspostave regulacije i kontrole, ali i kroz ostvarivanja partnerstva ili kroz pomaganje i olakšavanje društvenoga i gospodarskoga rasta kako bi se lakše i brže postigli željeni rezultati. „U trgovačkim društvima se relativno jasno mogu razdijeliti vlasnički i osnivački udjeli uključenih lokalnih jedinica te investicijske kvote, a posljedično i specificirati obveze, dužnosti i prava uključenih partnera“ (Škarica, 2015: 44). U tom smislu korporatizacija i osnivanje zajedničkih kooperativnih entiteta predstavlja najvažniju mogućnost koja se pruža jedinicama lokalne samouprave.

Zajedničko trgovačko društvo je samostalna pravna osoba koju osnivaju dvije ili više jedinica lokalne samouprave⁷⁷ koje žele surađivati u pružanju određene lokalne javne usluge na

⁷⁷ U Portugalu se trgovačka društva osnivaju kao pravne osobe prema privatnom pravu te se nazivaju općinskim, međuopćinskim ili metropolitanskim, ovisno o tome tko ostvaruje prevladavajući utjecaj: jedna općina, više općina ili metropolitansko područje (Tavares i Camões, 2023: 316). U slučaju da više općina osniva trgovačko društvo predstavničko tijelo svake općine mora dati svoju suglasnost.

području više jedinica lokalne samouprave⁷⁸. Rijetko se osnivaju u partnerstvu s privatnim sektorom⁷⁹ ili u manjinskom vlasništvu jedinica lokalne samouprave (Voorn et al., 2017: 825-826)⁸⁰. Ovaj oblik korporativnog entiteta prevladava u zemljama u kojima su jedinice lokalne samouprave relativno male i s nedostatnim financijskim kapacitetima te nastoje ostvariti ekonomiju razmjera⁸¹ surađujući s drugim jedinicama lokalne samouprave u cilju osiguravanja jednake kvalitete obavljanja lokalnih javnih usluga na svojem području. S obzirom na to da je u slučaju zajedničkog trgovačkog društva fokus usmjeren na ekonomiju razmjera, ovakav *pravni oblik* obično se koristi za pružanje lokalnih javnih usluga korisnih za većinu stanovništva, kao što su komunalne usluge, javni prijevoz i odlaganje otpada kao i za obavljanje onih javnih usluga koje mogu smanjiti administrativne troškove i dupliciranje poslova, kao što su IT usluge, kadrovski i pravni poslovi s ciljem da lokalne samouprave efikasno i ekonomičnije obavljaju svoje svakodnevne upravne i stručne poslove iz svog djelokruga. Stupanj političke autonomije koji ovakvi pravni oblici imaju obično je veći, dijelom zbog višestrukih glavnih problema s kojima se suočavaju njihovi vlasnici, a koji upravama dopuštaju veću autonomiju u donošenju operativnih odluka (Voorn et al., 2017: 830-831). Naime, u slučaju suvlasništva više jedinica lokalne samouprave u trgovačkom društvu kontrola jedinica lokalne samouprave mora biti manjeg stupnja budući da ih je više u vlasničkoj strukturi te dolazi do zamagljivanja sustava odgovornosti u kojem uprave odgovaraju za svoj rad više izvršnih čelnika u jedinicama lokalne samouprave.

Suradnja jedinica lokalne samouprave u osnivanju trgovačkih društava je izuzetno važna budući da, u slučaju jedinica lokalne samouprave koje imaju slabe financijske, upravne i personalne kapacitete, djeluje poticajno na sam proces osnivanja trgovačkih društava. Pritom, trošak osnivanja takvih korporativnih entiteta se ne zaustavlja samo na administrativnim troškovima za njihov početak rada, već i na troškove nabave suvremenih tehnoloških rješenja koja

⁷⁸ Primjer izrazite decentralizacije i trenda osnivanja zajedničkih trgovačkih društava je Nizozemska.

⁷⁹ U Engleskoj je 16 % trgovačkih društava uključivalo partnerstvo s privatnim sektorom 2009. godine da bi 10 godina kasnije taj postotak se povećao na 19 % dok je u Walesu taj postotak ostao isti i iznosi 21 % (Andrews i Ferry, 2023: 59). U Norveškoj je suradnja između jedinica lokalne samouprave izuzetno popularna te je formirano čak između 50 do 85 % kooperativnih entiteta na razini više jedinica lokalne samouprave (Klausen i Torsteinsen, 2023: 432).

⁸⁰ U Engleskoj i Walesu primjeri više jedinica lokalne samouprave u suvlasništvu trgovačkih društava su rijetkost. U Engleskoj je tako 2009. godine 83 % trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave bilo u 100 % vlasništvu te jedinice lokalne samouprave dok je 2019. godine taj udio porastao na 88 % dok je u Walesu zanemarivo narastao s 86 % na 87 % u 2019. godini (Andrews i Ferry, 2023: 59). Isključivo vlasništvo je dominantno iz razloga što jedinice lokalne samouprave žele generirati i zadržati prihode koji su dominantno lokalne prirode. U Nizozemskoj je oko 75 % trgovačkih društava, a u Austriji oko 34 % u suvlasništvu više jedinica lokalne samouprave.

⁸¹ Ekonomija razmjera (ekonomija obujma) podrazumijeva pojavu smanjenja prosječnih troškova proizvodnje zbog povećanog razmjera proizvodnje.

su često preskupa za slabe jedinice lokalne samouprave kao i za trošak „hladnog pogona“ koji uključuje troškove uprave. Problemi u funkcioniranju takvih trgovačkih društava se mogu javiti kada se dugoročni i kratkoročni ciljevi jedinica lokalne samouprave razlikuju što može dovesti do poteškoća u radu trgovačkih društava. U pogledu imenovanja uprava trgovačkih društava može doći do nesuglasja suvlasnika trgovačkih društava i jakog utjecaja politike na kadrovska rješenja. Razilaženja u pogledu bitnih elemenata rada trgovačkih društava, poput određivanja cijene komunalnih usluga, može također djelovati destimulativno na opstanak takvih trgovačkih društava. Stoga je nužno prilikom osnivanja zajedničkih kooperativnih entiteta precizno odlukama predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i sporazumima između jedinica lokalne samouprave definirati međusobna prava i obveze vezane uz početak rada i poslovanje zajedničkog trgovačkog društva.

3.6. Čimbenici korporatizacije i dosadašnja istraživanja o čimbenicima korporatizacije

Čimbenici ili faktori korporatizacije su okolnosti i pojave koje potiču i uvjetuju proces korporatizacije kao zavisne varijable, odnosno osnivanje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Pritom, nužno je istaknuti da svaki od čimbenika može u manjem ili većem dijelu utjecati na razvoj procesa korporatizacije te da svaki od pokazatelja koji su korišteni u dosadašnjim empirijskim istraživanjima nije imao jednak intenzitet na razvoj procesa korporatizacije (npr. različiti ekonomski pokazatelji poput smanjenja poreza ili smanjenja prihoda jedinice lokalne samouprave i njihov utjecaj na procese korporatizacije ne moraju dati jednake rezultate i stvaranje generalnih zaključaka o utjecaju ekonomskih pokazatelja). Međutim, pored *financijskih, socioekonomskih, upravljačkih i političkih čimbenika* koji su najčešće istraživani u dosadašnjim istraživanjima postoje još i *pravni, institucionalni, kulturološki, tehnološki* i drugi čimbenici koji mogu utjecati na proces korporatizacije kao zavisne varijable.

Istraživanja o specifičnim čimbenicima koji utječu na procese korporatizacije uglavnom se temelje na *principal-agent* teoriji⁸² u smislu agencijskih i transakcijskih troškova (Tipurić, 2006: 95, 2008: 119) koji su povezani s različitim modelima pružanja lokalnih javnih usluga. Iz

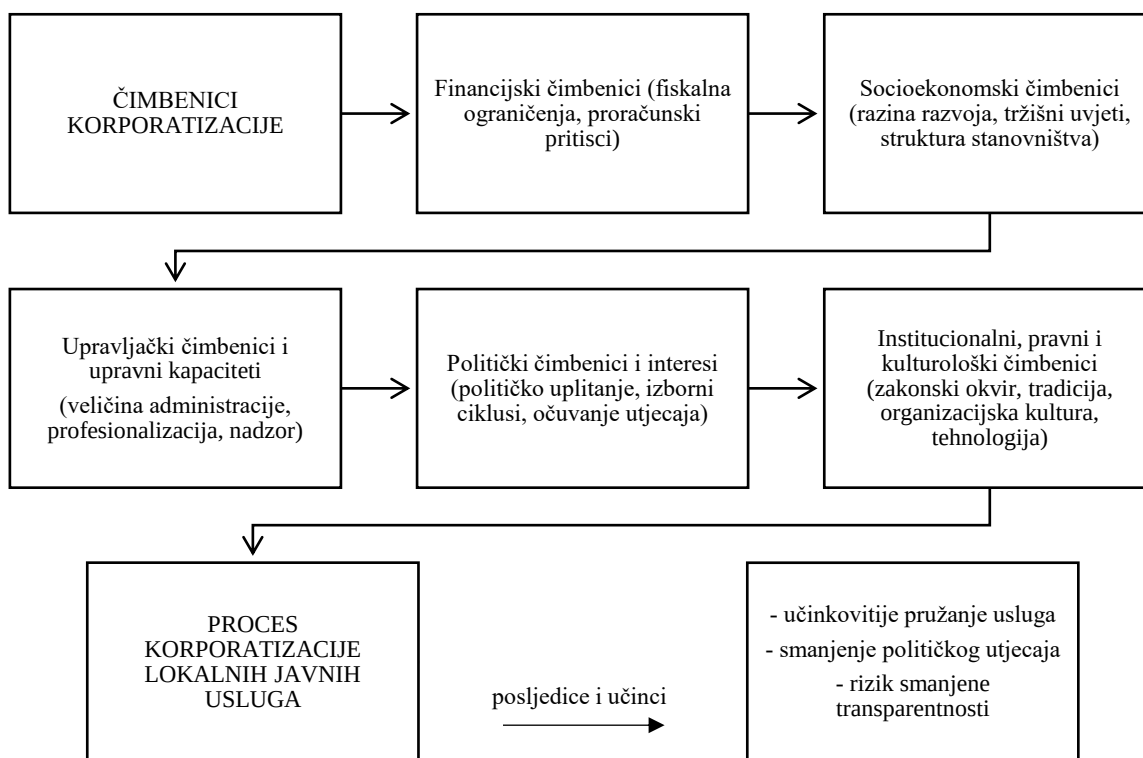
⁸² *Principal-agent* teorija (ili teorija nalogodavca i zastupnika) je ekonomska i organizacijska teorija koja proučava odnose u kojima jedna strana (principal) angažira drugu stranu (agenta) da u njeno ime obavlja određeni posao ili donosi određene odluke (više u Tipurić, 2006 i 2008).

perspektive *principal-agent* teorije, korporatizacija se može promatrati kao privlačna alternativa pružanju usluga unutar organizacija kao odgovor na proračunska ograničenja, političko uplitanje u odluke uprava i pretjerani birokratski nadzor. Rašireno mišljenje o glavnim razlozima za korporatizaciju poklapa se s općim konsenzusom o glavnim političkim i upravljačkim izazovima s kojima se suočavaju korporatizirane javne službe na lokalnoj razini. Ti se izazovi u velikoj mjeri odnose na promijenjen sustav odgovornosti koji se pojavljuje kada se javne usluge korporatiziraju.

Veličina upravnog kapaciteta ima veliki utjecaj na procese korporatizacije lokalnih javnih usluga. Naime, jedinice lokalne samouprave s manjim upravnim kapacitetom imaju manje resurse, a samim time i manju mogućnost pružanja učinkovitih i složenih lokalnih javnih usluga. Jedinice lokalne samouprave s velikom birokracijom odnosno razvijenim personalnim kapacitetima imaju visoke troškove ako se lokalne javne službe pružaju u vlastitom aranžmanu što će lokalne političare potaknuti da preusmjere obavljanje lokalnih javnih službi na trgovačka društva te će tako smanjiti rashode nastale unutar svoje organizacije odnosno vlastitog upravnog aparata jedinice lokalne samouprave. Lokalni političari nastavljaju ostvarivati svoja kontrolna prava nad trgovačkim društvima putem regulacije njihova rada, ali ne više neposrednim pružanjem lokalnih javnih usluga (Cambini et al., 2011). Sukladno *principal-agent* teoriji, političari su agenti koje biraju građani (engl. *principal*) da nadgledaju uprave kako provode javne politike. Međutim, političari imaju potrebu miješati se u provedbu politike kako bi povećali svoje mogućnosti za ponovni izbor, što može imati štetan učinak na upravljanje i učinkovitost lokalnih javnih službi. Tavares i Camões (2010: 596) smatraju da se izborom korporatizacije lokalne javne usluge odmiču od političke konkurencije što može imati za posljedicu ponovni izbor izvršnog čelnika u toj jedinici lokalne samouprave budući da se izbor korporatizacije može tumačiti kao pozitivan politički potez u kojem lokalni političari odvajaju obavljanje lokalnih javnih usluga u zasebne pravne osobe. Korporatizacija lokalnih javnih usluga može stvoriti sukobe između politike i profesionalizma⁸³ koji dovode do važnih nedostataka u odgovornosti (Bourdeaux, 2008: 349). Međutim, odvajanje vlasništva i kontrole lokalnih javnih usluga te utjecaj logike tržišta na njihovo strateško i operativno upravljanje, može predstavljati izazov da se na odgovarajući način odgovori na lokalne

⁸³ Trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga trebaju upravljati očekivanjima više različitih dionika što može dovesti do zamagljivanja linija odgovornosti između uprava i dionika kojima oni odgovaraju, što u konačnici može dovesti do potrebe za upravljanjem složenim i potencijalno sukobljenim odnosima odgovornosti.

potrebe i zahtjeve koje suvremena lokalna samouprava stavlja pred jedinice lokalne samouprave. Sve to može imati za posljedicu postizanje širih društvenih i političkih ciljeva.



Slika 9. Proces i čimbenici korporatizacije lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.

Korporatizacija predstavlja niz izazova odgovornosti koji zahtijevaju od svih dionika u lokalnim javnim službama da razviju nove načine uključivanja i podrške tim uslugama. Stoga je izuzetno važno utvrditi čimbenike korporatizacije kao preduvjet uspješnog razvoja procesa korporatizacije s ciljem stvaranja korporativnog entiteta koji će biti ukllopljen u institucionalni kontekst jedinice lokalne samouprave, s najvećim mogućim stupnjem samostalnosti u odnosu na jedinice lokalne samouprave i s visokim stupnjem učinkovitosti i kvalitete lokalnih javnih usluga koje pruža na području jedinice lokalne samouprave.

Kao što je prethodno naznačeno dosad je provedeno vrlo malo empirijskih istraživanja o čimbenicima korporatizacije kao zavisne varijable u jedinicama lokalne samouprave. Tema korporatizacije u Europi sve više dobiva na važnosti i o njoj se raspravlja u istraživanjima mnogih autora od čega su najznačajnija ona autora Andrews, Ferry, Skelchera i Wegorowskog (Ujedinjeno Kraljevstvo), Bergha, Erlingssona i Wittberga (Švedska), Papenfuß, Schmidta i Keppelera (Njemačka), Tavaresa i Camõesa (Portugal) i Voorna, Van Genugtena i Van Thiela

(Nizozemska) koja će biti analizirana u ovom poglavlju. Pritom se određena empirijska istraživanja odnose na korporatizaciju kao zavisnu varijablu (istraživanje Andrews, Ferrya, Skelchera i Wegorowskog u Ujedinjenom Kraljevstvu, Tavaresa i Camõesa u Portugalu i Papenfußa, Schmidta i Keppelera u Njemačkoj) i utvrđuju pod kojim uvjetima dolazi do korporatizacije dok druga ispituju učinke i rezultate korporatizacije u određenoj zemlji odnosno u njima je korporatizacija nezavisna varijabla (istraživanje Bergha, Erlingssona i Wittberga u Švedskoj i Voorna, Van Genugtena i Van Thiela u Nizozemskoj).

Određivanje i analiza čimbenika koji mogu imati utjecaj na razvoj procesa korporatizacije, kao institucionalnog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti, odnosno na porast osnivanja trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga u vlasništvu jedinica lokalne samouprave iznimno je važno prilikom znanstvene analize korporatizacije. Pritom je od izrazite važnosti utvrditi i koje posljedice imaju čimbenici korporatizacije na upravljanje, rad i efikasnost lokalnih javnih službi. Dosad se u malo radova pokušalo kvantificirati čimbenike korporatizacije iako određena istraživanja u tom području postoje, ali su parcijalna te vezana ili za određene komunalne djelatnosti⁸⁴ ili samo za određene specifične čimbenike. Određeni čimbenici ovise i o specifičnostima država u kojima su utvrđivani, njihovim sustavima lokalne samouprave kao i komunalnim djelatnostima u kojima se istražuju. Unatoč dugoj povijesti korporatizacije, samo nekoliko studija ispituje *financijske, socioekonomske, upravljačke i političke* čimbenike koji objašnjavaju zašto jedinice lokalne samouprave osnivaju trgovačka društva za obavljanje lokalnih javnih usluga. Iako su čimbenici korporatizacije u središtu istraživanja korporatizacije, malo su istražene i razlike među državama u pravnim oblicima korporatizacije, zakonodavstvu kojima se uređuje korporatizacija i načinu na koji se upravlja trgovačkim društvima. Više istraživača ukazuje na nužnost istraživanja trgovačkih društava obuhvaćenih procesom korporatizacije.

Autori Ferry et. al. (2020) istraživali su čimbenike korporatizacije i osnivanje trgovačkih društava u jedinicama lokalne samouprave Ujedinjenog Kraljevstva⁸⁵ u razdoblju od 2010. do 2017. godine. Utvrđivali su utjecaj *financijskih, socioekonomskih, političkih i upravljačkih* čimbenika na procese korporatizacije⁸⁶. Autori navode da prethodna provedena istraživanja iz

⁸⁴ Tako je Klien (2014: 1) analizirao utjecaj politike na cijenu vode u Austriji odnosno sprječava li korporatizacija učinkoviti utjecaj politike na cijenu vode.

⁸⁵ Analiza koju su proveli obuhvaća 150 jedinica lokalne samouprave u Ujedinjenom Kraljevstvu na osnovnoj i višoj teritorijalnoj razini odgovornih za pružanje najvećih i najvažnijih lokalnih javnih usluga diljem Ujedinjenog Kraljevstva.

⁸⁶ Ferry et al. (2020: 15-17) analiziraju sljedeće elemente: smanjenje prihoda od bespovratnih sredstava, ovisnost o bespovratnim sredstvima, postotak udjela dugoročnih financijskih obveza u postotku prihoda, veličinu jedinice lokalne samouprave, gustoću

područja korporatizacije u Europi pokazuju da *financijski*, *socioekonomski* i *politički* čimbenici mogu imati važan utjecaj na razvoj procesa korporatizacije dok se o utjecaju sposobnosti uprava s menadžerskim iskustvom odnosno upravljačke autonomije u trgovačkim društvima na procese korporatizacije ne zna dovoljno⁸⁷. Istraživanje je provedeno nakon što je vlada Ujedinjenog Kraljevstva, kao najvažniji nositelj proračunskog financiranja jedinica lokalne samouprave, smanjila financiranje jedinica lokalne samouprave tako da je limitirala jedini samostalni prihod jedinica lokalne samouprave – porez na imovinu (engl. *Council Tax*) te povećala rashode za zdravstvo. Posljedica takve odluke je bila da su se veće urbane jedinice lokalne samouprave u Engleskoj suočile s većim fiskalnim pritiskom u usporedbi s jedinicama lokalne samouprave u Walesu i manjim jedinicama lokalne samouprave. Takvom radikalnom odlukom vlada je značajno smanjila fiskalne kapacitete jedinica lokalne samouprave te su jedinice lokalne samouprave imale opciju ili reduciranja obavljanja lokalnih javnih službi, uvođenja organizacijskih promjena u alternativnim modalitetima obavljanja lokalnih javnih službi ili povećanje poreza i zadržavanja postojeće kvalitete lokalnih javnih službi. Ferry et al. (2020: 15) naglašavaju da je štednja u javnom sektoru natjerala lokalne vlasti u Engleskoj da posuđuju velike iznose novca za ulaganje u korporatizaciju lokalnih javnih usluga. Stoga su autori istraživali utjecaj fiskalnog stresa kao čimbenika koji utječe na korporatizaciju. Fiskalni stres obuhvaća niz negativnih izazova financijske prirode s kojima se jedinice lokalne samouprave susreću u obavljanju lokalnih javnih usluga poput smanjenja izvornih proračunskih prihoda, nepovoljne porezne politike na razini središnje države ili smanjenja državnih potpora prema proračunu jedinice lokalne samouprave⁸⁸. Posljedica fiskalnog stresa je prenošenje obveza s jedinica lokalne samouprave na trgovačka

naseljenosti, starosnu strukturu, etničku strukturu, bruto dodanu vrijednost po glavi stanovnika, kontrolu Laburističke stranke, kontrolu Konzervativne stranke, upravne kapacitete, mandat glavnoga izvršnog direktora i mandat glavnoga financijskog menadžera.

⁸⁷ Sposobnost uprava u učinkovitom obavljanju lokalnih javnih usluga je izuzetno važna budući da korporatizaciju karakterizira trend slabljenja političkog odlučivanja lokalnih političara i jačanja profesionalizma te upravljačke autonomije uprava u trgovačkim društvima. Prijenosom upravljačkih prava s lokalnih političara na uprave trgovačkih društava korporatizacija djeluje kao potencijalno učinkovit instrument u pružanju poticaja za povećanje učinkovitosti trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (više u Ferry et al., 2020: 4-5).

⁸⁸ Tako je npr. korporatizacija u Poljskoj najviše korištena zbog poreznih olakšica, povećanja kapaciteta jedinica lokalne samouprave za kreditna zaduženja te fleksibilnijeg upravljanja ljudskim potencijalima dok je u Portugalu, prema Tavares i Camões (2023: 317) primjenjivana kako bi se izbjegla financijska ograničenja u upravljanju jedinicama lokalne samouprave budući da je obavljanje komunalnih djelatnosti predstavljalo značajan trošak za jedinice lokalne samouprave. 2011. godine portugalska vlada je zatražila financijsku pomoć od Međunarodnog monetarnog fonda, Europske komisije i Europske središnje banke. Kao dio financijskog paketa pomoći, portugalska vlada se obvezala na daljnje ograničenje stvaranja i rada trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave pri čemu se pružanjem lokalnih javnih službi, naročito komunalnih službi, od strane tih trgovačkih društava stvaraju novi prihodi.

Autori su utvrdili da paralelno sa smanjenjem prihoda jedinica lokalne samouprave, rasta ovisnosti o državnim subvencijama kao i općeg duga jedinica lokalne samouprave raste potražnja za lokalnim javnim uslugama, a naročito raste potražnja za javnim uslugama iz područja socijalne skrbi jer u razdoblju provedbe istraživanja dolazi do značajnoga rasta staroga stanovništva. Financijski stres u jedinicama lokalne samouprave odnosno nemogućnost ispunjavanja tekućih i budućih financijskih obveza mora imati za posljedicu pojačanu korporatizaciju i osnivanje trgovačkih društava za lokalne javne usluge s ciljem smanjivanja troškova obavljanja lokalnih javnih usluga i povećanja učinkovitosti. Ferry et al. (2020: 9) u svojem su istraživanju postavili hipotezu da će *financijski pritisci* biti pozitivno povezani s korporatizacijom i to naročito sa stvaranjem profitabilnih trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koja je *potvrđena*.

Nadalje, isti autori navode da će velike jedinice lokalne samouprave kao i one koje služe koncentriranom, siromašnom ili heterogenom stanovništvu možda morati tražiti nove mogućnosti pružanja lokalnih javnih usluga kao odgovor na socioekonomsku složenost s kojom se suočavaju, odnosno one će morati osmisliti korporativne usluge koje su prilagođene specifičnim potrebama različitih društvenih skupina kojima služe. U velikim jedinicama lokalne samouprave u Ujedinjenom Kraljevstvu koje se koriste raznim modelima pružanja javnih usluga, uključujući i *outsourcing*, jedinice lokalne samouprave sve više favoriziraju korporatizaciju lokalnih javnih usluga. Iz svega navedenog Ferry et al. (2020: 10) u svojem istraživanju postavljaju hipotezu prema kojoj će *socioekonomska složenost* pozitivno utjecati na korporatizaciju i to osobito na osnivanje neprofitnih organizacija za pružanje kolektivnih socijalnih usluga koja je *potvrđena*.

Lokalni politički kontekst također može utjecati na korporatizaciju pri čemu stranke desnice nastoje poboljšati učinkovitost javne službe smanjenjem troškova dok stranke lijevice preferiraju državnu intervenciju kako bi se poboljšala jednaka dostupnost javne službe svim građanima⁸⁹. Zato su Ferry et al. (2020: 11) pretpostavljali da će osnivanje trgovačkih društava jedinica lokalne samouprave u Ujedinjenom Kraljevstvu prevladavati u onim jedinicama lokalne

⁸⁹ Wollmann (2018: 426) konstatira da su vlade desnoga političkog spektra diljem Europe povezane s reformama upravljanja putem rezanja troškova na lokalnoj i nacionalnoj razini.

samouprave koje vodi Konzervativna stranka kao glavna stranka desnice, nego u onim jedinicama lokalne samouprave koje vodi lijeva Laburistička stranka. U isto vrijeme, aktivna poduzetnička orijentacija desnih političkih stranaka može značiti da im više odgovara stvaranje i rad profitnih organizacija. Također, političari desnice mogu imati više poslovnog znanja i iskustva u upravljanju trgovačkim društvima, posebno onima koja ostvaruju dobit, radeći u konkurentnom tržišnom okružju. Stoga su autori u istom istraživanju postavili hipotezu da će kontrola stranaka desnice biti pozitivno povezana s korporatizacijom, posebno stvaranjem profitnih trgovačkih društava, no ona *nije potvrđena*.

Nadalje, Ferry et al. (2020: 12) u istraživanju postavljaju hipotezu da će *menadžerske sposobnosti* pokazivati odnos s korporatizacijom u obliku slova U koji će biti jači za stvaranje profitnih nego neprofitnih subjekata, koja *nije potvrđena*. Analiza Ferrya et al. (2020: 20) je pokazala da financijski i socioekonomski čimbenici mogu biti važniji prediktori korporatizacije od menadžerskih ili političkih čimbenika. Čini se da su ovisnost o dugu i bespovratnim subvencijama te velika populacija korisnika lokalnih javnih usluga ključni čimbenici povezani sa specifičnim oblicima osnivanja i rada trgovačkih društava. Dakle, sustavno javno poduzetništvo u Engleskoj javilo se kada su se jedinice lokalne samouprave suočile sa složenim vanjskim okružjem pri čemu broj stanovnika, geografska koncentracija, opseg i raznolikost potreba kao i visoka razina ekonomske aktivnosti su imali za posljedicu osnivanje raznovrsnijeg raspona trgovačkih društava za pružanje različitih lokalnih javnih usluga.

Tavares i Camões (2007: 535) proveli su empirijsko istraživanje u 278 jedinica lokalne samouprave i zaključili su da na osnivanje trgovačkih društava u jedinicama lokalne samouprave utječu transakcijski troškovi za pružanje lokalnih javnih usluga koji su neposredno povezani s karakteristikama lokalnih javnih usluga te političkim i financijskim kapacitetima jedinicama lokalne samouprave. Prema Tavaresu i Camõesu (2007), odluka o izboru organizacijskog oblika pružanja usluge proizlazi iz usporedbe troškova različitih modela – internog obavljanja, javno-privatnog partnerstva ili uspostave autonomnijih organizacijskih oblika poput trgovačkih društava, pri čemu je korporatizacija jedan od oblika eksternalizacije pružanja javnih usluga (Tavares i Camões, 2007: 540). Odnosno, korporatizirat će se one lokalne javne usluge kod kojih građani kao krajnji korisnici plaćaju određenu korisničku naknadu. Isto tako, zaključili su (2007: 550-551) da je sposobnost političara da zadrže kontrolu važna u odabiru lokalnih javnih usluga koje će se

korporatizirati vjerojatno zbog veće osjetljivosti na zahtjeve stanovnika u manjim jedinicama lokalne samouprave.

Tavares i Camões (2010: 595) su utvrdili pozitivne učinke korporatizacije u trima financijskim pokazateljima: povećanju pružanja lokalnih javnih usluga što je imalo za posljedicu povećanje prihoda, povećanje prihoda u odnosu na rashode te produktivnost. Tavares i Camões (2010: 598-599) navode sljedeće čimbenike koji utječu na korporatizaciju: heterogenost lokalnih javnih usluga, institucionalnih i regulativnih okvira, politička ograničenja te financijski kapaciteti. Promjena institucionalnog uređenja obavljanja lokalnih javnih službi s vlastitog upravnog aparata jedinice lokalne samouprave na trgovačko društvo može se objasniti razlozima smanjivanja troškova vezanih uz radnike zaposlene u javnom sektoru i njihovo otpuštanje (Tavares i Camões, 2010: 590). Također, Tavares i Camões (2010: 605) smatraju da osnivanje trgovačkih društava je i dio strategije za smanjenje birokracije u jedinicama lokalne samouprave jer se dio zaposlenih s određenim znanjima i vještinama premješta u trgovačka društva. Autori dodatno ističu kako lokalni dužnosnici pri odlučivanju o načinu pružanja lokalnih javnih usluga u obzir uzimaju troškove interne administracije i rizike eksternalizacije javnih usluga, nastojeći pronaći optimalnu ravnotežu između kontrole i učinkovitosti (Tavares i Camões, 2010: 4). U tom smislu, u kasnijem radu Tavares (2017) naglašava da na odluku o osnivanju trgovačkih društava utječu karakteristike lokalnih javnih usluga, institucionalni i regulatorni okvir, politička ograničenja te financijski uvjeti, što potvrđuje da se odluke o korporatizaciji donose u širem kontekstu eksternalizacije lokalnih funkcija (Tavares, 2017: 2).

U svojem radu isti autori (2010: 596-599) postavili su osam hipoteza vezanih uz procese korporatizacije u Portugalu: *veličina administracije* u jedinicama lokalne samouprave povezana je s većom vjerojatnošću osnivanja trgovačkih društava, odnosno ako je broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave veći, to rezultira i visokim troškovima te će tada lokalne vlasti pribjegavati osnivanju trgovačkih društava. Jedinice lokalne samouprave *sa složenom teritorijalnom strukturom* bit će sklonije osnivanju trgovačkih društava kako bi odgovorile na povećanu konkurenciju interesnih skupina budući da trgovačka društva posjeduju bolju proizvodnu tehnologiju, visokokvalificiranu radnu snagu i financijska sredstva potrebna za adekvatniji odgovor na zahtjeve različitih interesnih skupina. Jedinice lokalne samouprave koje karakterizira *rast stanovništva* bit će sklonije osnivanju trgovačkih društava s obzirom na ekonomiju razmjera budući da je pritisak na takve jedinice lokalne samouprave s ciljem pružanja što šireg spektra

lokalnih javnih usluga veći. Jedinice lokalne samouprave koje su *financijski ovisne* o potporama države manje su sklone osnivanju trgovačkih društava, odnosno one jedinice lokalne samouprave koje su financijski stabilne, težit će osnivanju trgovačkih društava. Jedinice lokalne samouprave s *visokim proračunskim deficitom i ovisnošću o naknadama korisnika za pružene lokalne javne usluge* osnivaju manje trgovačkih društava⁹⁰. Novoizabrani dužnosnici u jedinicama lokalne samouprave u kojima *lokalni porezi predstavljaju značajne prihode* bit će skloniji osnivanju trgovačkih društava. Jedinice lokalne samouprave u kojima su na vlasti *stranke desnice* bit će sklonije osnivanju trgovačkih društava budući da su sklone privatizaciji i korporatizaciji kao „zlatnoj sredini“ za prijenos obavljanja lokalnih javnih usluga s jedinica lokalne samouprave na novoosnovane korporativne entitete. Jedinice lokalne samouprave koje su *u izvršnom tijelu zastupljene s jednom političkom strankom* bit će sklonije osnivanju trgovačkih društava budući da će i troškovi donošenja odluka u izvršnom tijelu biti smanjeni, jer jedna stranka drži većinu, nema pravo veta i odluke nisu ograničene političkim kompromisima. Autori su nakon provedenog empirijskog istraživanja zaključili da čimbenici *demografske, financijske i političke* prirode imaju pozitivne učinke na razvoj procesa korporatizacije u Portugalu. Tako su autori empirijski dokazali da su veće jedinice lokalne samouprave sklonije osnivanju trgovačkih društava kao i one koje su financijski neovisne s izraženim fiskalnim suficitom. Također, ideološki aspekt u vidu stranaka desnice koje favoriziraju korporatizaciju također pozitivno utječe na razvoj procesa korporatizacije kao i pritisak lokalnih interesnih skupina.

Broj hipoteze	Čimbenik	Očekivani utjecaj	Objašnjenje
1	Veličina administracije	Pozitivan	Veći broj zaposlenih → veći troškovi → osnivanje trgovačkih društava
2	Teritorijalna složenost	Pozitivan	Složena struktura → potreba za boljim odgovorom na zahtjeve interesnih skupina
3	Rast stanovništva	Pozitivan	Povećani pritisak na pružanje javnih usluga → ekonomija razmjera kroz trgovačka društva

⁹⁰ Zafra-Gómez et. al. (2014: 21) istraživali su utjecaj fiskalnog stresa na organizacijske oblike obavljanja lokalnih javnih usluga i zaključili da u situacijama kada su prihodi jedinica lokalne samouprave nestabilni, ne postoji interes jedinica lokalne samouprave za osnivanjem novih trgovačkih društava za lokalne javne usluge budući da se može očekivati da bi takva trgovačka društva ubrzo postali klasični proračunski korisnici.

4	Financijska ovisnost o državi	Negativan	Financijski ovisne jedinice manje sklone osnivanju trgovačkih društava
5	Proračunski deficit i ovisnost o naknadama korisnika	Negativan	Visoki deficit i ovisnost → manja sklonost osnivanju trgovačkih društava
6	Novoizabrani dužnosnici s lokalnim porezima kao značajnim prihodom	Pozitivan	Veća fiskalna autonomija → veća sklonost osnivanju trgovačkih društava
7	Ideološki aspekt – desne stranke	Pozitivan	Desne stranke favoriziraju privatizaciju i korporatizaciju
8	Politička homogenost izvršnog tijela	Pozitivan	Jedna stranka u vlasti → manji trošak donošenja odluka → veća sklonost korporatizaciji

Tablica 6. Hipoteze o čimbenicima utjecaja na procese korporatizacije u jedinicama lokalne samouprave u Portugalu. Izvor: autor.

Papenfuß et. al. (2018: 19) proučavali su demografske čimbenike i proveli istraživanje o brojevima trgovačkih društava u njemačkim gradovima, s obzirom na njihovu veličinu. Istraživanje je obuhvatilo sve oblike korporativnih entiteta u 386 jedinica lokalne samouprave većih od 30 000 stanovnika kao i svih 294 okruga te je utvrđeno preko 5 500 trgovačkih društava u kojima je udio jedinica lokalne samouprave veći od 50 %. Istraživanje je pokazalo da veće jedinice lokalne samouprave imaju veći broj trgovačkih društava od onih manjih. Tako u 15 jedinica lokalne samouprave većim od 500 000 stanovnika ukupno je 961 trgovačkih društava ili čak 64,1 po jedinici, u 11 jedinica lokalne samouprave od 250 000 do 500 000 stanovnika 336 trgovačkih društava ili 30,5 po jedinici odnosno čak 30 manje u odnosu na viši rang jedinica lokalne samouprave, u 51 jedinici lokalne samouprave od 100 000 do 250 000 stanovnika ukupno 1 144 trgovačka društva odnosno 22,4 po jedinici lokalne samouprave, u 111 jedinica lokalne samouprave od 50 000 do 100 000 stanovnika ukupno je osnovano 1 129 trgovačkih društava odnosno 10,2 po jedinici, u rang 203 jedinice lokalne samouprave od 30 000 do 50 000 stanovnika njih 1 144 ili 5,6 po jedinici i u 179 okruga njih 1 196 ili 6,7 po jedinici lokalne samouprave. Istraživanje je potvrdilo da demografski čimbenici imaju bitan utjecaj na osnivanje trgovačkih društava i da njihov broj raste što je jedinica lokalne samouprave veća. Najveći urbani centri s preko 500 000 stanovnika imaju veliko odstupanje u broju trgovačkih društava u odnosu na prvu iduću kategoriju od 250 000 do 500 000 stanovnika što potvrđuje da što je jedinica lokalne

samouprave veća, to su i potrebe stanovnika veće što za posljedicu ima osnivanje što šireg spektra trgovačkih društava za lokalne javne usluge⁹¹.

U jednostupanjskom sustavu postoji samo uprava trgovačkog društva koja se sastoji od jednog ili više članova dok se u drugostupanjskom uprava sastoji od jednog ili više članova koji upravljaju svakodnevnim poslovanjem trgovačkog društva i nadzornog odbora. Nadzorni odbor, koji se sastoji od većeg broja članova sudjeluje u odlukama od temeljne važnosti te nadzire i savjetuje članove uprave⁹². U pogledu određenog segmenta političkih čimbenika utvrđeno je da je broj članova nadzornih odbora, koje čine predstavnici jedinice lokalne samouprave, u jedinicama lokalne samouprave s većim brojem stanovnika u prosjeku manji u odnosu na jedinice lokalne samouprave s manjim brojem stanovnika. Ukupni udio političara u nadzornim odborima iznosi 46,8 %, ali su rezultati značajno varirali i kreću se od 23,4 % u Berlinu, 27,6 % u Hamburgu, 35,6 % u Dortmundu, 70,6 % u Münchenu sve do 75,5 % u Stuttgartu⁹³. Udio vanjskih neovisnih članova kretao se od 6,3 % u Dortmundu do 28,5 % u Berlinu (Papenfuß, 2023: 212). Iz ovih podataka moglo bi se zaključiti da što je jedinica lokalne samouprave veća, to je stupanj političkoga utjecaja kroz izbor članova nadzornih odbora iz spektra politike manji.

Autori Bel i Fageda (2007) analizirali su preko 60 empirijskih studija o privatizaciji i eksternalizaciji lokalnih javnih usluga, s ciljem da objasne zašto se lokalne vlasti odlučuju na eksternalizaciju lokalnih javnih usluga. Navode da su tijekom 1970-ih i 1980-ih godina prošloga stoljeća lokalne vlasti u mnogim zemljama počele ugovarati i privatizirati usluge koje su se prethodno pružale putem korporativnih subjekata ili interno, uključujući vodu, plin i struju (Bel i Fageda, 2007). Nadalje, autori ističu važnost karakteristika usluge i transakcijskih troškova, pri čemu su usluge koje su lakše mjerljive i manje specifične češće predmet eksternalizacije (Bel i Fageda, 2007: 523–524).

Osim empirijskih istraživanja koja se bave čimbenicima korporatizacije u kojima je korporatizacija zavisna varijabla postoje mnoga istraživanja o učincima i rezultatima

⁹¹ Navedeno potvrđuje i slučaj Poljske gdje su trgovačka društva prvo osnovana u velikim gradovima, a kasnije su, nakon što su se uvidjele prednosti korporatizacije, osnovala i u manjim jedinicama lokalne samouprave.

⁹² Uprava ima posebnu važnost zbog svojih većih ovlasti i operativnog utjecaja. Nekoliko zemalja ima jednostupanjsku upravu, poput Kanade, Engleske, Grčke i Švedske. Dvostupanjski sustav obično su uspostavljene u zemljama kao što su Austrija, Njemačka, Nizozemska, Poljska, Švicarska i Turska. Za neke zemlje moguće je birati između različitih modela upravljanja, kao što je slučaj u Mađarskoj, Italiji i Slovačkoj.

⁹³ U Engleskoj je zastupljenost političara u upravnim odborima manje zastupljena tako da od prosječnih šest članova politička reprezentativnost je oko 1,6 političara po odboru. Ovaj broj je ostao konstantan iako se prosječna veličina upravnih odbora smanjivala što pokazuje da se politička kontrola umjereno povećala (više u Andrews i Ferry, 2023).

korporatizacije u kojima je korporatizacija nezavisna varijabla. Istraživanja su obuhvatila utjecaj korporatizacije na različite društvene skupine, pojave i pokazatelje. Autori Bergh, Erlingsson i Wittberg (2021: 1) pridonijeli su raspravi o prednostima i nedostacima korporatizacije u jedinicama lokalne samouprave u Švedskoj empirijskim istraživanjem u 290 švedskih općina⁹⁴. Švedska je posebno prikladan slučaj za kvantitativne studije trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga budući da je korporatizacija bila racionalan odgovor na štednju u javnom sektoru. Općine su odgovorne za pružanje školovanja, brige o djeci i skrbi za starije osobe, ostavljajući uglavnom pružanje zdravstvene zaštite i javnoga prijevoza regijama, a socijalno osiguranje, visoko obrazovanje i obranu središnjoj vlasti. Sve veća uporaba trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga u Švedskoj je dio trenda javnoga upravljanja u sklopu upravne doktrine novog javnog menadžmenta. Općenito, švedska trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga djeluju u sektorima koji pružaju tradicionalna javna dobra i usluge. Više od polovice njih bavi se upravljanjem socijalnim stanovima, opskrbom električnom energijom i grijanjem te opskrbom vode i odvodnjom⁹⁵.

Na uzorku od 13 000 lokalnih vijećnika Bergh et al. (2021: 3) ispitivali su kako je vlasništvo nad trgovačkim društvima za pružanje lokalnih javnih usluga povezano s 1) *zadovoljstvom stanovnika*, 2) *lokalnim poreznim stopama* i 3) *indeksom korupcije*. Rezultati su pokazali da općine koje su u velikoj mjeri oslonjene na trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga imaju zabilježen veći stupanj korupcije i manji stupanj zadovoljstva građana lokalnim javnim uslugama. Sve te korelacije odbacuju tezu da u Švedskoj, koja je masovno uvela korporatizaciju u svoj sustav lokalne samouprave, trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga pomažu lokalnim vlastima da poreznim obveznicima osiguraju dobru vrijednost za novac. Razdvajanjem politika jedinica lokalne samouprave i prijenosom kontrole poslovanja na upravu trgovačkog društva osigurava se njegova neovisnost što za posljedicu ima povećanja učinkovitosti. U jednom dijelu literature analiziraju se negativne posljedice osnivanja trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga poput povećanja rizika od korupcije (Andersson i Erlingsson, 2012: 143-184) što je posebno istaknuo i UNDP označujući trgovačka društva za pružanje lokalnih

⁹⁴ Švedska je organizirana u 21 regiju i 290 jedinica lokalne samouprave. Obrađujući otprilike 60 % svih zaposlenih u javnom sektoru, jedinice lokalne samouprave u Švedskoj financiraju se uglavnom proporcionalnim porezom na dohodak od približno 20 %. Ukupna javna potrošnja jedinica lokalne samouprave čini otprilike 20 % nacionalnoga BDP-a, u usporedbi sa 7 % BDP-a središnje vlade. Nije iznenađujuće da se, kada se konstruiraju indeksi koji mjere decentralizaciju, kapacitet lokalne samouprave i autonomiju diljem svijeta, Švedska redovito svrstava među najbolje nacije (Sellers i Lidström, 2007).

⁹⁵ Međutim, treba napomenuti da je gotovo 40 % njih aktivno u raznim područjima kao što su kultura, rekreacija i turizam.

javnih usluga kao posebno osjetljiva na korupciju⁹⁶. Također, Bergh et al. (2021: 2) tvrde da osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga može negativno utjecati na političku odgovornost lokalnih vlasti te da filozofija upravljanja javnim sektorom poput privatnoga trgovačkoga društva⁹⁷ predstavlja prijetnju temeljnim vrijednostima javnoga sektora kao onoga koji mora služiti javnom interesu. Trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga djeluju u režimu privatnoga trgovačkog prava čime se izbjegava primjena javnih zakona⁹⁸ pod koje potpadaju lokalne samouprave (Voorn et al., 2017: 822).

Bergh et al. (2021: 13-14) navode da postoje najmanje četiri razloga za oprez prema masovnom osnivanju trgovačkih društava za lokalne javne usluge odnosno, konkretnije, za komunalne djelatnosti. Prvo, sve više se koriste za pružanje usluga povezanih sa sektorima visokog rizika (Andersson i Erlingsson, 2012: 143-184), odnosno uključeni su u velike građevinske projekte, upravljaju distribucijom električne energije i vode, kao i transportom. Osim toga, često su osnovana u područjima s visokim ekonomskim učinkom i angažirana u brojnim poslovima javne nabave. Drugo, iako je prvobitno zamišljeno da budu izvan utjecaja politike (Voorn et al., 2020: 11-12), u Švedskoj su velika većina imenovanih članova nadzornih odbora također lokalni vijećnici čime politički utjecaj iz posrednog (putem predstavničkih tijela tih općina) prelazi u neposredni direktnim imenovanjem u upravljačka tijela trgovačkih društava. Kako navode Svjetska banka (2014) i OECD (2018), u situacijama u kojima se predstavnici lokalnih vlasti i uprave u trgovačkim društvima preklapaju, rizik političkoga uplitanja je sveprisutan. Treće, znanstvenici povezuju trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga s nižom transparentnošću jer su kao hibridne organizacije u sivoj zoni između privatnoga i javnoga prava što za posljedicu ima brisanje granice između javne i privatne sfere. Četvrto, i što je važno, nadzorni odbori švedskih trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga poznati su po tome što ne uključuju žene, jer imaju samo približno 20-25 % ženskih predstavnica⁹⁹.

⁹⁶ Švedsko nacionalno vijeće za prevenciju kriminala (BRÅ, 2012) utvrdilo je da su trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga obično previše zastupljena u slučajevima korupcije koji se vode pred sudovima.

⁹⁷ Švedsko tijelo za zaštitu tržišnoga natjecanja više je puta kritiziralo trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga zbog narušavanja lokalne poslovne klime natjecanjem s privatnim trgovačkim društvima na već uspostavljenim tržištima (Konkurrensverket, 2020).

⁹⁸ Švedska porezna agencija tvrdi da jedinice lokalne samouprave koriste mreže trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga za utaju poreza, procjenjujući da su stvaranjem trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga jedinice lokalne samouprave izbjegle plaćanje otprilike 1 milijardu SEK poreza svake godine koje bi inače na temelju javnoga prava trebale platiti (Skatteverket, 2013).

⁹⁹ To treba usporediti s većinom drugih odbora i povjerenstava u švedskoj politici gdje je udio žena redovito znatno iznad 40 %.

Bergh et al. (2021: 14-15) zaključuju da je kretanje prema povećanoj korporatizaciji u švedskoj lokalnoj samoupravi istovremeno impliciralo da su 1) mogućnosti za prisvajanje resursa putem koruptivnoga ponašanja porasle, 2) da je smanjen stupanj revizije, nadzora kao i medijskoga nadzora i 3) da je hibridni karakter trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga stvorio nepoznat, zamagljen sustav pravila i propisa, tako da pojedinci koji djeluju unutar tih organizacija nisu uvijek svjesni što je zakonito ili primjereno ponašanje. S obzirom na dobivene rezultate autor zaključuje da bi ove implikacije trebale upozoriti lokalne političare na moguće negativne posljedice osnivanja i upravljanja sve većim brojem trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga koje su daleko od temeljnih aktivnosti javnoga sektora.

Voorn et. al. (2017: 832) provodili su empirijsko istraživanje stupnja učinkovitosti pojedinih lokalnih javnih službi i zaključili da su trgovačka društva pokazala veći stupanj učinkovitosti u obavljanju lokalnih javnih usluga poput gospodarenja otpadom i vodoopskrbom, dok je niža učinkovitost bila u lokalnim javnim službama koje se bave uslugama iz područja kulture, urbanizma, a najniža u uslugama javnog prijevoza. Nizozemske jedinice lokalne samouprave obavljaju komunalne djelatnosti putem četiriju organizacijskih oblika: u vlastitom aranžmanu jedinica lokalne samouprave, oblicima suradnje između jedinica lokalne samouprave, trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave te privatnim trgovačkim društvima. Voorn et al. (2017: 829-831) u svojem istraživanju trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (engl. *municipally owned corporation*) u Nizozemskoj utvrdili su da trgovačka društva za komunalne poslove imaju veći stupanj učinkovitosti u realizaciji lokalnih javnih usluga u djelatnostima prikupljanja i gospodarenja otpadom i opskrbe vodom i javnog prijevoza dok je niža učinkovitost bila u djelatnostima iz područja kulture i urbanizma, a najmanja u djelatnostima javnoga prijevoza.

Unatoč razlikama u institucionalnim okvirima, u američkoj literaturi razvijen je niz teorijskih i empirijskih pristupa koji su relevantni i za razumijevanje korporatizacije u europskom kontekstu. Premda se pojam korporatizacije u američkoj literaturi ne koristi u istom kontekstu, istraživanja su bila usmjerena na čimbenike koji utječu na izbor organizacijskog oblika pružanja lokalnih javnih usluga, uključujući i oblike s većim stupnjem autonomije u odnosu na središnju upravu. Feiock (2002) kroz okvir Institutional Collective Action objašnjava da odluke lokalnih jedinica o izboru između izravnog pružanja usluga, ugovaranja s privatnim subjektima ili osnivanja autonomnijih organizacijskih oblika ovise o razini političke koordinacije, transakcijskim

troškovima i međuopćinskim odnosima. Njegovi nalazi ukazuju da politička fragmentacija i fiskalni pritisci potiču na veći stupanj eksternalizacije jer lokalne jedinice nastoje smanjiti rizike i troškove koordinacije (Feiock, 2007: 51–53). U sličnom teorijskom okviru, Brown i Potoski (2003) ističu važnost administrativnih i menadžerskih kapaciteta lokalnih vlasti za uspješno upravljanje eksternaliziranim uslugama. Njihova istraživanja potvrđuju da se odluke o povjeravanju javnih usluga vanjskim subjektima ne temelje isključivo na ekonomskim motivima, već i na sposobnosti lokalne uprave da nadzire provedbu ugovora i osigura kvalitetu usluge. Time autori doprinose razumijevanju institucionalnih i organizacijskih čimbenika koji uvjetuju izbor oblika pružanja lokalnih javnih usluga, a njihovi zaključci mogu se primijeniti i na procese korporatizacije u europskim zemljama (Brown i Potoski, 2003).

Krause i Van Thiel (2019: 187-211) proveli su istraživanje na 243 uprave velikih trgovačkih društava u Njemačkoj vezano uz proces interakcije profesionalne struke i politike¹⁰⁰. Voorn et al. (2020: 660-676, 6-8) razgraničili su vrste autonomija u upravljanju ljudskim potencijalima koja omogućuje upravama izbor najboljih kadrova na tržištu rada te doprinosi boljem pružanju usluga dok financijska autonomija ima negativan učinak na pružanje usluga. Analiza sugerira da bi upravljačke sposobnosti trebale biti potpunije uključene u istraživanje o korporatizaciji. Iako se ne identificira izravan odnos između mandata uprave i korporatizacije, analiza je pokazala da je pitanje vrlo niskoga ili vrlo visokoga upravnog intenziteta bitno (Cabral, 2017).

Međutim, značajan dio istraživanja o korporatizaciji lokalne samouprave u Sjedinjenim Američkim Državama postavlja relevantna pitanja i za europsku javnu upravu. U tom smislu, fascinantno je vidjeti razliku između europskih znanstvenih rasprava o korporatizaciji, koje su započele nakon temeljnih radova Tavaresa i Camõesa (2007) te Grossija i Reicharda (2008) i američkih znanstvenih rasprava koje su svoj vrhunac imale još 1980-ih. Aktualne rasprave u europskoj literaturi su empirijske i pragmatične te se prvenstveno fokusiraju na pitanja poput jesu li korporatizirana trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave učinkovitija dok se američka literatura usredotočuje na pitanja poput „je li korporatizacija ustavna?“ te „povećava li korporatizacija potrošnju?“ (Voorn et al., 2020: 3). Američka literatura o korporatizaciji

¹⁰⁰ Odnos autonomije uprava i učinkovitoga upravljanja bilo je predmet znanstvenih i stručnih rasprava pri čemu je značajna ona Bourdeauxa (2008) koji je zaključio da profesionalizam proizvodi veću nesigurnost u političkim sukobima i dovodi do neuspjeha u realizaciji postavljenih ciljeva, a da su jedinice lokalne samouprave koje su svoje projekte realizirale pod utjecajem lokalnih političara veću važnost dale rješavanju političkih sukoba što je rezultiralo i realizacijom projekata.

komunalnih djelatnosti dovodi u pitanje neke rezultate europskih istraživanja kao npr. korporatizaciju smatra uglavnom trendom stranaka ljevice dok ju u Europi više povezuju sa strankama desnice (Tavares i Camões, 2007: 542-543).

Sva navedena istraživanja provedena su u europskim zemljama koje su članice Europske unije (Njemačka, Nizozemska, Portugal, Švedska) ili su to bile (Velika Britanija) gdje postoji dugotrajan razvijen sustav lokalne samouprave i bogata iskustva u djelovanju slobodnog tržišta te u Sjedinjenim Američkim Državama. Pritom, radi se o zemljama koje su svoje sustave lokalne samouprave razvijale sukladno važećim upravnim doktrinama, odnosno prilagođavale su ih promjenama koje su zahvatile sustav lokalne samouprave na razini Europske unije. Također, tržišno gospodarstvo i trgovačko društvo koje slobodno djeluje na tržištu nastalo je u zemljama zapadne civilizacije i kao takvo bilo predmetom mnogobrojnih analiza i istraživanja. Stoga su navedene zemlje prilikom utvrđivanja čimbenika korporatizacije kao i drugih parametara koje su ispitivali u navedenim empirijskim istraživanjima polazile od bogatog iskustva u djelovanju privatnih trgovačkih društava na slobodnom tržištu. Stoga se kao veliki nedostatak u utvrđivanju čimbenika korporatizacije može smatrati manjak istraživanja s područja tzv. „Nove Europe“ gdje su trgovačka društva i korporatizacija novina u kontekstima lokalne samouprave budući da se radi o nekadašnjim komunističkim zemljama koje su razvoj korporatizacije započele nakon 1990-ih i prelaska na tržišno gospodarstvo. Upravo iz tih razloga utvrđivanje čimbenika i ispitivanje zadanih hipoteza koje će utvrđivati te čimbenike na razini bilo koje takve zemlje može dati dodatni doprinos određenim teorijskim spoznajama u području korporatizacije.

3.7. Prednosti i nedostaci korporatizacije

Ne postoji suglasje među autorima koji su teoretski obrađivali i istraživali korporatizaciju o tome ima li korporatizacija pretežito pozitivne ili negativne učinke kao modalitet pružanja lokalnih javnih usluga. Mišljenja autora o prednostima i nedostacima korporatizacije temelje se na provedenim empirijskim istraživanjima i utvrđenim praktičnim spoznajama o učincima korporatizacije u europskim zemljama koje su razvijale korporatizaciju kao modalitet pružanja lokalnih javnih usluga. Glavne prednosti i nedostaci mogu se promatrati u kontekstu trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i njihova odnosa prema osnivaču i vlasniku, odnosno jedinici lokalne samouprave koja zadaje lokalne strateške ciljeve; odnosa uprava

trgovačkih društava u odnosu na jedinice lokalne samouprave i njihove predstavnike u organima trgovačkog društva kao i na stupanj autonomije koji imaju; odnos uprava prema zaposlenima u trgovačkim društvima te odnosa uprava i lokalnih političara prema građanima kao krajnjim korisnicima lokalnih javnih usluga.

Autori Ferry et al. (2018: 477-478) kao glavne prednosti korporatizacije ističu poboljšanje u upravljanju i učinkovitosti obavljanja lokalnih javnih službi. Poboljšanje *učinkovitosti, profesionalizma, specijalizacije, fleksibilnosti, kvalitete i efektivnosti* lokalnih javnih usluga posljedica je visoke autonomije trgovačkih društava kao glavnog obilježja trgovačkih društava zahvaćenih procesima korporatizacije (Torsteinsen et al., 2023: 3). Bergh et al. (2021: 3) kao glavno obilježje korporatizacije ističe prijenos kontrole poslovanja trgovačkog društva s jedinice lokalne samouprave na upravu trgovačkog društva što dovodi do visokog stupnja samostalnosti trgovačkog društva i povećanja učinkovitosti¹⁰¹. Tavares i Camões (2010: 589-591) kao dva glavna razloga za osnivanje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave navode izbjegavanje proračunskih ograničenja i mogućnost izbjegavanja odgovornosti lokalnih vlasti u rješavanju teških problema poput povećanja cijena lokalnih javnih usluga i njihovog neučinkovitog obavljanja, a kao glavne prednosti korporatizacije ističu visoku fleksibilnost trgovačkih društava, mogućnost sklapanja različitih ugovornih aranžmana s drugim subjektima iz javnog i privatnog sektora, fleksibilnost u zapošljavanju i otpuštanju te mogućnost lakšeg zaduženja koje ne podliježe zakonskim ograničenjima. Situacija u kojoj jedinice lokalne samouprave ostaju krajnje odgovorne za pružanje lokalnih javnih usluga putem političke strukture, ali bez neposredne kontrole nad samim procesom isporuke lokalnih javnih usluga, dovela je do stvaranja praznine u kojoj su jedinice lokalne samouprave oslabljene u dijelu njihovih upravljačkih kapaciteta i razine političkog odlučivanja (Kuhlmann, 2010: 2). Stoga je utjecaj tržišne i korporativne logike radikalno izmijenio odgovornost jedinica lokalne samouprave za obavljanje lokalnih javnih službi budući da se pružanje lokalnih javnih usluga odvaja od političke kontrole jedinica lokalne samouprave te se one pružaju samostalno sukladno pravilima koja reguliraju tu javnu službu. U trgovačkim društvima uprave zbog uvođenja poticaja za rad su spremnije snositi dodatni rizik i suočiti se s povećanom odgovornošću za svoj rad dok lokalni političari nastavljaju obavljati svoju kontrolnu ulogu regulacijom njihovog rada, odnosno obavljanja lokalnih javnih službi. Međutim, kontrola se više

¹⁰¹ Voorn et al. (2017: 820-821) smatraju da su trgovačka društva za usluge odvoza otpada, vodoopskrbe i javnog prijevoza učinkovitija u odnosu na pružanje tih usluga u vlastitom aranžmanu.

ne provodi kroz neposredno pružanje usluga, već isključivo kroz ulogu osiguravatelja njihovog pružanja.

Povećanje učinkovitosti u obavljanju lokalnih javnih usluga može biti narušeno u slučaju pretjeranog utjecaja lokalnih političara. Također, izuzetno je važno istaknuti da trgovačka društva imaju visok stupanj elastičnosti u odnosu na ugovaranje suradnje s različitim subjektima privatnog i civilnog sektora u obavljanju lokalnih javnih službi. Voorn et al. (2020: 192-193) dodatno kao prednosti ističu ublažavanje fiskalnog stresa, veću konkurentnost subjekata koji pružaju lokalne javne usluge te uvođenje suvremenih tehnoloških rješenja u pružanju lokalnih javnih usluga dok Tavares i Camões (2007, 2010: 595) naglašavaju izbjegavanje proračunskih ograničenja i odgovornosti za rješavanje teških problema, fleksibilnost i autonomiju u procesima javne nabave, sklapanja ugovora i radnih odnosa, normativnog uređenja planova poslovanja i financijskog poslovanja kao i mogućnosti zaduživanja bez strogih zakonskih ograničenja koja su uspostavljena za jedinice lokalne samouprave. Trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga, u usporedbi s tradicionalnim birokratskim modelom, u pravilu mogu implementirati fleksibilnije prakse upravljanja ljudskim potencijalima (Bel et al., 2022: 233) što je također posljedica veće pravne i upravljačke autonomije. Fleksibilnost u sustavima zapošljavanja i nagrađivanja može olakšati uštede kroz smanjenje plaća naročito u radno intenzivnim službama (Grossi i Reichard, 2008) ili rezultirati poreznim olakšicama ako su pravni subjekti registrirani kao neprofitne organizacije.

Bergh et al. (2021: 1,3) ističu da je korporatizacija odgovor na financijsku krizu odnosno fiskalni stres, a kao neželjene posljedice procesa korporatizacije naglašavaju zamagljivanje granice između privatnog i javnog sektora, nedostatak odgovornosti, nadzora i povećani rizik od korupcije. Torsteinsen (2019: 6) kao glavni nedostatak ističe rizik povezan s poštivanjem demokratskih vrijednosti u procesu upravljanja trgovačkim društvima budući da tradicionalni lanac zapovijedanja i kontrole nestaje ili značajno slabi. Tavares i Camões (2010: 14-15) kao glavne nedostatke korporatizacije navode zamagljene granice odgovornosti između lokalnih vlasti i uprava trgovačkih društava što u slučaju smanjenja učinkovitosti obavljanja lokalnih javnih usluga ima za posljedicu prebacivanje odgovornosti lokalne vlasti na trgovačka društva i zaštitu od kritika građana kao krajnjih korisnika lokalnih javnih usluga. Dodatno, Tavares (2017: 697-706) kao manjkavost korporatizacije vidi odsutnost demokratskog legitimiteta s obzirom na to da uprave trgovačkih društava nisu neposredno birane, već ih biraju nositelji lokalnih vlasti u jedinicama lokalne samouprave. Nedostatak transparentnog postupka izbora uprava trgovačkih društava i

zadržavanje određenog stupnja kontrole u vidu izbora politički podobnih uprava bitno je negativno obilježje korporatizacije. Zapravo, radi se o posljedicama upravljačke autonomije koji imaju uprave u takvim trgovačkim društvima što predstavlja veliki izazov u dotad višerazinskom sustavu upravljanja. Stoga su lokalni političari zaštićeni ako dođe do smanjenja ili pogoršanja u učinkovitosti pružanja lokalnih javnih usluga budući da je lanac zapovijedanja i kontrole nejasan. Udaljavanje pružanja lokalnih javnih usluga od neposrednog nadzora jedinice lokalne samouprave može smanjiti opseg u kojem su ciljevi lokalne politike postavljeni, što predstavlja veliki izazov za demokraciju te odgovornost za učinkovitost u obavljanju lokalnih javnih usluga. Donošenjem političkih odluka o prijenosu izvođenja lokalnih javnih usluga s izvedbe u vlastitom aranžmanu na trgovačka društva štiti se lokalne političare od nepopularnih i politički dvojbenih odluka poput podizanja cijena lokalnih javnih usluga ili ukidanja i smanjenja njihovog opsega zbog neisplativosti pojedinih lokalnih javnih usluga. U usporedbi s tradicionalnim birokratskim modelom 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 mogućnosti integriranja funkcionalnijih i prilagodljivijih praksi u upravljanju ljudskim resursima (Bergh et al., 2021: 2) što može negativno utjecati na status zaposlenih i nesigurnost radnih mjesta u trgovačkim društvima budući da su postupci zapošljavanja i otpuštanja daleko brži i manje formalizirani nego u jedinicama lokalne samouprave.

Iz svega navedenog može se zaključiti da su prednosti korporatizacije, u danim okolnostima financijskih kriza i smanjenja kvalitete u obavljanju lokalnih javnih službi, bile značajne u odnosu na nedostatke koji su se pokazali u praksi nakon značajnog trenda korporatizacije koji je zahvatio europske zemlje. Uočene prednosti su prednosti koje su prepoznatljive i za privatna trgovačka društva koja djeluju na slobodnom tržištu, dok se većina nedostataka odnosi na negativne posljedice zamagljenih odnosa između jedinica lokalne samouprave odnosno lokalnih političara i uprava u trgovačkim društvima koje posjeduju određeni stupanj upravljačke autonomije.

<i>Područje</i>	<i>Prednosti</i>	<i>Nedostatci</i>
<i>Učinkovitost i upravljanje</i>	– Veća učinkovitost i profesionalizacija (Ferry et al., 2018)	– Smanjena politička kontrola i slabljenje tradicionalnog lanca zapovijedanja (Torsteinsen, 2019)

	– Specijalizacija i fleksibilnost u upravljanju (Torsteinsen et al., 2023) – Implementacija suvremenih menadžerskih i tehnoloških rješenja (Voorn et al., 2020)	– Mogućnost neodgovornog ponašanja uprava trgovačkih društava
<i>Autonomija i fleksibilnost</i>	– Visok stupanj samostalnosti trgovačkih društava (Bergh et al., 2021) – Fleksibilnost u zapošljavanju i ugovaranju (Tavares i Camões, 2010) – Lakše zaduživanje bez proračunskih ograničenja	– Zamagljene granice odgovornosti između jedinice lokalne samouprave i trgovačkih društava (Tavares i Camões, 2010) – Nedostatak transparentnosti u imenovanju uprava (Tavares, 2017)
<i>Financijski aspekti</i>	– Ublažavanje fiskalnog stresa i proračunskih ograničenja (Voorn et al., 2020; Tavares i Camões, 2007) – Mogućnost za porezne olakšice ako su registrirani kao neprofitne organizacije	– Izbjegavanje odgovornosti jedinice lokalne samouprave za nepopularne odluke (npr. povećanje cijena usluga) – Rizik od financijski netransparentnog poslovanja
<i>Demokratska odgovornost i nadzor</i>	– Političari zadržavaju regulatornu ulogu (ali ne izravnu provedbu usluga)	– Slabija demokratska legitimacija (uprave nisu izabrane od građana) – Povećan rizik od korupcije i političkog klijentelizma (Bergh et al., 2021)
<i>Upravljanje ljudskim resursima</i>	– Fleksibilnije upravljanje zaposlenima (Bel et al., 2022) – Mogućnost optimizacije troškova rada (Grossi i Reichard, 2008)	– Nesigurnost zaposlenja, slabija radna prava i brži postupci otpuštanja – Moguće narušavanje kvalitete rada zbog smanjenja troškova
<i>Društveni i korisnički aspekti</i>	– Veća tržišna orijentacija može dovesti do bolje usluge za korisnike	– Udaljavanje od političkog odlučivanja može smanjiti usklađenost s lokalnim potrebama – Moguće smanjenje dostupnosti usluga u neprofitabilnim područjima

Tablica 7. Oblici korporatizacije u lokalnoj samoupravi i njihove ključne značajke. Izvor: autor.

3.8. Značajke korporatizacije u europskim zemljama

Javni sektor u Europi doživio je sveobuhvatne promjene. Europske države uvelike su dekoncentrirale obavljanje javnih poslova, odmaknule isporuku javnih usluga od središnje države i eksternalizirale pružanje javnih usluga upotrebom privatnoga sektora (Torres i Pina, 2002: 41-42). Obavljanje javnih poslova danas se ne raspoređuje isključivo između različitih teritorijalnim razinama, već se na svakoj razini odvija i podjela između javnog i privatnog sektora (Škarica, 2010: 64). Jedna od najznačajnijih inicijativa bila je eksternalizacija javnih usluga putem *korporatizacije, vanjskog ugovaranja, privatnih financijskih inicijativa i privatizacije*. Trend korporatizacije lokalnih javnih službi uočen je u mnogim zemljama Europe, posebno u onim naprednim zapadnim demokracijama s dobro razvijenim sustavima lokalnoga političkog predstavljanja. Iako postoje iznimke od ovoga trenda, sve veća upotreba trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga postavlja važna pitanja o budućnosti tih lokalnih javnih usluga i lokalne samouprave općenito. Tako se stvaraju nova institucionalna rješenja za pružanje lokalnih javnih usluga, što rezultira diverzifikacijom organizacijskih oblika i vlasničkih struktura (Argento, Grossi, 2010: 42-43). Korporatizacija je donijela značajne i sveobuhvatne promjene u lokalnoj samoupravi u Europi. Niz europskih zemalja se suočio s problemima u obavljanju lokalnih javnih službi zbog financijskih ili demografskih čimbenika. Troškovi obavljanja lokalnih javnih službi značajno su se povećali te se kao alternativa u očuvanju kvalitete i povećanju učinkovitosti obavljanja lokalnih javnih službi korporatizacija pokazala kao rješenje za zadržavanje postojećih lokalnih javnih usluga i konsolidaciju financijskoga stanja jedinica lokalne samouprave. Uz navedena opća obilježja, značajke korporatizacije lokalne samouprave u Europi, na primjeru 19 zemalja (od kojih su 17 europskih, može se sažeti u tri osnovne karakteristike koje su zajedničke svim državama (Torsteinsen et al., 2023).

Prva značajka je ubrzani *rast broja trgovačkih društava*¹⁰² u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i broja radnika zaposlenih u takvim trgovačkim društvima. Ubrzani rast broja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave rezultat je procesa decentralizacije odnosno iskorištavanja drugih modela vanjskih pružanja usluga lokalne samouprave u sklopu primjene doktrine *New Public Managementa*. U Engleskoj je broj trgovačkih društava drastično

¹⁰² U nekim europskim zemljama (Austrija, Belgija, Njemačka, Finska, Francuska, Grčka, Italija i Španjolska) trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave dio su sustava lokalne samouprave od kraja 19. stoljeća.

povećan sa 131 u 2009. godini na 604 u 2019. godini (Andrews i Ferry, 2023: 56). Tako je broj trgovačkih društava u potpunom¹⁰³ ili djelomičnom vlasništvu 5 928 jedinica lokalne samouprave u Italiji ukupno 5 860 (Profeti et al., 2012: 7), broj trgovačkih društava za komunalne poslove u Finskoj se udvostručio od 1990-ih do 2010. godine. U Grčkoj je bilo 1 200 trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a njihov se broj povećao na 6 000 u 2010. godini (Tsekos i Triantafyllopoulou, 2014: 8) nakon čega dolazi do pada broja zbog jačanja države nad javnim uslugama dok je u Francuskoj ukupno 1 332 trgovačka društva, a prosječno trgovačko društvo ima 46 zaposlenih i preko 11 milijuna eura prihoda (Leblong-Masclat, 2023: 245). Zemlje s federalnim uređenjem (Austrija, Njemačka i Švicarska) bilježe rast broja trgovačkih društava kao i Poljska te Slovačka kao dio širih mjera jačanja autonomije jedinica lokalne samouprave. U Mađarskoj se broj trgovačkih društava za komunalne djelatnosti također smanjio budući da je vlada desnog centra cijelo vrijeme provodila politiku smanjenja autonomije lokalne samouprave. U Walesu je došlo do značajnog rasta broja trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica s 312 u 2009. godini na 803 u 2019. godini (Andrews i Ferry, 2023: 52). U Španjolskoj je rast trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave bio intenzivan do 2013. godine kada su započele reforme koje su destimulativno djelovale na daljnje povećanje broja trgovačkih društava. U Norveškoj je u razdoblju od 2011. do 2014. godine poslovalo preko 2 900 trgovačkih društava od čega 2 418 društva s ograničenom odgovornošću. U Švedskoj se mogu razlikovati dva vala korporatizacije: prvi od kraja 1980-ih do sredine 1990-ih kada su osnovane stotine trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i drugi koji je započeo 2007. godine s osnivanjem 1 800 trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (Montin, 2016: 6)¹⁰⁴.

Međutim, u nekim zemljama, poput Engleske i Francuske, došlo je do iznimno brzoga rasta korporatizacije lokalnih javnih usluga, dok su jedinice lokalne samouprave u Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj u posljednje vrijeme doživjele dramatičan pad u korištenju korporativnih entiteta nakon velikoga početnog entuzijazma zbog posljedica globalne financijske krize. U

¹⁰³ U Poljskoj je većina trgovačkih društava jedinica lokalne samouprave za komunalne poslove u 100 % vlasništvu jedinica lokalne samouprave. U Slovačkoj jedinice lokalne samouprave preferiraju potpunu kontrolu nad vlasništvom trgovačkog društva tako da čak 88,3 % društava s ograničenom odgovornošću i 50 % dioničkih društava je u postotnom vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

¹⁰⁴ Ovaj je trend najizraženiji u velikim jedinicama lokalne samouprave: dok manje jedinice lokalne samouprave u Njemačkoj imaju u vlasništvu oko 20 javnih trgovačkih društava, prosječni broj trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave porastao je na 90 dok je u Italiji skoro pola trgovačkih društava u vlasništvu gradova većih od 50 000 stanovnika (Grossi i Reichard, 2008: 607).

Portugalu se broj trgovačkih društava povećao s 49 u 1998. godini na 136 u 2001. godini (Tavares i Camões, 2023: 319) da bi se nakon rasta, zbog financijske krize i usvojenih kriterija za ukidanje trgovačkih društava 2012. godine, njihov broj smanjio s 312 u 2012. godini na 157 u 2016. godini¹⁰⁵. U Norveškoj je brzi rast u uvođenje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave imalo za posljedicu nastanak institucijskoga jaza u smislu neuspjeha lokalne samouprave u razvijanju mehanizama i praksi korporativnog upravljanja. U Danskoj je broj trgovačkih društava stabilan s time da se u određenim djelatnostima povećao dok se u drugima smanjio kao posljedica regulative Europske unije. Porast broja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave odrazio se na udio lokalnih političara u trgovačkim društvima jedinica lokalne samouprave: gotovo 30 % talijanskih i 50 % njemačkih zaposlenih u lokalnoj samoupravi rade u lokalnim javnim trgovačkim društvima (Grossi i Reichard, 2008: 605). Isti trend može se primijetiti u zemljama srednje i istočne Europe koje su, nakon masovnoga prijenosa državne imovine početkom 90-ih godina prošloga stoljeća, transformirale trgovačka društva u samostalne pravne osobe u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. U tranzicijskom razdoblju mađarska trgovačka društva za komunalne poslove, u potpunom ili djelomičnom vlasništvu jedinica lokalne samouprave predstavljala su najveći sektor gospodarstva čiji je promet 1998. godine činio 35 % BDP-a (Kaganova i McKellar, 2006: 273).

Druga značajka je *diverzifikacija lokalnih javnih usluga* koje trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave pružaju građanima. Trgovačka društva tradicionalno su bila uključena u pružanje tržišno orijentiranih usluga pa su prva trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave osnovana za komunalne djelatnosti energetike i vodoprivrede. U Engleskoj i Walesu¹⁰⁶ prije 1990-ih trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave su obavljala usluge javnoga prijevoza dok su kasnije osnovana trgovačka društva za gospodarenje otpadom¹⁰⁷. Iako su trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti u vlasništvu jedinica

¹⁰⁵ Kriteriji su: 1) prihod od prodaje i usluga nije pokrivaio najmanje 50 % ukupnih rashoda financijske godine, 2) udio operativnih subvencija u prihodima je bio veći od 50 %, 3) operativni rezultat umanjen za vrijednost amortizacije i deprecijacije bio je negativan i 4) neto rezultat je bio negativan.

¹⁰⁶ U Walesu se trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave prvenstveno koriste za gospodarenje otpadom dok je gospodarski razvoj druga dominantna djelatnost.

¹⁰⁷ Nakon 2009. godine dolazi do rasta broja trgovačkih društava u području gospodarskog razvoja gdje trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave djeluju zajedno s velikim privatnim trgovačkim društvima na realizaciji velikih građevinskih projekata, IT-usluga i stanovanja budući da se u tim djelatnostima uočio novi izvor prihoda koji može potencijalno prikupiti novac za one usluge kojima nedostaje sredstava poput socijalne skrbi.

lokalne samouprave još uvijek dominantna i progresivno rastu¹⁰⁸, lokalna javna trgovačka društva sve više obuhvaćaju ne samo klasične tržišno orijentirane usluge nego i socijalne, zdravstvene ili kulturne usluge (Grossi i Reichard, 2008: 603). Ovaj trend najizraženiji je u skandinavskim zemljama gdje je sustav lokalne samouprave tradicionalno odgovoran za pružanje socijalnih usluga¹⁰⁹.

Treća značajka je *Porast autonomije trgovačkih društava* u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Pravni status trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave sve se više regulira privatnim pravom kako bi se javne menadžere potaknulo da djeluju na privatni način (Grossi i Reichard, 2008: 611). Kao primjer zemlje s najvećim stupnjem upravljačke autonomije u djelovanju trgovačkih društava (norv. *komunalt foretak*) ističe se Norveška¹¹⁰ (Klausen i Torsteinsen, 2023: 430) gdje trgovačka društva nisu ni u kakvom hijerarhijskom odnosu sa svojim vlasnikom i osnivačem odnosno jedinicom lokalne samouprave. Iako nositelji javnih funkcija u javnom sektoru možda nemaju isti poticaj da traže inovacije kojima će štedjeti troškove kao profesionalni menadžeri u privatnom sektoru, od njih se ipak očekuje da svoju profesionalnu stručnost koriste na načine kojima će stvarati javnu vrijednost i biti vođeni izrazitom predanošću služenju općem dobru. Preoblikovanje trgovačkih društava u potpunom javnom vlasništvu u dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću i postupno korištenje privatnoga kapitala značajno su izmijenili vlasničku strukturu javnih trgovačkih društava naročito u Norveškoj, Velikoj Britaniji i Švedskoj. U Engleskoj i Walesu trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave imaju visok stupanj autonomije¹¹¹ i načelno su zaštićeni od političkoga miješanja jedinica lokalne samouprave a najčešći oblik trgovačkoga društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave je društvo s ograničenom odgovornošću dok je od drugih oblika partnerstvo s

¹⁰⁸Primjerice, udio trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u Njemačkoj u pružanju komunalnih usluga porastao je s 12,7 % u 1986. godini na 30,2 % u 2003. godini, udio trgovačkih društava u opskrbi energijom i vodom u Švedskoj iznosio je 27 % između 2004. i 2009. godine (Montin, 2016), udio odvodnje otpadnih voda kojima upravljaju trgovačka društva za komunalne djelatnosti u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u Francuskoj porastao je na 60 %, a trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave sve više zamjenjuju privatne operatere u vodoopskrbi. U Slovačkoj trgovačka društva najviše obavljaju djelatnosti prikupljanja i gospodarenja otpadom, održavanja lokalnih šuma, upravljanja stambenim fondom, opskrbe električnom energijom i socijalne usluge (Andrews, 2023).

¹⁰⁹Npr. u Finskoj broj trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koje se bave zdravstvenim uslugama značajno se povećao tijekom 2000-tih i došao na treće mjesto nakon vode i energije (Kuoppakangas, 2013: 158).

¹¹⁰Lokalne vlasti nadziru obavljanje vrlo širokog raspona lokalnih javnih usluga. Lokalna samouprava sudjeluje s otprilike 34,1 % u javnoj potrošnji a financira se uglavnom iz lokalnih poreza (39 %), državnih potpora (45 %) te naknada i pristojbi od korisnika usluga (13 %) (Klausen i Torsteinsen, 2023: 430).

¹¹¹Autonomija trgovačkih društava ograničena je samo nadzorom koji jedinice lokalne samouprave provode na sastancima organa društva putem svojih predstavnika u pravilu jednom godišnje (Alonso i Andrews, 2021) dok je financijsko poslovanje podložno nadzoru revizora.

ograničenom odgovornošću (LLP) koji uspostavlja kolektivnu, a ne individualnu odgovornost za obveze, a izuzeto je od poreza na dobit jer tretira partnere kao samostalne osobe s vlastitom odgovornošću za porezne obveze (Andrews i Ferry, 2023: 64-65). U Italiji je više od 50 % trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u obliku dioničkih društava (23,20 %) ili društva s ograničenom odgovornošću (48,15 %), što znači da imaju *pravni oblik* koji se povezuje s tržišnim okruženjem (Grossi i Cocciasacca, 2023: 296). U Norveškoj je čak 85 % trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u obliku društava s ograničenom odgovornošću (Klausen i Torsteinsen, 2023: 435) i obuhvaćaju gotovo 10 % zaposlenih u lokalnoj samoupravi. U Slovačkoj je samo 12 % trgovačkih društava u obliku društva s ograničenom odgovornošću, a trgovačka društva (njih 79 %) u kojima je jedinica lokalne samouprave u 100-postonom vlasništvu (Sičakova-Beblava, 2023: 148) su pod pojačanim nadzorom dok su zajednička trgovačka društva najčešća za djelatnosti vodoopskrbe i prikupljanja i gospodarenja otpadom. Dokaz usmjerenosti na privatni sektor posebno je vidljiv u određenim djelatnostima: u talijanskoj lokalnoj samoupravi 87,5 % lokalnoga prometa¹¹² i 75 % proizvodnje/ispоруke energije oslanja se na privatni sektor (Profeti et al., 2012: 7), prema istraživanju koje je proveo Njemački institut za urbanističke studije (DIFU) samo je 30 % trgovačkih društava za poslove energetike u vlasništvu jedinica lokalne samouprave još uvijek u potpunosti vlasništvo gradova, dok više od 70 % ima vanjske dioničare, a uključivanje privatnoga sektora još je očitije u njemačkom gradovima u kojima lokalne samouprave drže otprilike 20 % trgovačkih društava za poslove energetike u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (Kuhlmann, 2008: 579).

Navedene tri značajke korporatizacije analizirat će se i u nastavku ove doktorske disertacije na primjeru tri različite europske države uz detaljniji prikaz njihovog sustava lokalne samouprave i razvoj korporativnih entiteta.

¹¹² Cambini et al. (2007: 183-203) su istraživali utjecaj procesa korporatizacije unutar javnih trgovačkih društava. U tu svrhu koristimo informacije o tipičnoj lokalnoj komunalnoj službi, kao što su usluge prijevoza putnika koje pružaju sustavi javnoga prijevoza u Italiji, koji su doživjeli promjenu svojega upravljanja prema korporativnom obliku tijekom 90-ih, a posebno u prvim godinama 2000-ih, bez uvođenja privatnoga vlasništva. Pristup funkcije ukupnoga troška primijenjen je na uzorak od 33 lokalna trgovačka društva za javni prijevoz u razdoblju od 1993. do 2002., oslanjajući se na postupak procjene nasumičnog učinka. Rezultati upućuju na to da transformacija općinskoga trgovačkog društva u autonomno trgovačko društvo – što odgovara prvoj fazi procesa korporatizacije talijanskih lokalnih komunalnih trgovačkih društava – ili u društvo s ograničenom odgovornošću, može utjecati na smanjenje troškova proizvodnje.

3.9. Komparativna analiza procesa korporatizacije u odabranim europskim državama: Njemačka, Italija i Slovenija

U ovom dijelu doktorske disertacije slijedi prikaz razvoja i implementacije procesa korporatizacije u tri zemlje članice Europske unije: Njemačkoj, Italiji i Sloveniji. Navedene tri zemlje različite su s obzirom na *veličinu (broj stanovnika)*, *sustav i razvoj lokalne samouprave*, *obuhvat primjene upravne doktrine novog javnog menadžmenta* kao i *razvoju procesa i stupnju korporatizacije*.

Njemačku osim spajanja dvaju različitih društvenih uređenja nakon ujedinjenja 1990. godine karakterizira i politička stabilnost vlada na razini države za razliku od Italije koja je poznata po čestim promjenama vlada i političkoj nestabilnosti. Također, njemački sustav lokalne samouprave praktički je nepromijenjen dok je talijanski sustav doživio određene značajne promjene teritorijalnog ustroja te djelokruga poslova jedinica lokalne samouprave. Sličnosti između ova dva sustava lokalne samouprave vidimo i u značajnim razlikama u razvijenosti unutar tih zemalja (Italija – razvijen sjever/ nerazvijen jug, Njemačka – razvijen zapad/nerazvijen istok). S druge strane Slovenija kao zemlja proizašla iz Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, naglo europeizirana i najbogatija od zemalja koje su se pridružile Europskoj uniji 2004. godine, osim promjene društveno-političkoga uređenja karakterizira i naslijeđen sustav lokalne samouprave te najnapredniji sustav lokalnih javnih službi koji obilježava stabilnost i tradicija naslijeđena iz socijalističkog uređenja uz određena poboljšanja koja su nastala kao posljedica prethodne analize obavljanja lokalnih javnih službi. Pritom, valja naglasiti kako je korporatizacija lokalnih javnih službi jedno od temeljnih pitanja koje se i danas u sve tri zemlje postavlja u vezi s lokalnim javnim uslugama s time da je njihov razvoj bio značajno različit u pogledu dinamike, analize i iskustva za cjelokupni sustav lokalne samouprave.

U analizi korporatizacijskih procesa u tri zemlje Europske unije, Njemačkoj, Italiji i Sloveniji polazilo se od različitosti ustavnoga uređenja, teritorijalnoga sustava i stupnja razvoja pružanja lokalnih javnih usluga. Sve tri zemlje koristile su korporatizaciju kao važan trend u pružanju lokalnih javnih usluga koji se vrlo često koristi u obavljanju lokalnih javnih službi. Pritom, najopreznije je i postupno, mjere korporatizacije uvodila Njemačka uvažavajući činjenicu da je morala u svoj uređeni sustav utemeljen na tržišnim načelima integrirati istočni dio zemlje koji je bio uređen na planskoj ekonomiji. Međutim, kao dio mjera novog javnog menadžmenta Njemačka

je postupno, sustavno i uz dubinsku analizu pozitivnih i negativnih učinaka uvodila korporatizaciju kao način pružanja lokalnih javnih usluga, paralelno i za gospodarske službe od općega interesa tako i za socijalne službe. Pritom, sve korporatizirane djelatnosti kontinuirano su se obavljale u tom obliku pružanja lokalnih javnih usluga i vrlo malo se djelatnosti „remunicipaliziralo“, odnosno vratilo pod nadležnost javnoga sektora odnosno jedinica lokalne samouprave.

Za razliku od Njemačke, Italija je provela sveobuhvatne mjere eksternalizacije od javno-privatnoga partnerstva, različitih oblika suradnje pa do korporatizacije. Pritom je širok krug djelatnosti prepušten obavljanju privatnoga sektora, a popularizacija korporatizacije vidljiva je iz značajnog povećanja broja trgovačkih društava. Česti potresi nestabilne talijanske ekonomije imali su za posljedicu brzu provedbu svih modela eksternalizacije, često bez prethodno provedenih analiza i utvrđivanja ušteda koje bi se postigle korištenjem mogućih drugih oblika pružanja lokalnih javnih usluga. Stoga ne treba ni čuditi činjenica da je korporatizacija više zakonska obveza, nego strateški proces osnaživanja jedinica lokalne samouprave. Tim više što se odluke o korporatizaciji određenih lokalnih javnih usluga donose bez jasnoga informiranja svih dionika u tim procesima pa su onda i rezultati stihijski i nepoznati.

Slovenija je, kao najbogatija zemlja koja se pridružila Europskoj uniji nakon 2000. godine, korporatizaciju prihvatila djelomično. Društveno-političko uređenje Slovenije je jednako uređeno do 1991. godine kao i društveno-političko uređenje Republike Hrvatske te je stoga Slovenija uzeta kao primjer analize procesa korporatizacije radi usporedbe koliko su oni uznapredovali u odnosu na Republiku Hrvatsku. I dok je javno-privatno partnerstvo koristila masovno i učestalo, korporatizacija je puno rjeđi oblik eksternalizacije. U slovenskom slučaju pojačano korištenje različitih oblika eksternalizacije došlo je kao posljedica financijske krize što potvrđuje pojavu koja je prisutna u svim državama u kojima su analizirani čimbenici korporatizacije.

3.9.1. Korporatizacija u Njemačkoj

Njemačka se sastoji od 16 saveznih država (njem. *Länder*), 11 455 jedinica lokalne samouprave uključujući 107 gradova, 294 okruga i 11 054 općine koje pripadaju okruzima (Ruge i Ritgen, 2021: 124). Njemačka je primjer države koja je uvodila postupno i oprezno reforme¹¹³ u

¹¹³ Reforme novog javnog menadžmenta započele su u Njemačkoj krajem 1980-ih i početkom 1990-ih godina, dosta kasnije nego u Nizozemskoj ili Velikoj Britaniji. Kao u mnogim drugim zemljama koje imaju uspostavljen klasični kontinentalni upravni sustav jedinice lokalne samouprave u Njemačkoj imaju sofisticiranu razinu provedbe reformi u javnom sektoru (Kuhlmann et al., 2021).

svoj javni sektor, ali planski i u kontinuitetu uz sustavnu analizu učinaka svake pojedine reforme. Lokalna samouprava u Njemačkoj ima relativno jaku ustavnu poziciju¹¹⁴ što za posljedicu ima jaku upravnu i političku ulogu jedinica lokalne samouprave pri čemu su jedinice lokalne samouprave operativna razina za provedbu programa i zakona s državne federalne razine i razine saveznih država (Reichard i Schröter, 2021, Ruge i Ritgen, 2021: 124). Neke jedinice lokalne samouprave ne mogu samostalno pružati određene lokalne javne službe jer su im financijski kapaciteti slabiji ili nisu odgovarajuće veličine. Iz toga razloga udružuju se u udruženja (njem. *Verbände*) s drugim jedinicama lokalne samouprave kako bi zajedno pružale lokalne javne usluge od zajedničkog interesa, jer jedinice lokalne samouprave osiguravaju većinu lokalnih javnih usluga koje su najbliže građanima. Ovakav način udruživanja dobio je na popularnosti tijekom sveobuhvatnih teritorijalnih reformi 1960-ih i 1970-ih u Zapadnoj Njemačkoj, odnosno nakon ujedinjenja Zapadne i Istočne Njemačke 1990-ih u Istočnoj Njemačkoj (Wollmann, 2004: 106). Udruženje jedinica lokalne samouprave imalo je ključnu ulogu u oblikovanju tzv. novog rukovodećeg modela. Glavne karakteristike novoga upravljačkog modela uglavnom se temelje na iskustvima nizozemskoga grada Tilburga¹¹⁵, ali je prilagođen njemačkom pravnom, političkom i kulturnom okruženju.

Pomak od modela socijalne države iz temelja je promijenio shvaćanje države kao i lokalne samouprave te njezinih zadaća u Njemačkoj. Reformske inicijative¹¹⁶ bile su usmjerene prema eksternalizaciji javnih usluga, afirmaciji različitih organizacijskih modela u obavljanju lokalnih komunalnih poslova kroz korporatizaciju, *contracting out*, javno-privatna partnerstva i privatizaciju (Grossi i Reichard, 2008: 598).

Javne usluge više ne pružaju isključivo i neposredno jedinice lokalne samouprave već i vanjske neprofitne i privatne organizacije. Sektor gospodarskih javnih službi pruža odličan primjer kako je europeizacija oblikovala njemačke lokalne vlasti, pokazujući u kojoj su mjeri usvajale

¹¹⁴ Prema članku 28. Saveznog ustava, općine imaju visok stupanj lokalne autonomije, a ni saveznoj ni državnoj vlasti nije dopušteno intervenirati unutar te sfere. Ako izuzmemo visoko decentraliziranu Švedsku, lokalna samouprava u Njemačkoj ima znatno značajniju ulogu u usporedbi s lokalnom samoupravom u drugim zemljama kontinentalne Europe (Marčetić i Giljević, 2010: 70).

¹¹⁵ Tilburški model većim je dijelom bio pod utjecajem koncepta korporativnoga upravljanja u privatnom sektoru. Novi upravljački model naglašava reformu sustava internih organizacijskih struktura i upravljanja. Njemačku reformu jedinica lokalne samouprave karakterizira njezino fokusiranje na interno restrukturiranje.

¹¹⁶ Poznati primjeri reformi novog javnog menadžmenta na lokalnom nivou su gradovi Pasau i Berlin. Pasau je započeo svoju upravnu reformu definiranjem svoje misije. Novi javni menadžment na lokalnoj razini definirali su građani, uprava i gradski vijećnici. Berlin je, također, inicirao sveobuhvatni program reformi. Specifičnost njemačkog modela leži u naglasku na unutarnjim reformama, dok su tek u posljednjih petnaestak godina primjetni trendovi usmjereni na interakciju s eksternim okruženjem, poput povećanja ovlasti građana ili uspostavljanja partnerstava između javnog i privatnog sektora (Mikulić, 2009: 1107-1108).

načela novog javnog menadžmenta, odgovarale na zahtjeve za smanjenjem uloge države i privatizacijom, kao i koji su suvremeni trendovi u današnjoj Njemačkoj (Manojlović, 2015: 152). Zbog liberalizacije tržišta gospodarskih javnih službi i velikih troškova ujedinjenja Zapadne i Istočne Njemačke dolazi do povlačenja trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga s tržišta i prepuštanja pružanja lokalnih javnih službi privatnim pružateljima¹¹⁷. Ovaj proces diferencijacije u obavljanju javnih poslova doveo je do značajnih promjena u institucionalnom krajoliku.¹¹⁸ Slijedeći argumente teorije javnoga izbora, razlozi institucionalne diferencijacije u Njemačkoj su, s jedne strane kritika neučinkovitosti i nedjelotvornosti javne uprave kao monopolističkog pružatelja usluga. S druge strane, postojale su političke tendencije da se država okrene u korist privatnoga sektora i da se podijeli monolitna birokratska uprava u manje decentralizirane jedinice (Friedländer et al., 2021: 292). Jedinice lokalne samouprave su modernizirale svoje organizacijske strukture, uvele nove koncepte javnoga upravljanja i uspostavile nove suradničke i djelomice konkurentne strukture s javnim, civilnim i privatnim sektorom. Proces je rezultirao znatno promijenjenim institucionalnim okruženjem s višestrukim učincima na upravljanje sukladno *principal-agent* teoriji (Friedländer et al., 2021: 292). Posljedično jedinice lokalne samouprave kao kupac ili izvođač lokalnih javnih usluga, imaju značajan izbor između različitih institucionalnih aranžmana pružanja lokalnih javnih usluga i stoga moraju donositi strateške odluke o najučinkovitijoj institucionalnoj kombinaciji. Ideja koja stoji iza modela države koja omogućuje i osigurava bolji život jest podjela na različite razine odgovornosti za pružanje javnih usluga. Ova vrsta podjele odgovornosti rezultira složenom mrežom javnih i privatnih aktera te pojavom korporatizacije. Cilj korporatizacije je omogućiti novoosnovanim trgovačkim društvima fleksibilnije i neovisnije djelovanje. To bi trebalo rasteretiti jedinicu lokalne samouprave od operativnih zadataka i pružanja usluga te je snažnije pozicionirati kao stratešku kontrolnu jedinicu za sve pružatelje javnih usluga na svom području. Iako su trgovačka društva u potpunosti ili djelomično u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, ona su samo djelomično neovisna o jedinicama lokalne samouprave pa tako obično imaju zaseban

¹¹⁷ Privatizacija i povlačenje države odnosno jedinica lokalne samouprave poznati su kao „smrt lokalnih javnih trgovačkih društava“ (Wollmann, 2011).

¹¹⁸ Nakon 2000-tih dolazi do remunicipalizacije prema kojem *Stadtwerke* ponovno preuzimaju svoju prvotnu ulogu. Počinju kupovati imovinu, otkupljuju prodane udjele od privatnih pružatelja usluga i stvaraju jača trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga.

proračun i radnu snagu. Kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave one su sužene autonomije budući da su pod nadzorom jedinica lokalne samouprave.

Na lokalnoj razini u Njemačkoj lokalne javne usluge¹¹⁹ mogu pružati: (1) *upravno tijelo jedinice lokalne samouprave* (engl. *in-house provision*); (2) *korporativni entitet koji može biti*; (2a) *organizacija bez pravne osobnosti i s ograničenom autonomijom* (njem. *Eigenbetrieb*); (2b) *javna ustanova ili zaklada* (njem. *Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts*); (2c) *suradnja jedinica lokalne samouprave za zajedničko obavljanje određene javne usluge* (njem. *Zweckverband*), (2d) *organizacija s pravnom osobnosti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave* (njem. *formelle Privatisierung*) - *društvo s ograničenom odgovornošću* (njem. *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*) ili *dioničkog društva* (njem. *Aktiengesellschaft*), (2e) *javno-privatno partnerstvo*, (3) *outsourcing ili contracting out* (njem. *funktionale Privatisierung*), (4) *privatna trgovačka društva* (njem. *materielle Privatisierung*). Ovisno o stupnju vanjskoga utjecaja, trgovačka društva imaju različite pravne oblike, u rasponu od manje autonomnih varijanti utemeljenih na javnom pravu do vrlo neovisnih oblika privatnoga pravnog statusa kao što su dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću (Kuhlmann, 2008: 573-574). Sve ove institucionalne varijante mogu se primijeniti u mješovitom obliku, tj. u mrežnom tipu pružanja usluga s mješovitim okruženjem javnih, hibridnih i privatnih organizacija koje surađuju u pružanju određene usluge (Grossi i Reichard, 2008: 600).

Trgovačka društva su u vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili se na drugi način provodi ekvivalentna razina kontrole (Grossi et al., 2015: 275, Papenfuß, 2020: 433-444). Korporatizirano pružanje lokalnih javnih usluga znači da lokalnu javnu uslugu pruža korporativni entitet pod kontrolom jedinice lokalne samouprave koji za cilj ima učinkovitije i efikasnije pružanje lokalnih javnih usluga što ne mora nužno implicirati fokus na ostvarivanje dobiti ili bilo kakve financijske ciljeve. Korporatizirano pružanje javnih usluga i korporatizacija mogu biti „izvrstan primjer sistemskog ili korporativnog javnog poduzetništva“ (Papenfuß, 2020: 433-444). Bitna značajka takvih trgovačkih društava je autonomija iako se značajno razlikuju po stupnju autonomije. Takvi oblici imaju veću upravljačku i financijsku autonomiju, specifičnu profesionalnost, brže strategijsko donošenje odluka, više javnog poduzetništva, veću

¹¹⁹ Wollmann (2011) navodi da koncept javnih službi u Njemačkoj (njem. *Daseinsvorsorge*) pretpostavlja da postoje javne usluge koje se pružaju u općem interesu, a javna vlast, odnosno jedinice lokalne samouprave, kao ona razina vlasti najbliža građanima, ih mora izvršavati. Zbog toga mnoge javne usluge, bilo gospodarske ili negospodarske, pružaju upravo jedinice lokalne samouprave što dovodi do stvaranja kvazimonopola, dok su mogućnosti za ulazak privatnih pružatelja takvih usluga prilično ograničene.

specijalizaciju i bolje mogućnosti zapošljavanja i razvoja ljudskih potencijala (Krause i Van Thiel, 2019), a snažnije su fokusirani na lokalne javne usluge i nude bolje mogućnosti planiranja i kontrole. Grossi et al. (2015: 280-281) navode da je ključno pronaći pravilnu ravnotežu između autonomije, menadžerske fleksibilnosti i političke kontrole u vezi s ciljevima jedinice lokalne samouprave pri čemu neke jedinice lokalne samouprave imaju zadovoljavajuću ravnotežu dok u drugima postoje pokušaju političkog utjecaja.

Jedinica lokalne samouprave može osnovati trgovačko društvo uz određene uvjete samo ako: 1) djelatnost za koju se osniva trgovačko društvo je od iznimnog *javnog interesa*, 2) javni interes se *ne može postići bolje i ekonomičnije drugim organizacijskim oblikom*, 3) jedinica lokalne samouprave ima odgovarajući *stupanj kontrole* nad radom organa trgovačkog društva sukladno statutu trgovačkog društva, 4) *djelatnost trgovačkog društva mora biti razmjerna kapacitetu* jedinice lokalne samouprave u smislu svog sadržaja i opsega, 5) odabrani *pravni oblik* mora biti onaj koji ograničava odgovornost jedinice lokalne samouprave do određenog iznosa, 6) financijski izvještaji trgovačkog društva pripremaju se kao i za velika trgovačka društva (Papenfuß i Schmidt, 2016: 340-341). Trgovačka društva u Njemačkoj (njem. *Stadwerke*) primarno ostvaruju prihode vlastitom prodajom, međutim njihova je uloga i dalje pružanje javnih usluga u javnom interesu¹²⁰, a ne stjecanje dobiti iako dolazi do otvaranja tržištu tradicionalnih komunalnih djelatnosti. Njihova je uloga pružanje ponajprije gospodarskih javnih službi (opskrba električnom energijom, opskrba plinom, opskrba vodom, javni prijevoz i dr.).

Prema podacima Saveznog statističkog ureda u 2019. godini bilo je ukupno 16 634 trgovačkih društava za komunalne djelatnosti što je u odnosu na 2009. godinu, kada ih je bilo 13 258, povećanje od 21 % u deset godina¹²¹. Najrašireniji *pravni oblik* je društvo s ograničenom odgovornošću (njem. *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*) s 9 911 entiteta (udio se povećao između 2009. i 2019. godine s 57,1 % na 59,6 %) koji imaju pravnu, upravljačku i financijsku autonomiju jer, za razliku od dioničkoga društva, ovaj oblik omogućuje javnom vlasniku odnosno jedinicama lokalne samouprave veći utjecaj na korporativne strategije i poslovne planove putem statuta (njem. *Gesellschaftsvertrag*) i skupštine vlasnika (njem. *Gesellschafterversammlung*).

¹²⁰ Iako takva trgovačka društva imaju organizacijsku i funkcionalnu autonomiju, ona moraju postupati u interesu građana te se pridržavati načela prijenosa potpora prema kojem svaki višak prihoda koje ostvari jedno trgovačko društvo može biti preneseno drugom trgovačkom društvu koje je u ostvarilo manjak prihoda.

¹²¹ Od toga je 87,5 % u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, 10 % u suvlasništvu saveznih država, 1,5 % u suvlasništvu federalne vlade a 0,9 % u suvlasništvu socijalnih fondova. Ukupno je 2019. godine u trgovačkim društvima bilo 1 215 375 zaposlenih što je 50,3 % zaposlenih u javnom sektoru na razini jedinica lokalne samouprave.

Drugi najčešći oblik je organizacija bez pravne osobnosti i s ograničenom autonomijom (njem. *Eigenbetriebe*) s 3 283 entiteta (udio se smanjio s 27,3 % na 19,7 %) koji imaju ograničenu upravljačku i financijsku autonomiju dok su javne ustanove i zaklade (njem. *Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts*) zastupljene s 1 111 entiteta s pravnom, upravljačkom i financijskom autonomijom. Što se tiče djelatnosti najzastupljenija su trgovačka društva koja obavljaju djelatnosti opskrbe vodom, odlaganja otpada i zaštite okoliša (22 %), opskrbe električnom energijom (14,8 %) i stanovanja (13 %). U razdoblju od 2009. do 2019. godine najsnažniji je bio porast u djelatnostima opskrbe energijom budući da je naglasak stavljen na pristup pristupačnoj, modernoj i održivoj energiji i politiku stanovanja zbog konstantnih problema vezanih uz nedovoljnu stanogradnju i razvoj stambene politike (Papenuß, 2023: 202).

Jedinice lokalne samouprave određuju cjelokupnu strategiju poslovanja za trgovačka društva sukladno strateškim ciljevima jedinica lokalne samouprave. Predstavnici jedinica lokalne samouprave u organima trgovačkog društva moraju osigurati da uprave provode strategiju na temelju ciljeva jedinice lokalne samouprave uz uključivanje nadzornog odbora¹²². Glavni organi trgovačkog društva su uprava i nadzorni odbor. Uprava vodi cjelokupno poslovanje trgovačkog društva u skladu sa statutom i odlukama nadzornog odbora i vlasnika te kodeksom javnog korporativnog upravljanja¹²³ (PCGC)¹²⁴. Ona ima najviše ovlasti i snažan utjecaj na strateške odluke i pružanje usluga, imenuje ih izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave, a procesi imenovanja su vrlo fleksibilni (Papenuß, 2023: 213). Uprava mora voditi poslovanje odnosno svakodnevno upravljanje vodeći računa o ciljevima lokalne politike odnosno u skladu s kratkoročnim i dugoročnim ciljevima jedinice lokalne samouprave. Empirijsko istraživanje

¹²² Istraživanje iz 2013. godine pokazuje da u prosjeku nadzorni odbor ima 10,4 člana a ovisno o gradu broj se kreće od prosječnih 8,1 do 12,5 pri čemu su u pravilu gradovi s većim brojem stanovnika u prosjeku imali manje nadzorne odbore u usporedbi s gradovima s manjim brojem stanovnika. Ukupni prosječni udio političara u nadzornim odborima u analiziranim gradovima bio je 46,8%, ali su rezultati značajno varirali među gradovima. Na primjer, udjeli u Stuttgartu (75,5%) i Münchenu (70,6%) bili su znatno viši od onih u Berlinu (23,4%), Hamburgu (27,6%) i Dortmundu (35,6%). Samo oko 16% svih članova nadzornog odbora bilo je u kategoriji vanjskih članova. Udio vanjskih članova u vrijeme studije kretao se od 28,5% u Berlinu do 6,3% u Dortmundu (Papenuß, 2023: 212).

¹²³ Javno korporativno upravljanje odnosi se na: 1) vanjski nadzor i kontrolu trgovačkih društava s neovisnim ekonomskim upravljanjem od strane političkih tijela jedinice lokalne samouprave i drugih razina vlasti, 2) interno upravljanje koje provode neovisne organizacijske jedinice.

¹²⁴ Kodeksi javnoga korporativnog upravljanja (PCGC) propisuju pravila za upravljanje i nadzor trgovačkih društava i sadrže međunarodne i nacionalno priznate standarde odgovornog upravljanja. Oni definiraju ciljeve, odgovornosti, dužnosti, prava, instrumente i procese za različita područja. Istraživanja su pokazala da PCGC-ovi mogu poboljšati upravljanje i kontrolu trgovačkih društava (Steiner et al., 2014). Donose ih predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave. Tako npr. kodeksi korporativnog upravljanja u Ujedinjenom Kraljevstvu nalažu da imenovanja u korporativne organe trebaju voditi računa o dovoljnoj reprezentativnosti po spolnoj, socijalnoj i etničkoj strukturi. Nakon donošenja Kodeksa korporativnog upravljanja zastupljenost žena u upravama trgovačkih društava je porasla s prosječnih 22 % u 2009. godini na 27 % u 2019. godini (Andrews i Ferry, 2023: 67).

provedeno na uzorku od 510 članova uprava u 291 trgovačkom društvu 64 njemačka grada pokazalo je da u prosjeku trgovačka društva imaju dva člana uprave a oko 60 % njih samo jednog člana uprave. Uprava ima priličnu autonomiju iako postoje slučajevi jakog političkog utjecaja na njihovo upravljanje, a plaću uprave određuje izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave. Nadzorni odbor je neobavezan organ u trgovačkim društvima do 500 zaposlenih dok u slučaju kada trgovačko društvo broji preko 500 zaposlenih postaje obavezan organ. Članove nadzornog odbora imenuje izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave iz reda političara, zaposlenika javne uprave, vanjskih stručnjaka i predstavnika sindikata, a u slučaju kada nije obavezan organ, njegove ovlasti ima vlasnik i osnivač odnosno jedinica lokalne samouprave. Nadzorni odbor nadzire i savjetuje upravu u upravljanju trgovačkim društvom.

Iako je teško empirijski dokazati da je korporatizacija u Saveznoj Republici Njemačkoj dovela do povećanja učinkovitosti i fleksibilnosti, neki rezultati istraživanja sugeriraju da su takvi učinci proizvedeni, ali ne u mjeri u kojoj se prvobitno pretpostavljalo (Voorn et al., 2017: 829-831). Osim toga, čini se da su nužno formalne komunikacijske strukture između javnoga vlasnika i njegovog trgovačkog društva, kao i novi zahtjevi za odgovornošću, povećali transparentnost procesa donošenja odluka. Štoviše, u mnogim se slučajevima može primijetiti određena kulturološka promjena koja je obilježena smanjenjem birokracije i povećanjem poduzetništva, dok fokusiranje na jedan zadatak dovodi do veće profesionalnosti i stabilnosti u ispunjavanju zadataka te do povećanoga zadovoljstva kod građana (Friedländer et al., 2021).

Međutim, korporatizacija u Njemačkoj imala je i neke negativne posljedice. Proces korporatizacije posljednjih desetljeća rezultirao je fragmentiranim organizacijskim okruženjem. U nekim slučajevima, trgovačka društva i njihove uprave uživaju previše autonomije, što dovodi do sve većih nedosljednosti između ciljeva lokalne politike i korporativne svrhe. S jedne strane, korporatizacija se može iskoristiti za prikrivanje kredita i time prikrivanje javnoga duga budući da trgovačka društva imaju punu autonomiju u donošenju odluka, pa tako i odluka o zaduživanju¹²⁵ dok jedinice lokalne samouprave imaju ograničenja u pogledu zaduživanja. S druge strane, trgovačka društva i osnivanje istih može biti vrlo primamljivo istaknutim članovima vladajuće stranke kako bi osigurali unosna i dobro plaćena radna mjesta ili kako bi koristili ta trgovačka

¹²⁵ Državna trgovačka društva u Njemačkoj imaju gotovo 38 % sveukupnoga duga države. Na lokalnoj razini otprilike 60 % svih dugova jedinica lokalne samouprave odnosi se na trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (Friedländer et al., 2021: 295).

društva za stranačko političko kadroviranje (Ennsner-Jedenastik, 2014: 135). Trgovačka društva su od posebne važnosti za pitanje modernizacije države i javne uprave, ciljeva održivog razvoja, digitalne transformacije i jednakosti životnih uvjeta. Ovakva dinamika u trgovačkim društvima može izazvati ozbiljne probleme upravljanja i kontrole za jedinice lokalne samouprave. Osim toga, iskustva na lokalnoj razini u Njemačkoj pokazuju da se informacije o uspješnosti korporatizacije nedovoljno koriste za kontrolu opisanih korporativnih struktura, tako da često još uvijek nedostaju važni preduvjeti za učinkovito upravljanje istima (Friedländer et al., 2021: 302-303). Općenito, pojedine odluke o korporatizaciji nisu bile pažljivo pripremljene i odvagane s ciljem potpunog institucionalnog uređenja lokalnih javnih usluga koje će jamčiti dostupne, učinkovite i financijske prihvatljive lokalne javne usluge.

3.9.2. Korporatizacija u Italiji

Teritorijalna podjela vlasti u Italiji organizirana je na četiri razine: središnja država, 20 regija, 107 pokrajina i 7.900 općina¹²⁶. Od početka 1990-ih jedinice lokalne samouprave u Italiji suočavaju se s ozbiljnim smanjenjem financijskih sredstava uz značajan porast svojih nadležnosti (Profeti et al., 2012) te političkom nestabilnošću s učestalim promjenama vlada na državnoj razini. Sustav javne uprave u Italiji bio je zahvaćen sveobuhvatnim reformama pod utjecajem doktrine novog javnog menadžmenta i Europske unije za *deregulacijom* i *liberalizacijom* a bio je izazvan fiskalnim stresom, smanjenjem gospodarskog rasta, procesima globalizacije i europeizacije, gubitkom povjerenja građana u institucije vlasti i naročito velikim troškovima javnoga sektora. Glavni ciljevi ovih reformi bili su povećanje učinkovitosti i odgovornosti, decentralizacija, smanjenje javnih troškova i poboljšanje kvalitete javnih usluga. U tom smislu, korporatizacija lokalnih javnih službi postala je važan instrument za postizanje tih ciljeva (Argento et al., 2010: 44).

Kao glavne prednosti korporatizacije u Italiji Profeti et al. (2012) i Grossi i Cocciasecca (2023: 297) ističu lakše djelovanje na tržištu, fleksibilnije upravljanje ljudskim potencijalima, mogućnost kreditnog zaduženja kao i distribuciju odgovornosti s lokalnih političara na uprave trgovačkih društava, što su obilježja korporatizacije i u drugim zemljama koje su analizirane u

¹²⁶ U djelokrugu poslova općina ubraja se zbrinjavanje otpada, vodoopskrbu, lokalni javni prijevoz, održavanje lokalnih cesta, obrazovanje, socijalna skrb za invalide, starije i djecu, komunalno redarstvo, planiranje i nadzor zgrada, rekreacijske usluge, knjižnice i groblja. U djelokrugu poslova pokrajina su poslovi prijevoza, zaštite i kontrole okoliša, nadzora ribolova i lovne djelatnosti, ruralnog i urbanističkog planiranja, stručnog obrazovanja i srednje škole te održavanje zgrada.

ovoj doktorskoj disertaciji. Jedan od ključnih trenutaka u razvoju korporatizacije bilo je usvajanje Zakona o lokalnoj samoupravi (Zakon 142/90) iz 1990-ih koji je omogućio jedinicama lokalne samouprave osnivanje trgovačkih društava¹²⁷ za obavljanje lokalnih javnih službi (tal. *Azienda Speciale*) s upravljačkom i financijskom autonomijom što je omogućilo brže donošenje odluka i prilagodbu promjenjivim uvjetima na tržištu. Društva s ograničenom odgovornošću i dionička društva glavni su organizacijski oblici obavljanja lokalnih javnih službi. U djelokrug jedinica lokalne samouprave u Italiji spadaju opskrba vodom, odvodnja, organiziranje lokalnoga javnog prijevoza, održavanje lokalnih cesta, obrazovanje, socijalna skrb za ugrožene skupine u društvu, komunalno gospodarstvo, planiranje i nadzor zgrada, rekreacijske usluge i druge¹²⁸.

Trgovačka društva u Italiji dužna su obavljati glavne poslove sukladno svojim registriranim djelatnostima unutar teritorija jedinice lokalne samouprave. Rastuća rasprostranjenost korporatizacije doprinijela je urbanom razvoju i modernizaciji usluga u velikim i srednjim gradovima, posebno u sjevernim regijama (Citroni et al., 2016: 105) koje su značajno bogatije u odnosu na siromašniji jug države.

Reforme lokalne samouprave u Italiji provodile su se u tri faze (Grossi i Cocciasecca, 2023: 294-296). U *prvoj fazi* od 1990. do 2000. godine započeo je proces stvarne emancipacije trgovačkih društava s ciljem povećanja neovisnosti i odgovornosti te uvođenja menadžerskih principa na temelju doktrine novog javnog menadžmenta, sustava odlučivanja i regulaciju usmjerenu na učinkovitost i ekonomičnost. Jedinice lokalne samouprave uvele su nove organizacijske oblike obavljanja lokalnih javnih službi: institucija (tal. *istituzione*), posebno trgovačko društvo (tal. *azienda speciale*), dioničko društvo (tal. *società per azioni*) i društvo s ograničenom odgovornošću (tal. *società a responsabilità limitata* – SRL). Obilježava ih visok stupanj upravljačke autonomije i smanjenje kontrole jedinica lokalne samouprave. U *drugoj fazi* od 2000. do 2010. godine obilježenoj nesigurnošću, dolazi do promicanja različitih vrijednosti i mišljenja o ulozi javnih i privatnih aktera u pružanju lokalnih javnih usluga. S jedne strane dolazi

¹²⁷ Tijekom posljednjih 150 godina samo su se tri zakona parlamenta izričito bavila regulacijom trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a čini se da niti jedan od njih nije presudan u objašnjenju korporatizacije i njezina razvoja u Italiji. Zakon 103 iz 1903. - Legge Giolitti koji reformira lokalnu samoupravu i uspostavlja formalno priznanje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, tzv. *aziende municipalizzate*, Zakon 142 iz 1990. koji reformira lokalnu samoupravu i pruža trgovačkim društvima povećanu autonomiju u proračunskim postupcima i pravnu osobnost i Zakon 127 iz 1997. - Legge Bassanini bis - daje jedinicama lokalne samouprave mogućnost transformacije svojih trgovačkih društava u privatnopravna dionička društva (tal. *società per azioni*).

¹²⁸ U posljednja dva desetljeća, rast trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u Italiji (regionalnih i općinskih), odnosi se na dva vodeća načela: (1) lokalne javne usluge (u osnovi: voda, plin, lokalni prijevoz, kanalizacija) i (2) druge javne usluge (poput dječjih vrtića, škole, sport, kazalište, itd.) (Osculati et al., 2011).

do zalaganja za privatizaciju i liberalizaciju, a s druge strane postojao je snažan otpor uvođenju konkurencije u javni sektor da bi se zaštitili lokalni javni interesi naročito bogatijih sjevernih jedinica lokalne samouprave. Rezultat reformi bilo je zadržavanje tradicionalnih oblika obavljanja lokalnih javnih službi uz uvođenje novih modela što je za posljedicu imalo izrazitu fragmentiranost oblika. Nacionalno zakonodavstvo karakterizira nesigurnost zbog političkih rasprava i nesuglasica¹²⁹ o mogućim načinima pružanja lokalnih javnih usluga, te zbog često izmijenjenih i dopunjenih zakona zbog čega se jedinice lokalne samouprave često suočavaju s izazovima u odlučivanju o najprikladnijem pravnom obliku za pružanje usluga. *Treću fazu* od 2011. godine karakterizira faza štednje nakon financijske krize s ciljem racionalizacije broja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave zbog njihovog nekonkurentnog položaja a sve s ciljem povećanja konkurentnosti i učinkovitosti javnog sektora. Najvažniji zakon iz tog razdoblja je Konsolidirani zakon o državnim trgovačkim društvima iz 2016. godine koji definira kvalitativne i kvantitativne kriterije za osnivanje i stjecanje dionica u državnim trgovačkim društvima (SOE), a ti kriteriji¹³⁰ uključuju osiguranje izravne povezanosti jedinica lokalne samouprave s institucionalnim ciljevima javnog sektora, odnosno pružanje usluga od javnoga interesa na ekonomičan način. Cilj racionalizacije bio je povećanje učinkovitosti, smanjenje broja trgovačkih društava i povećanje njihove konkurentnosti¹³¹.

Službe od općeg gospodarskog interesa obavljaju se u tri različita oblika: trgovačko društvo u javnom/privatnom/mješovitom vlasništvu, mješovito trgovačko društvo koje bira privatnog partnera putem javnog natječaja i trgovačko društvo u vlasništvu jedinice lokalne samouprave (Argento et al., 2010: 44). U Italiji javno privatno partnerstvo koristi se za pružanje komunalnih djelatnosti vodoopskrbe, opskrbe električnom energijom, opskrbu plinom i zbrinjavanje otpada. Što se tiče vanjskog pružanja usluga, odnosno eksternalizacije zastupljenost je vidljiva kod

¹²⁹ Općine na sjeveru imaju vrlo visoku razinu troškova i nude nižu razinu javnih usluga nego veće jedinice lokalne samouprave (Klarić, 2005: 173).

¹³⁰ Glavni kriteriji racionalizacije broja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave su: trgovačka društva koja se ne smatraju ključnim za ostvarivanje institucionalnih ciljeva jedinica lokalne samouprave, trgovačka društva bez zaposlenih ili s većim brojem članova uprave nego zaposlenih, trgovačka društva koja obavljaju slične djelatnosti od onih na tržištu, trgovačka društva koja imaju manje prihode u posljednje tri godine od određenog praga, trgovačka društva koja su imala gubitke u četiri od promatranih pet poslovnih godina te trgovačka društva koja moraju ograničene operativne troškove (Grossi i Cocciasacca, 2023: 296).

¹³¹ Racionalizacija i revizija je prema godišnjem izvješću Ministarstva gospodarstva smanjila broj trgovačkih društava s oko 6 000 u 2013. godini na oko 4 000 u 2018. godini. Prema izvješću Ministarstva gospodarstva iz 2020. godine u Italiji postoji 1 707 trgovačkih društava u kojima općine imaju najmanje 50 % vlasništva.

djelatnosti održavanja zgrada, IT usluga, administrativnih usluga i čišćenja zgrada (Argento et al., 2010: 53).

Kako bi pružale lokalne javne usluge, jedinice lokalne samouprave stvorile su različite oblike trgovačkih društava u kojima sudjeluju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu (Grossi i Reichard, 2008: 599). Privatni pravni oblici (društva s ograničenom odgovornošću i dionička društva) brzo su rasli posljednjih 20 godina i sada dominiraju kao organizacijski oblik pružanja lokalnih javnih usluga iako pravni oblici najviše ovise o djelatnostima koje obavljaju i veličini jedinice lokalne samouprave. Argento et al. (2010: 46-47) navode sljedeće organizacijske oblike obavljanja lokalnih javnih službi u Italiji:

- a) Institucija (tal. *istituzione*) je organizacijska jedinica kojoj je osnivač i vlasnik jedinica lokalne samouprave, bez pravne osobnosti, ali s upravljačkom i financijskom autonomijom iako je financira jedinice lokalne samouprave, a služi za pružanje društvenih i kulturnih usluga kao što su muzeji, knjižnice, kazališta i drugo. Radi se o klasičnom obliku ustanova koji je poznat u drugim pravnim sustava diljem Europe.
- b) Posebna trgovačka društva (tal. *azienda speciale*) su organizacije javnog prava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave s pravnom osobnošću, upravljačkom i financijskom autonomijom, no ipak financijski ovisna o svojim osnivačima i vlasnicima odnosno jedinicama lokalne samouprave. Osnivaju se radi pružanja gospodarskih djelatnosti koje su strukturno neprofitabilne poput javnog prijevoza, organiziranja parkiranja na javnim površinama i u javnim garažama i drugo kao i obavljanja javnih radova poput opskrbe vodom i odvodnje, prikupljanja otpada, održavanja cesta ili održavanja javnih površina i javnih zelenih površina). Mnogi od ovih oblika kasnije su preoblikovani u društva s ograničenom odgovornošću i dionička društva. Njihova glavna karakteristika je smanjen stupanj autonomije budući da, kao što je istaknuto, ovise o financijskim sredstvima jedinice lokalne samouprave.
- c) Konzorciji (tal. *consorzio*) su organizacije koje su u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave, s istom organizacijskom strukturom kao posebna trgovačka društva a pružaju lokalne javne službe na širem teritoriju koje su strukturno neprofitabilne. Tradicionalni je to i najrašireniji oblik, posebno u malim i srednjim jedinicama lokalne samouprave kojem jedinice lokalne samouprave prebacuju upravljanje lokalnim javnim uslugama, kao što su

zbrinjavanje otpada, prijevoz i socijalne usluge te upravljanje internim uslugama kao što su administrativne i računovodstvene usluge. Radi se o klasičnom zajedničkom obavljanju lokalnih javnih službi u obliku zajedničkog trgovačkog društva s određenim smanjenim stupnjem autonomije i regulacijom od strane jedinica lokalne samouprave koje su osnivači zajedničkog trgovačkog društva.

- d) Zaklade (tal. *fondazione*) i udruge (tal. *associazione*) su oblici regulirani privatnim pravom u cijelosti ili djelomično u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koje financijski ovise o potporama iz proračuna jedinica lokalne samouprave, a osnivaju se za pružanje kulturnih i socijalnih usluga. Dakle, one su bez financijske autonomije i potpuno su ovisne o jedinicama lokalne samouprave.
- e) Zadruga (tal. *cooperativa*) je organizacija uređena privatnim pravom koju osniva veći broj građana koji su zainteresirani za suradnju i solidarnost u pružanju određenih društvenih usluga bez cilja za stjecanjem dobiti. Radi se o obliku koji ima svoju autonomiju, ali ne djeluje na tržištu kako bi na temelju zakona ponude i potražnje pružalo svoje usluge.
- f) Društvo s ograničenom odgovornošću (tal. *società a responsabilità limitata – SRL*) je organizacijski oblik trgovačkog društva koji može biti u većinskom vlasništvu javnog ili privatnog subjekta na temelju privatnog prava¹³², a osniva se za gospodarske aktivnosti manjeg opsega. Radi se o najčešćem obliku koji je poznat i u drugim europskim sustavima lokalne samouprave i ima iste karakteristike kao takvi oblici diljem Europe.
- g) Dioničko društvo (tal. *società per azioni*) je trgovačko društvo koje može osnovati javni ili privatni subjekt s različitim udjelima u vlasništvu (temeljni kapital je minimalno 120 000,00 eura) i najzastupljeniji je oblik. Ima načelnu financijsku autonomiju iako u određenim slučajevima jedinica lokalne samouprave pokriva gubitke takvog trgovačkog društva. Osniva se za pružanje gospodarskih javnih službi srednjeg ili većeg opsega (opskrba vodom, odlaganje otpada, organiziranje javnog prijevoza), javne radove, prostorno planiranje, ali i za određene negospodarske djelatnosti iz područja kulture i socijalne skrbi. Smatra se privlačnijim od drugih organizacijskih oblika jer nudi veću fleksibilnost i lakši pristup financijskim tržištima putem burze. U slučaju trgovačkih društava koja su u vlasništvu dviju

¹³² Minimalni temeljni kapital za takva trgovačka društva iznosi 10 000,00 eura koji se dijeli na udjele kojima se može trgovati na burzi.

ili više jedinica lokalne samouprave, odnosi između dioničara regulirani su posebnim dioničarskim ugovorima, a u slučaju trgovačkog društva s mješovitim javnim i privatnim vlasništvom, odnosi se reguliraju ugovorima između partnera. Tipičan je organizacijski oblik u velikim talijanskim gradovima koji su stvorili velike holdinge za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Najzastupljeniji pravni oblici su oni privatnog prava s više od 5 300 oblika ili 84 % ukupnog broja dok su u javnopravnom statusu njih 1017¹³³. Trgovačka društva čine značajnu transformaciju iz organizacija javnoga prava u organizacije privatnoga prava u korporativnom obliku (Citroni et al., 2016: 104). Od dioničkih društava i društava s ograničenom odgovornošću koja se koriste u pružanju lokalnih javnih usluga, većina je u potpunom vlasništvu jedinica lokalne samouprave¹³⁴. Nekolicina dioničkih društava ima privatni većinski udio, za razliku od društava s ograničenom odgovornošću čiji je privatni većinski udio u porastu. Karakteristično je da veći gradovi u Italiji imaju neposrednu kontrolu nad nizom komunalnih trgovačkih društava, od kojih mnoga postoje niz godina i bave se različitim uslugama kao primjerice opskrbom energijom, opskrbom vodom, odlaganjem otpada, javnim prijevozom i kulturnim uslugama (Argento i Grossi, 2010).

U pogledu autonomije trgovačka društva imaju *pravnu* autonomiju, *upravljačku*¹³⁵ i *financijsku* autonomiju. Odluku o osnivanju trgovačkog društva donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave određuju ciljeve lokalne politike kojima trgovačka društva također moraju težiti, a odnose na kvalitetu usluga, organizacijski koncept trgovačkog društva, financijskih odnosa između trgovačkog društva i jedinice lokalne samouprave kao i ugovornih odnosa između njih. Kontrolni mehanizam jedinice lokalne samouprave kao vlasnika ključan je za nadzor i periodičnu evaluaciju učinka te podrazumijeva uvođenje mjera za prevladavanje mogućih sukoba interesa između jedinice lokalne samouprave i

¹³³ U razdoblju od 2011. do 2015. godine osnovano je preko 1 300 novih privatnopravnih organizacijskih oblika za obavljanje lokalnih javnih službi zato što dionička društva imaju pravo upisati se na burzu i dobiti pristup financijskom tržištu.

¹³⁴ Više od dvije trećine trgovačkih društava pripada jedinicama lokalne samouprave s manje od 50 000 stanovnika.

¹³⁵ Javna trgovačka društva koja pružaju lokalne javne usluge u Italiji obično koriste tradicionalni model korporativnoga upravljanja. U pogledu korporativnoga upravljanja skupština koja predstavlja interese javnog i/ili privatnog subjekta imenuje upravu i nadzorni odbor trgovačkog društva. Skupština dioničara formira se samo kada je trgovačko društvo u vlasništvu više od jedne lokalne samouprave ili je u mješovitom javno-privatnom vlasništvu. Nadzorni odbor sastoji se od predstavnika jedinice lokalne samouprave, a u slučaju mješovitog trgovačkog društva i predstavnik privatnog vlasnika (Grossi i Reichard, 2008: 610). Uprave trgovačkih društava sastoje se u pravilu od jednog člana koji je nositelj svih izvršnih poslova.

trgovačkog društva sustavnim nadzorom stupnja postizanja ciljeva, troškovne učinkovitosti, efektivnosti i kvalitete pruženih usluga (Corte dei Conti, 2018).

Treba istaknuti kako je proces korporatizacije važan segment u djelovanju jedinica lokalne samouprave u Italiji. Prema prevladavajućem načinu razmišljanja osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga bilo je povezano sa smanjenjem javnih rashoda i povećanjem tržišnih ograničenja u Italiji. Utjecaj i pravila tržišta i unaprijed stvoreno nepovjerenje prema lokalnim vlastima dovodi do privilegiranoga statusa trgovačkih društava. Valja primijetiti da se često neprimjereno korištenje trgovačkih društava pokazalo kao sredstvo prikrivanja stvarnih dimenzija javnih rashoda i smanjenja konkurencije. U Italiji proces korporatizacije više se smatra zakonskom obavezom nego strateškim procesom osnaživanja jedinica lokalne samouprave. Glavni razlozi za osnivanje trgovačkih društava bili su: poboljšanje uvjeta pružanja lokalnih javnih usluga, privlačenje privatnih partnera i novih izvora financiranja za pružanje lokalnih javnih usluga i realizaciju infrastrukturnih projekata na siromašnijem jugu te ostvarivanje ekonomije razmjera zbog odabira korporatizacije. Nepostojanje jasnoga i strukturiranoga regulatornog okvira, unatoč golemoj produkciji normi u ovom području i uvjerenje da je prihvaćanje korporatizacije dovoljno za unaprjeđenje upravljanja javnim službama, dovelo je do nepovoljne situacije lokalne samouprave u Italiji.

3.9.3. Korporatizacija u Sloveniji

Donošenjem Ustava Republike Slovenije¹³⁶ 1991. godine (Sl. 1. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06) koji je člankom 9. zajamčio pravo na lokalnu samoupravu kao temeljni oblik demokracije i decentralizacije vlasti počinje razvoj suvremene lokalne samouprave u Sloveniji. Sadašnji sustav lokalne samouprave uspostavljen je od siječnja 1995. godine stupanjem na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1993. godine. Slovenija je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi u cijelosti (ratificirana 1996. godine s primjenom od 1997. godine) tako da njezin sustav lokalne samouprave poznaje načelo supsidijarnosti (u članku 3. i 44. Ustava) kao

¹³⁶ Reformom lokalne samouprave koja je započela usvajanjem novog Ustava, jedinicama lokalne samouprave dodijeljena je nadležnost za lokalne javne poslove koje mogu samostalno uređivati, a koji utječu isključivo na stanovnike konkretne općine (članak 140/1).

temeljno načelo pri raspodjeli poslova¹³⁷ lokalnoga značenja i u cijelosti ga primjenjuje na svim razinama lokalne vlasti.

Poslove iz prenesenoga djelokruga mogu obavljati općine i gradske općine kao jedinice lokalne samouprave pod jednakim uvjetima. Općinsko vijeće (slov. *općinski svet*) je predstavničko tijelo koje ima važnu ulogu u djelovanju lokalnih javnih službi kao oblika upravljanja javnim poslovima. Posebni zakon kojim se povjeravaju pojedini poslovi određuje hoće li se oni povjeriti svim općinama, samo gradskim općinama, općinama na određenom području ili samo jednoj konkretnoj općini. Stoga su bitni elementi lokalne samouprave, u prvom redu njezina funkcionalna, organizacijska i financijska autonomija (Senčur, 2012: 728). Jedinice lokalne samouprave mogu osnovati korporativne aranžmane za reguliranje i obavljanje funkcija i poslova od zajedničkoga interesa, kako je predviđeno zakonom. Prema slovenskoj teoriji, lokalne javne službe se dijele u dvije kategorije: gospodarske i društvene.

Lokalne javne službe se mogu podijeliti na obvezne lokalne službe i neobavezne odnosno fakultativne lokalne javne službe. Među obavezne lokalne javne službe uglavnom se mogu ubrojiti sve lokalne gospodarske javne službe (vodoopskrba, odvodnja, zbrinjavanje i odvoz otpada, upravljanje javnim cestama i komunalnom infrastrukturom, održavanje čistoće javnih površina, upravljanje grobljima i pogrebne usluge te javni prijevoz). U neobavezne ili fakultativne lokalne javne službe mogu se ubrojiti lokalne negospodarske javne službe (stanovanje i upravljanje javnim stanovima, kulturne i sportske djelatnosti, odgoj, socijalna skrb, turističke djelatnosti). Lokalne gospodarske javne službe¹³⁸ organizirane su u skladu s EU okvirom za usluge od općeg gospodarskog interesa (Pevčin i Rakar, 2015: 700). Regulacija gospodarskih javnih službi temelji se na sektorskim zakonima koji obuhvaćaju područja poput javnog prijevoza, energije, komunalnih djelatnosti, komunikacija, vodoopskrbe i odvodnje, upravljanja prirodnim resursima, zaštite okoliša te drugih oblika ekonomskih djelatnosti. S druge strane, društvene javne službe uređene

¹³⁷ Opća klauzula taksativno određuje poslove za zadovoljavanje lokalnih potreba: prostorno planiranje, stvaranje uvjeta za izgradnju objekata za stanovanje i gospodarenje stambenim zemljištem, uređivanje i upravljanje javnim službama, pomaganje rada službi i ustanova za socijalnu skrb, predškolski odgoj i osnovno obrazovanje, briga o zaštiti prirode i okoliša i stvaranje uvjeta za gospodarski razvitak, građenja objekata komunalne infrastrukture, poticanje odgojno-obrazovnih i informacijsko-dokumentacijskih djelatnosti na svojem području, pomaganje knjižnica, financiranja i nadzora nad kulturno-umjetničkim i sportskim aktivnostima i priredbama, građenja lokalnih cesta i reguliranja prometa na svojem području, pružanja protupožarne zaštite i pomoći u slučaju elementarnih nepogoda, davanje novčane pomoći i simboličnih nagrada u posebnim prilikama, briga za javni red i sigurnost, organiziranje pogrebnih poslova, propisivanje prekršaja i prekršajnih sankcija za povredu lokalnih akata, uređivanja drugih lokalnih poslova javnoga značenja.

¹³⁸ Tijekom 20. stoljeća, a posebice nakon Drugog svjetskog rata, jedinice lokalne samouprave preuzimaju važan dio javnih službi (tzv. društvena uloga lokalne samouprave) (Pevčin i Rakar, 2015: 698).

su zakonodavstvom koje se odnosi na znanost i obrazovanje, kulturu, zdravstvo, sport, socijalne usluge, skrb za djecu i osobe s invaliditetom te sustav socijalnog osiguranja (Pevčin i Rakar, 2015: 701). Financijska kriza potaknula je dodatni pritisak na lokalnu samoupravu Slovenije da preispita pitanje učinkovitosti lokalne potrošnje i pružanja lokalnih javnih usluga.

Ustav Republike Slovenije predstavlja najvažniji pravni akt u državi koji postavlja neke temeljne odredbe koje su ključne za sva pravna područja, uključujući ona koja se tiču korporatizacije, a na temelju kojeg su doneseni ostali sektorski zakonski propisi. Lokalne javne usluge, kako gospodarske tako i društvene, bile su pod velikim pritiskom tržišta posljednjih godina, što je promijenilo i opseg i način pružanja lokalnih javnih usluga. Lokalne javne usluge¹³⁹ mogu se pružati kroz dva osnovna modela - javni i privatni (Pevčin i Rakar, 2015: 704). Jedinice lokalne samouprave mogu te usluge organizirati interno, preko vlastitih upravnih tijela jedinica lokalne samouprave, ili osnivanjem javnih ustanova i trgovačkih društava. Također, usluge se mogu pružati putem koncesija ili druge načine predviđene zakonom.

Korporatizacija u Sloveniji odnosi se na proces preoblikovanja javnih trgovačkih društava u korporativne entitete koji posluju po tržišnim principima, ali ostaju u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Korporatizacija je dio šireg procesa tranzicije iz socijalističkog u tržišno orijentirani ekonomski sustav koji je u Sloveniji započeo nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Nakon osamostaljenja Slovenija je pokrenula ekonomsku tranziciju trgovačkih društava koja su dotad bila u društvenom vlasništvu. Cilj je bio stvoriti efikasna trgovačka društva koja će imati upravljačku, pravnu i finansijsku autonomiju, no pritom će ostati u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Zadaća takvih trgovačkih društava jest povećanje učinkovitosti, odgovornosti uprava te jačanja konkurentnosti. Osnivanje trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga u Sloveniji imalo je za cilj dati opsežnu upravljačku autonomiju i fleksibilnost u pružanju lokalnih javnih usluga budući da se na korporatizaciju gledalo kao tako da jedinice lokalne samouprave odvoje politiku od praktične provedbe pružanja lokalnih javnih usluga.

Trgovačko društvo (slov. *javno podjetje*) najčešći je oblik za pružanje lokalnih javnih službi za gospodarske djelatnosti (Rakar et al., 2019: 165), a najčešće su organizirana kao društva s ograničenom odgovornošću i dionička društva koja službu obavljaju profitno. Društvo s ograničenom odgovornošću može imati jednog ili više osnivača i temeljni mu je kapital 7 500,00

¹³⁹ Oblici pružanja lokalnih javnih usluga u Sloveniji propisani su Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o zavodima, Zakonom o uslugama od općega gospodarskog interesa i Zakonom o javno-privatnom partnerstvu.

aura. Osnivač trgovačkog društva je jedinica lokalne samouprave koja nadzor nad trgovačkim društvom osigurava putem predstavnika u upravnom ili nadzornom odboru odnosno putem imenovanja člana uprave. Trgovačka društva imaju visok stupanj upravljačke i financijske autonomije.

Koncesije predstavljaju jedan od oblika pružanja lokalnih javnih usluga, najčešće u sektorima kao što su javni prijevoz, zbrinjavanje otpada te održavanje groblja i krematorija. Razlog za korištenje ovog modela je postizanje ekonomičnosti i racionalizacije u pružanju usluga (Strmečki, 2006). Treći važan oblik odnosi se na pružanje lokalnih javnih usluga kroz vlastiti pogon (režijski obrat) posebno u situacijama kada osnivanje trgovačkog društva ili dodjela koncesija nije ekonomski opravdana zbog malog obujma ili njihove specifične prirode. Najrjeđi oblik su javne gospodarske ustanove (slov. *javni gospodarski zavod*), koje se osnivaju u slučajevima kada određena javna služba nije održiva na profitnoj osnovi ili kad ostvarivanje profita nije primarni cilj te službe.

Slovensko zakonodavstvo predviđa različite oblike zajedničkog upravljanja lokalnim javnim uslugama. To uključuje osnivanje javnih agencija, zavoda, trgovačkih društava, fondova i ustanova; formiranje zajedničkih upravnih tijela lokalnih samouprava (engl. *joint municipal administration*) koja preuzimaju određene zadatke iz njihove nadležnosti; stvaranje zajedničkih tijela za osnivanje javnih zavoda ili trgovačkih društava; organizaciju zajedničkih tijela za pravno zastupanje lokalnih samouprava i pravnih osoba koje su one osnovale pred sudovima i državnim tijelima; interesne grupe za koordinaciju administrativnih zadataka te realizaciju razvojnih i investicijskih programa kao i organizacije koje zastupaju lokalnu samoupravu, koordiniraju aktivnosti i skrbe o zajedničkim interesima (Rakar et al., 2015: 705-706).

U posljednja dva desetljeća u Sloveniji se bilježi značajan razvoj alternativnih načina organizacije lokalnih javnih službi, posebno kroz korporatizaciju i suradnju s privatnim sektorom. Ovaj razvoj uključuje zajedničko pružanje usluga te financiranje i izgradnju javne infrastrukture. Zakon o javno-privatnom partnerstvu definira javno-privatno partnerstvo kao ugovorni oblik suradnje, koji se može ostvariti na nekoliko načina: 1) koncesijsko partnerstvo, pri čemu koncedent (država, lokalna samouprava ili drugi javnopravni subjekt) privatnom partneru (pravnoj ili fizičkoj osobi) dodjeljuje posebna i ekskluzivna prava za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa ili drugih aktivnosti u javnom interesu, uključujući gradnju objekata ili instalacija te partnerstvo u javnoj nabavi, 2) partnerstvo temeljeno na kapitalu podrazumijeva suradnju u kojoj

javni i privatni partneri osnivaju zajedničku pravnu osobu, privatni partner preuzima dio javnog partnera u javnom trgovačkom društvu ili jedan od partnera stječe udio u subjektu privatnog ili javnog prava putem rekapitalizacije ili sličnih modela (Grafenauer i Klarić, 2011: 67-83).

Prema novodonesenom Zakonu o javno-privatnom partnerstvu u Sloveniji, postoji niz mogućih oblika takvoga partnerstva u kojima se privatni sektor nastoji namamiti na financiranje i upravljanje velikim infrastrukturnim projektima pri čemu se uloga općine delegira na regulaciju i nadzor. Postoji širok spektar korporatizacije i aranžmana javno-privatnoga partnerstva. S jedne strane spektra postoje ugovori o uslugama, pri čemu lokalna zajednica zadržava ne samo vlasništvo nad infrastrukturom izbačenom iz vanjskih izvora, već je također odgovorna za ulaganja i rizik. S druge su strane čiste koncesije i BOT (*Build-operate-transfer*) ugovori o projektnom financiranju, pri čemu koncesionar gradi, financira i posjeduje infrastrukturu koju nakon isteka koncesije prenosi na koncedenta.

Što se tiče trenda remunicipalizacije, koji je posljednjih godina prisutan u većini zemalja Europske unije, situacija u Sloveniji pokazuje da su modeli provođenja lokalnih javnih službi ostali uglavnom nepromijenjeni od osamostaljenja. Na području negospodarskih javnih službi i dalje prevladavaju javne ustanove kao pružatelji usluga, dok su u gospodarskim javnim službama dominantna javna trgovačka društva. Time se može zaključiti da trend remunicipalizacije nije prisutan u Sloveniji. Koncesije, kao oblik privatizacije, još uvijek postoje, ali ne postoji javno dostupna evidencija dodijeljenih koncesija. S obzirom na to da je istek koncesija najčešći razlog za remunicipalizaciju, autori naglašavaju potrebu za budućim empirijskim istraživanjima o ovoj temi, koja su trenutačno rijetka u slučaju Slovenije.

<i>Zemlja</i>	<i>Organizacijski oblici</i>	<i>Pravna osobnost</i>	<i>Autonomija</i>	<i>Pretežiti cilj</i>	<i>Sudjelovanje privatnog sektora</i>
Njemačka	1. Upravni odjel unutar jedinice lokalne samouprave (engl. <i>in-house provision</i>) 2. Vlastiti pogon (njem. <i>Eigenbetrieb</i>) 3. Javna ustanova ili zaklada (njem. <i>Anstalt/Stiftung des öffentlichen Rechts</i>) 4. Zajednički zavod više jedinica lokalne samouprave (njem. <i>Zweckverband</i>)	Varira (da/ne)	Od ograničene do visoke	Učinkovito pružanje javnih usluga	Da (PPP, <i>outsourcing</i> , privatni sektor)

	5.	Trgovačko društvo u javnom vlasništvu (njem. <i>Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH / Aktiengesellschaft – AG</i>)				
	6.	Javno-privatno partnerstvo (njem. <i>öffentlich-private Partnerschaft</i>)				
	7.	Ugovaranje s vanjskim pružateljima (njem. <i>funktionale Privatisierung</i>)				
	8.	Privatna poduzeća (njem. <i>materielle Privatisierung</i>)				
Italija	1.	Institucija bez pravne osobnosti (tal. <i>istituzione</i>)	Većinom da	Srednja do visoka	Zadovoljava vanje lokalnih i socijalnih potreba	Da (posebno kod SRL i SpA)
	2.	Posebno javno trgovačko društvo (tal. <i>azienda speciale</i>)				
	3.	Konzorcij više jedinica lokalne samouprave (tal. <i>consorzio</i>)				
	4.	Zaklada ili udruga (tal. <i>fondazione / associazione</i>)				
	5.	Zadruga građana (tal. <i>cooperativa</i>)				
	6.	Društvo s ograničenom odgovornošću (tal. <i>società a responsabilità limitata – SRL</i>)				
	7.	Dioničko društvo (tal. <i>società per azioni – SpA</i>)				
Slovenija	1.	Trgovačko društvo u javnom vlasništvu (slov. <i>javno podjetje – d.o.o. / d.d.</i>)	Da	Visoka kod trgovačkih društava; niska kod režijskog obrta	Mješoviti – javna usluga i/ili profit	Da (trgovačka društva, koncesije)
	2.	Koncesionar (<i>koncesija</i>) Vlastiti pogon (slov. <i>režijski obrat</i>)				
	3.	Javna gospodarska ustanova (slov. <i>javni gospodarski zavod</i>)				

Tablica 8. Usporedni prikaz oblika pružanja lokalnih javnih usluga u Njemačkoj, Italiji i Sloveniji. Izvor: autor.

3.10. Zaključak

Većina suvremenih analiza o institucionalnim alternativama vezanim za modele obavljanja javnih usluga od strane privatnoga sektora svedene su na raspravu o pozitivnim i negativnim

učincima korporatizacije kao i čimbenicima koji utječu na procese korporatizacije. Više znanstvenih istraživanja pokazalo je da su trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave neučinkovita, a općeprihvaćeno mišljenje jest da prijenos vlasništva s jedinica lokalne samouprave na privatni sektor povećava učinkovitost. Prvo, privatni sektor raspolaže velikom ekonomskom snagom, dok javni sektor nema toliku ekonomsku moć i sukladno tome, pozitivni trendovi u ekonomiji mogu imati i pozitivne učinke na trgovačka društva koja su korporatizirana. Drugo, gledano iz perspektive političke ekonomije, trgovačka društva često „idu za” političkim ciljevima i subjekti su političkoga oportunizma. Uzevši to u obzir, korporatizacija takvih trgovačkih društava potencijalno smanjuje politički angažman zato što odluke više nisu u rukama političara. Kao rezultat, korporatizacija može imati dvostruke učinke na trgovačka društva: povećati ekonomski poticaj i smanjiti politički angažman.

Korporatizacija trgovačkih društava predlaže se kao alternativa privatizaciji. Korporatizacija ili komercijalizacija odnosi se na institucionalne aranžmane u kojima trgovačko društvo zadržava svoje dosadašnje vlasništvo, ali kontrola nad poslovnim odlukama u rukama je uprave trgovačkog društva. Takve organizacije, odnosno trgovačka društva nisu rijetkost u pružanju sve širega kruga djelatnosti komunalnoga karaktera, ali i onih službi od općega javnog interesa.

U svim dosad provedenim analizama i istraživanjima vezanim uz korporatizaciju znanstvenici, praktičari i lokalni političari primijetili su značajan rast broja trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga. Ovaj proces korporatizacije primjetan je u mnogima zemljama i čini se da za posljedicu ima transformaciju lokalne vlasti u više entitetske javne institucije, koje su vrlo različite od njihovih prethodnica. Analiza učinka korporatizacije na lokalnoj razini zanimljiva je iz nekoliko razloga. Veličina proračuna na lokalnoj razini glavna je briga kreatora gospodarske i javne politike i u tom kontekstu procesi korporatizacije mogu imati pozitivne učinke budući da mogu smanjiti troškove jedinica lokalne samouprave za one djelatnosti koje se korporatiziraju, a koje je obavljala jedinica lokalne samouprave samostalno. Također, uloga javnoga sektora značajno se promijenila posljednjih godina jer se dogodio pomak od javnoga sektora koji pruža javne usluge do uloge u kojoj je jamac i koji snosi konačnu odgovornost za učinkovitost obavljanja lokalnih javnih usluga. U takvom okružju, gdje je „proizvodnja” lokalnih javnih usluga samo jedno od mnogih institucionalnih rješenja za pružanje javnih usluga, lokalne vlasti sve se više suočavaju s tipičnim „napravi ili kupi“ odlukama. Zbog toga su posljedice delegiranja lokalnih javnih usluga

postale od velike važnosti za kreatore javnih politika pri odabiru organizacijskih struktura za pružanje javnih usluga.

Međutim, lokalne strukture i procesi postali su složeniji i netransparentniji, ugrožavajući odgovornosti i osporavajući demokratska načela. Ovo je posebno relevantno ondje gdje lokalna samouprava čini veliki dio u javnom sektoru koji je mjeren udjelom javne potrošnje i javnoga zapošljavanja. Iako korištenje trgovačkih društava za lokalne javne usluge ima pozitivan učinak i učinkovit utjecaj na javne komunalne usluge (npr. prikupljanje smeća, vodoopskrba i tranzit usluge), u usporedbi s domaćim lokalnim odredbama, korporatizacija povećava nekoliko izazova javnoga upravljanja, posebno one povezane s demokratskim vrijednostima i javnim upravljanjem. Korporatizacija je još uvijek dosta slabo istražen proces na globalnoj razini, a najveći razlog tome jest što je literatura uokvirena granicama zemlje o kojoj se piše. Prvospomenuti problem također je povezan s nedostatkom komparativnoga istraživanja jer se svaka zemlja koncentrira na vlastiti slučaj unutar svojih granica. Razlike koje bi se utvrdile komparativnim istraživanjima pojedinih zemalja čine se jako bitnima kako bi se ustanovilo koje su to komparativne prednosti i nedostaci korporatizacije, odnosno koja bi pozitivna iskustva korporatizacije dovela u korelaciju s onim zemljama koje nisu bile sklone korporatizaciji. Stoga je potrebna bliža istraživačka suradnja između znanstvenika, što bi pomaknulo granice proučavanja korporatizacije na lokalnoj razini nekoliko koraka naprijed, u smislu empirijskoga znanja, teorijskih inovacija i metodološkoga razvoja.

4. KOMUNALNE SLUŽBE U REPUBLICI HRVATSKOJ

4.1. Uvodna razmatranja

Poglavlje „Komunalne službe u Republici Hrvatskoj“ važan je dio doktorske disertacije budući da sintetizira prethodna dva poglavlja u kojima se obrađuju lokalne javne službe u kontekstu lokalne samouprave i korporatizacija u lokalnim javnim službama te ih aktualizira na primjeru Republike Hrvatske. Poglavlje se sastoji od dvanaest potpoglavlja koja sustavno prate cjelokupnu problematiku vezanu uz komunalne službe u Republici Hrvatskoj. Nakon uvodnog poglavlja razmatra se pojam lokalnih javnih službi s terminološkog aspekta te trendovi u njihovom razvoju s posebnim naglaskom na komunalne djelatnosti kao one koje su najbliže građanima. Paralelno se ukratko objašnjavaju organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti razdvojeni na one koje obavlja javni sektor te one koje obavlja privatni sektor. Nadalje, daje se povijesni razvoj lokalnih komunalnih službi do samostalnosti Republike Hrvatske s posebnim naglaskom na tri faze razvoja lokalnih javnih službi u razdoblju od 1950. do 1991. godine za čije je razumijevanje bilo potrebno objasniti i ustavna uređenja na temelju tada važećih ustava iz 1946., 1963. i 1974. godine kao i terminologiju koja je tada bila važeća za trgovačka društva. Razvoj i ulogu komunalnih službi u Republici Hrvatskoj promatra se u razdoblju centralizacije od 1991. do 2000. godine i donošenja prvih sustavnih propisa iz lokalne i područne (regionalne) samouprave i komunalnog gospodarstva te aktivnih procesa decentralizacije nakon 2000. godine i promjene vlasti. Pravno uređenje komunalnih djelatnosti prema važećem zakonodavstvu obuhvaća analizu Ustava, međunarodnih propisa, zakona, podzakonskih propisa i općih akata jedinica lokalne samouprave u području komunalnih službi. U nastavku se detaljno analiziraju važeći organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti sistematizirani na one oblike u kojima se komunalne službe obavljaju neposredno i one oblike putem kojih se obavljaju posredno te se analiziraju prednosti i nedostaci svakog pojedinog organizacijskog oblika. Suradnja u području komunalnog gospodarstva važna je prvenstveno zbog toga što omogućuje jedinicama lokalne samouprave sa slabijim kapacitetima ostvarivanje dostupnosti komunalnih službi ako organiziraju obavljanje komunalnih djelatnosti s drugim jedinicama lokalne samouprave i time djeluju poticajno na razvoj procesa korporatizacije. Upravljanje trgovačkim društvima i visok stupanj autonomije u slučaju uprava koje su profesionalne i nisu pod kontrolom jedinica lokalne

samouprave, odnosno pod umanjenim su stupnjem autonomije u slučaju nadzornih odbora koji su imenovale jedinice lokalne samouprave važni su za razumijevanje procesa korporatizacije, iako se u ovoj doktorskoj disertaciji ne ispituje hipoteza koja uključuje utjecaj uprave na razvoj procesa korporatizacije. Stoga se u tom dijelu analiziraju uprava, skupština i nadzorni odbor kao organi trgovačkog društva, ali i unutarnje ustrojstvo trgovačkog društva i radni odnosi zaposlenih u trgovačkim društvu. U slučaju povjeravanja obavljanja određenih komunalnih djelatnosti *in house* iznimka je ona koja omogućuje donošenje odluka za određene organizacijske oblike bez pretjeranih dugotrajnih postupaka javne nabave, ali uz kumulativno ispunjenje određenih zakonskih pretpostavki. Zaključno, za učinkovito obavljanje komunalnih službi važan je i nadzor koji uključuje različite postupke i mjere za njihovo zakonito obavljanje.

4.2. Komunalne djelatnosti i lokalne javne službe

Rast gustoće naseljenosti i formiranje sve većih urbanih područja, uz naglašeni utjecaj sveprisutne *globalizacije*, u suvremenom svijetu stavlja lokalne javne službe u središte pažnje lokalne zajednice na određenom teritorijalnom području, odnosno njezinih građana i gospodarstva. *Decentralizacijom* upravljanja lokalnih javnih usluga jedinice lokalne samouprave obavljaju niz djelatnosti među kojima su najvažnije one komunalne pri čemu je organizacija načina obavljanja komunalnih djelatnosti važan, ako ne i najvažniji, segment obavljanja poslova iz djelokruga jedinica lokalne samouprave. Odabir optimalnog modela obavljanja komunalnih djelatnosti s ciljem učinkovitog i ekonomičnog obavljanja lokalnih javnih službi nameće se kao važna zadaća jedinica lokalne samouprave kojoj one moraju dati veliku važnost budući da odabir pogrešnog modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti može imati mnoge negativne posljedice na jedinice lokalne samouprave. Pritom vrlo važnu ulogu u obavljanju te važne zadaće imaju i načela komunalnoga gospodarstva u hrvatskom zakonodavstvu koja su usklađena sa zajedničkim načelima o obavljanju službi od općeg interesa u Europskoj uniji.

Republika Hrvatska nema posebnim zakonom uređene javne službe što za posljedicu ima potpunu odsutnost razlikovanja dvije temeljne kategorije javnih službi odnosno gospodarskih i negospodarskih službi te posebno uređenog regulatornog okvira gospodarskih javnih službi kojom bi se propisala opća pitanja njihovog funkcioniranja (Đulabić, 2009: 97). Sustav lokalnih javnih službi u Republici Hrvatskoj nije uređen sustavnim propisom dok je sustav komunalnih službi

uređen sustavnim propisom odnosno ZKG-om i drugim dodatnim zakonskim propisima koji u manjem dijelu uređuju određene komunalne službe¹⁴⁰. Međutim, nedostaje cjelovita strategija za reformu lokalnih javnih službi u Republici Hrvatskoj, dok na regulaciju ove materije prvenstveno utječu političke prilike poput promjena vlasti na razini države i drugi promjenjivi čimbenici na koje jedinice lokalne samouprave ne mogu utjecati. Jedini stabilan element koji omogućuje postupne promjene u sustavu lokalnih javnih službi jest europski koncept usluga od općeg interesa (Koprić et al., 2016: 201-215). Također, ne postoji ni usustavljena terminologija¹⁴¹ koja se odnosi na javne službe. Prema Đulabiću (2009: 98-99, 2021: 34), neusklađenost terminologije proizlazi iz nejasne teorijsko-doktrinarne koncepcije koja stoji u pozadini brojnih termina te činjenice da se pod pojam javnih službi često svrstavaju pretežno negospodarske djelatnosti, ali i iz relativno fragmentiranog i povremenog neplanskog razvoja različitih sektora.

Lokalne javne službe prošle su kroz značajne promjene u zadnjih 35 godina koje su rezultat cjelokupnih društveno-političkih promjena u Republici Hrvatskoj odnosno prelaska iz socijalističkoga uređenja u tadašnjoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji u tržišno orijentirano društveno-političko uređenje. Komunalne službe bile su u djelokrugu poslova jedinica lokalne samouprave i predstavljale su i tada decentralizirane, odnosno lokalne javne službe. Razdoblje pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji obilježava jasan cilj za postizanjem učinkovitijega obavljanja komunalnih djelatnosti uvođenjem *tržišnih načela* te *javno-privatnog partnerstva, povećanoga broja koncesija i korporatizacije* u području komunalnih djelatnosti. Svi ti trendovi i aktivnosti odvijaju se s ciljem pronalaženja optimalnog modela za obavljanje komunalnih djelatnosti koji bi bio prilagođen posebnostima hrvatskog sustava lokalne samouprave uvažavajući velike razlike u kapacitetima jedinica lokalne samouprave, dosadašnjom tradicijom u razvoju lokalnih javnih službi kao i stvarnim potrebama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Općenito, tradicija korporatizacije u hrvatskoj lokalnoj samoupravi postoji, ali ne

¹⁴⁰ Sljedeći zakonski propisi uređuju određene komunalne djelatnosti kao lokalne javne službe:

- Zakon o sigurnosti prometa na cestama i Zakon o trgovini uređuju komunalnu djelatnost parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama dok komunalnu djelatnost javnih tržnica na malo uređuje Zakon o trgovini
- Zakon o grobljima uređuje komunalnu djelatnost usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja
- Zakon o prijevozu u cestovnom prometu i Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu uređuju komunalnu djelatnost komunalnog linijskog prijevoza putnika i
- Zakon o zaštiti od požara uređuje komunalnu djelatnost obavljanja dimnjačarskih poslova.

¹⁴¹ U različitim zakonima koriste se izrazi poput djelatnosti od posebnog društvenog interesa, djelatnosti od javnog interesa, reguliranih djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge, službe od općeg gospodarskog interesa i slični pojmovi (Koprić et al., 2021: 256), dok Đulabić (2021: 30) zaključuje da hrvatski pravni sustav zagovara pojam službe za organiziranje djelatnosti kojima se zadovoljava javni interes.

postoji razvijena praksa upravljanja od strane uprava i uvođenje naprednih tehnologija u obavljanje lokalnih javnih službi s ciljem smanjenja troškova njihovog obavljanja.

Snažan utjecaj *europeizacije* nakon promjene vlasti na razini države početkom 2000. godine utjecao je na *privatizaciju, liberalizaciju i korporatizaciju* lokalne samouprave naročito u području usluga od općeg gospodarskog interesa poput opskrbe električnom energijom, opskrbe plinom i zbrinjavanja otpada te djelomično određenih negospodarskih službi od općeg interesa, a *trgovačka društva opće namjene i specijalizirana trgovačka društva te javne ustanove* dominantni su modaliteti za pružanje lokalnih javnih službi. Putem javnih ustanova organizira se obavljanje negospodarskih službi od općeg interesa dok trgovačka društva pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa. Ulaskom Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije 2013. godine došlo je do sužavanja lepeze komunalnih djelatnosti te promjena u načinu obavljanja pojedinih komunalnih službi zbog prilagodbe pravnoj stečevini Europske unije kao i standardizacije službi od općega gospodarskoga interesa¹⁴². Sudjelovanje privatnoga sektora u pružanju komunalnih službi uređeno je zakonskim i podzakonskim propisima, a u praksi je zaživjelo kroz koncesionirane javne službe i ugovore o obavljanju komunalne djelatnosti. No, i nadalje je ustaljena tradicija dominantnog obavljanja lokalnih javnih službi putem javno-sektorskih modela obavljanja lokalnih javnih službi u modalitetima kako je prethodno već istaknuto ,pri čemu su trgovačka društva u javnom vlasništvu tradicionalno najizrazitiji oblik za obavljanje niza komunalnih i srodnih službi. Razloge za to pronalazimo u nedovoljnoj spremnosti jedinica lokalne samouprave za ulazak privatnog sektora u obavljanje lokalnih javnih službi, ustaljenim navikama građana i lokalnih vlasti na iskustva i znanje o postojećim modalitetima obavljanja lokalnih javnih službi, bojazni od naglih promjena u uhodanom sustavu lokalnih javnih službi pri čemu se pretpostavlja da ulaskom privatnog sektora u njihovo obavljanje može doći do smanjene kvalitete i rasta troškova njihovog obavljanja, nedovoljnom broju stručnjaka koji posjeduju znanja i vještine u pronalaženju optimalnih oblika za obavljanje lokalnih javnih službi, kao i općenitim zakonskim propisima koji su brzo stupili na snagu zbog preuzimanja pravne stečevine Europske unije, a da pritom nije provedena prethodna stručna analiza i utvrđivanje ciljeva koji se žele postići u razvoju lokalnih javnih službi na razini Republike Hrvatske.

¹⁴² Zbog toga je i Republika Hrvatska mijenjala zakonsku regulaciju komunalnih djelatnosti te provodila reformu u opskrbi plinom i toplinskom energijom, vodnim uslugama i upravljanju otpadom.

U razvoju lokalnih javnih službi komunalne djelatnosti imaju izuzetnu važnost za kvalitetu svakodnevnog života na području jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Komunalno gospodarstvo predstavlja važan dio ukupnog gospodarstva određene zemlje, uključujući komunalne djelatnosti kojima se na određenom teritorijalnom području građanima i gospodarstvu osiguravaju javne službe ključne za zadovoljavanje njihovih osnovnih potreba. Jedinice lokalne samouprave imaju interes da se komunalne djelatnosti obavljaju učinkovito i ekonomično dok, s druge strane, građani i gospodarstvo traže brze, moderne i što jeftinije lokalne javne službe. Stoga se radi o obostranom interesu jedinica lokalne samouprave te građana i gospodarstva kao korisnika lokalnih javnih službi za njihovim što uspješnijim obavljanjem, uvažavajući načela komunalnog gospodarstva. Taj obostrani interes temelji se na kontinuiranoj interakciji dionika koja uključuje pružanje lokalnih javnih usluga, korištenje i plaćanje naknade za njihovo korištenje.

U hrvatskom zakonodavstvu poznata je jedna definicija komunalnih djelatnosti iz članka 21. ZKG prema kojoj su „komunalne djelatnosti one djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačno korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave“¹⁴³. Svaka jedinica lokalne samouprave ima samostalnost u odlučivanju na koji način će organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti, što dovodi do razlika u modalitetima njihovog provođenja među različitim jedinicama lokalne samouprave ovisno o njihovim kapacitetima i potrebama. Postoji nekoliko poznatih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti koji su usporedivi s istovjetnim oblicima i u drugim zemljama, a najčešći su oblici *trgovačkih društava* za pružanje lokalnih javnih usluga, *vlastiti pogoni* jedinica lokalne samouprave koje nemaju pravnu osobnost, *ugovaranje s vanjskim pružateljima*¹⁴⁴, *koncesije* ili *putem javno privatnih partnerstva*. Promjena u načinu pružanja lokalnih javnih usluga u smislu popuštanja monopola lokalnih vlasti jedna je od ključnih sastavnica suvremenoga razvoja europske

¹⁴³ Pored zakonske, u literaturi se mogu se naći i teorijske definicije komunalnih službi. Tako Đerđa (2006: 213) navodi da je nekoliko autora dalo svoje definicije komunalnih djelatnosti te spominje Gatarića (1986: 26) koji je komunalne djelatnosti definirao kao „one djelatnosti koje su po svom sadržaju i značenju nezamjenjivi uvjet života i rada ljudi te organizacija i zajednica u naselju“ i Antića (2000: 5) koji ih određuje kao „propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlašteni subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja“ dok Sarvan (2008: 1060) definira komunalne djelatnosti kao „gospodarske djelatnosti kojima se pružaju javne usluge od interesa za fizičke i pravne osobe na razini lokalne zajednice u kojoj svakodnevno žive i rade te kojima se neposredno ostvaruju svakodnevne potrebe građana u naseljima“.

¹⁴⁴ Radi se o fleksibilnim, kratkotrajnim ugovornim aranžmanima koji se obično koriste za groblja i održavanje lokalnih cesta, javne rasvjete i slično. U pravilu, za obavljanje navedenih djelatnosti jedinice lokalne samouprave ne raspolažu tehničkom opremljenošću za obavljanje složenijih radnih zadataka poput održavanja lokalnih cesta ili javne rasvjete zbog čega pribjegavaju ovom obliku obavljanja komunalnih djelatnosti.

lokalne samouprave (Koprić, 2021: 9) pri čemu korporatizacija te uključivanje privatnog i civilnog sektora imaju bitnu ulogu. Zapravo, korporatizacija je pritom najznačajniji proces u kojem dolazi do smanjenja značenja utjecaja lokalnih vlasti na obavljanje lokalnih javnih službi.

Za komunalne djelatnosti osnivaju se, kao dominantan organizacijski oblik, trgovačka društva. Rijetki su slučajevi da se komunalne djelatnosti obavljaju putem javnih ustanova¹⁴⁵, vlastiti pogon je nešto češći organizacijski oblik u manjim gradovima, a česta je praksa da komunalne djelatnosti obavljaju treće osobe na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Veliki gradovi, u pravilu, rijetko osnivaju vlastite pogone, već se primjenjuje modalitet obavljanja lokalnih javnih službi koji najčešće koriste općine i iznimno manji gradovi kojima je to najjednostavniji, cjenovno najjeftiniji i personalno najlakše dostupan i provediv način obavljanja komunalnih djelatnosti na svojem području jer imaju ograničene kapacitete za obavljanje lokalnih javnih službi. Komunalne djelatnosti obavljaju se kao *javna služba* a djelatnosti koje obavljaju nisu u svrhu stjecanja dobiti, već kako bi se građanima i gospodarstvu odnosno korisnicima omogućile dobrobiti isporučivanjem lokalnih javnih usluga. Koncesije su najzastupljeniji oblik alternativnih modaliteta pružanja lokalnih javnih usluga. Osim koncesija, postoje i drugi načini angažiranja privatnih pružatelja usluga, kao što su *outsourcing*, ugovaranje s vanjskim pružateljima (engl. *contracting-out*) i javno-privatno partnerstvo (Koprić, 2021: 10).

Privatni sektor nikada nije postigao značajniji prodor u pružanje lokalnih javnih usluga da bi se razmatrala mogućnost ponovne *remunicipalizacije* određenih lokalnih javnih službi (Koprić et al., 2016: 201-215). Sudjelovanje privatnoga sektora u pružanju usluga javnoga sektora zakonski je omogućeno, no u razdoblju od osamostaljenja Republike Hrvatske vrlo slabo se primjenjuje zbog prethodno istaknutih razloga. Proces remunicipalizacije kojim se pružanje određenih lokalnih javnih usluga s privatnih pružatelja prebacuje na one pružatelje koji su u vlasništvu jedinica lokalne samouprave nije zastupljen budući da nije zaživjelo sudjelovanje privatnog sektora u pružanju lokalnih javnih usluga. Naime, uvriježeno je da u Republici Hrvatskoj jedinice lokalne samouprave obavljaju lokalne javne službe uz uključivanje privatnog sektora samo za one komunalne djelatnosti za koje jedinice lokalne samouprave ne mogu osigurati napredna tehnološka rješenja za njihovo obavljanje. Stoga, ulogu privatnog sektora možemo promatrati kao sporednu u

¹⁴⁵ Rijedak primjer javne ustanove koja je obavljala djelatnost opskrbe vodom je Javna ustanova Izvor Ploče koja je preoblikovana u društvo s ograničenom odgovornošću sukladno kogentnim odredbama ZV-a.

razvoju lokalnih javnih službi jer svoju svrhu ispunjavaju samo onda kada se lokalna javna služba ne može u potpunosti obaviti *in house*.

4.3. Povijesni razvoj lokalnih komunalnih službi do samostalnosti Republike Hrvatske

Lokalne komunalne službe u Republici Hrvatskoj imaju dugu tradiciju te su tijekom vremena bile uređene na različite načine, odnosno u različitim organizacijskim oblicima. Razvoj lokalnih komunalnih službi u različitim modalitetima koji su danas zastupljeni možemo promatrati na primjeru Grada Zagreba gdje su prvi linijski javni prijevoz putnika kao komunalnu djelatnost obavljali konjski omnibusi 1844. godine. Daljnji razvoj modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi nalazimo 1891. godine kada na temelju koncesije za obavljanje prijevoza, s radom počinje konjski tramvaj u vlasništvu Društva zagrebačkih građana. Zagrebački električni tramvaj (ZET) osnovan je 1909. godine. Prve organizirane komunalne lokalne službe u Zagrebu osnovane su 1878. godine na temelju odluke Gradskog poglavarstva, koje je osnovalo trgovačko društvo Zagrebački vodovod za djelatnost opskrbe vodom koji je nakon izgradnje centrale integriran u trgovačko društvo Munjara i vodovod slobodnog kraljevskog glavnog grada Zagreba. Zagrebačka plinara osnovana je još 1863. godine, što je bilo 11 godina nakon što je prva plinara počela raditi u Rijeci, a iste godine uvedena je i javna plinska rasvjeta (Pavić, 2001). Prvi oblici suradnje javnoga i privatnoga sektora u području komunalnih djelatnosti događa se 1895. godine kad je Gradsko poglavarstvo sklopilo ugovor o odvozu otpada s privatnim pružateljem usluga kojim je uredilo međusobna prava i obveze vezane uz obavljanje te komunalne djelatnosti.

Razdoblje nakon završetka Drugog svjetskog rata obilježava administrativno i centralizirano upravljanje cjelokupnim gospodarstvom na razini države, uključujući i komunalno gospodarstvo. Razvoj lokalnih javnih službi i njihovo preoblikovanje pravnog statusa u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata možemo promatrati u tri faze. U *prvoj fazi* (razdoblje od 1946. do 1950. godine) trgovačka društva¹⁴⁶ i javne ustanove za lokalne javne usluge smatrani su državnim tijelima što je za posljedicu imalo potpuni gubitak njihove autonomije. Administrativno

¹⁴⁶ Odredbe Hrvatskog trgovačkog zakona iz 1875. godine primjenjivale su se do 1948. godine u statusnim stvarima (od stvaranja do ukidanja trgovačkih društava), a zakon koristi termin trgovačka društva koji se tada i primjenjivao u pravnoj literaturi i sudskoj praksi. Materiju koju je taj zakon uređivao do početka primjene Zakona o trgovačkim društvima uređivali su Zakon o poduzećima, Zakon o postupku za upis u sudski registar, Uredba o upisu u sudski registar, Zakon o zadrugama, Zakon o obveznim odnosima i ostali zakoni (Barbić, 1995: 23).

upravljanje cjelokupnim gospodarstvom uvedeno je Osnovnim zakonom o državnim privrednim poduzećima iz 1946. godine dok su Osnovnim zakonom o privatnim trgovačkim radnjama iz 1948. godine oblici trgovačkih društava¹⁴⁷, na području Hrvatske gotovo u cijelosti prestali postojati, a stvaraju se organizacije socijalističkog tipa¹⁴⁸.

U *drugoj fazi* (od 1950. do 1974. godine) trgovačka društva i javne ustanove pretvoreni su u samoupravne organizacije, a ustrojeni su radnički odbori koji su imali određene ovlasti unutar radnih kolektiva kao oblik upravljanja donošenjem 1950. godine Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva popularno nazvan „Zakon o predaji tvornica na upravljanje radnicima“, odnosno predstavlja početak sveobuhvatnog procesa samoupravljanja. Samostalnost u poslovanju privrednih organizacija u ovom periodu ostvarivala se jedino na području tehnoloških i stručnih pitanja, dok su materijalna pitanja zavisila isključivo od konkretne politike države (Holjevac Tuković, 2003: 132). Nositelj gospodarskih aktivnosti je privredna organizacija kao samostalna pravna osoba koja bez ograničenja nastupa u pravnom prometu, snosi prava i obveze te za njih u pravnom prometu odgovara cijelom svojom imovinom (Barbić, 1995). Međutim, 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 privatni sektor imao ograničenu i neznatnu ulogu (Koprić, 2021: 6).

Termin javne službe¹⁴⁹ ulazi u zakonodavstvo na temelju Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953. godine kada su određene gospodarske i negospodarske djelatnosti proglašene javnim službama (Koprić et al., 2021: 256) i uvedeno načelo društvenoga vlasništva. Već 1954. godine dolazi do osnivanja prvih trgovačkih društava za pružanje komunalnih usluga poput opskrbe vodom, opskrbe plinom i opskrbe električnom energijom, odvodnje, javnog prijevoza i održavanja javnih površina. Donošenjem Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije

¹⁴⁷ Na području tadašnje Hrvatske bilo je moguće osnivanje javnog trgovačkog društva, komanditnog društva i dioničkog društva.

¹⁴⁸ Osim privatnih trgovačkih radnji koje su osnovane u obliku javnog trgovačkog društva i postojale su do 1953. godine donošenjem Uredbe o osnivanju poduzeća i radnji.

¹⁴⁹ U Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, prema Osnovnoj uredbi o ustanovama s vlastitim financiranjem, javna služba definirala se kao komunalna, naučna, kulturna, prosvjetna, zdravstvena ili socijalna djelatnost namijenjena zadovoljenju općih potreba stanovništva ili unapređenju određenih sektora uprave ili privrede. Njihovi prihodi dolaze iz vlastite djelatnosti, a zabranjeno im je bavljenje proizvodnjom, osim ako je ta proizvodnja u funkciji osnovne svrhe zbog koje je javna služba osnovana ili predstavlja sporednu djelatnost u odnosu na glavni predmet poslovanja.

iz 1963. godine¹⁵⁰, Ustava Socijalističke Republike Hrvatske te seta zakona¹⁵¹ uvodi se novi organizacijski oblik i termin – radne organizacije. Sustav samoupravljanja dodatno se unapređuje, a radne organizacije definirane su kao samostalne i samoupravne organizacije sa statusom pravne osobe, punim ovlastima u pravnom prometu dok organe upravljanja biraju radnici koji su zaposleni u radnim organizacijama. Radilo se o inovativnom modelu u kojem se, sukladno društveno-političkom uređenju, naglasak davao na rad kao osnovu pokretanja cjelokupnog razvoja društvene zajednice.

U *trećoj fazi* sedamdesetih godina prošlog stoljeća dominiraju *samoupravne interesne zajednice (SIZ)*¹⁵² i *organizacije za izvršavanje zadataka i pružanje usluga od posebnog društvenog interesa* za obavljanje komunalnih usluga. S ciljem neposrednog ostvarivanja prava i interesa radnici u sklopu SIZ-ova su imali pravo osnivati *osnovne samoupravne interesne zajednice (OSIZ)* za određena područja. Njihova upravljačka struktura temeljila se na korisniku komunalnih usluga i radnicima tih organizacija. Lokalne javne usluge pružala su trgovačka društva i ustanove za komunalne djelatnosti, a s obzirom na društveno uređenje privatni sektor nije imao značajnu ulogu u pružanju lokalnih javnih usluga. Uvode se tri oblika organizacija: *samostalna organizacija udruženog rada (SOUR)* sa svojstvom pravne osobe koja je samostalno stjecala prava i obveze u pravnom prometu, *samostalna organizacija udruženog rada (SOUR) bez svojstva pravne osobe* koja nije mogla stjecati prava i obveze u pravnom prometu i *organizacija udruženog rada (OUR)* s drukčijim opsegom samoupravnih prava bez ikakvih ovlasti u pravnom prometu.

Donošenjem Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine¹⁵³ Zakona o udruženom radu (dalje u tekstu: ZUR) iz 1976. godine započinje razdoblje značajnih promjena koje traje do 1989. godine i donošenja novog Zakona o poduzećima (dalje u tekstu: ZP)¹⁵⁴ koji je formalnopravno otvorio vrata novim organizacijskim oblicima gospodarskih subjekata. Navdeno je omogućilo povratak trgovačkih društava s ciljem omekšavanja postojećeg društveno-političkog uređenja i liberalizacije gospodarskog sustava, a što je omogućilo i daljnji

¹⁵⁰ Ustav iz 1963. godine ne koristi se pojmom javne službe već pojmom „djelatnost” ili „posao od osobitog društvenog interesa” (Koprić et al., 2021: 256).

¹⁵¹ U tom razdoblju doneseni su neki od najvažnijih zakona koji uređuju samoupravljanje: Osnovni zakon o poduzećima, Osnovni zakon o radnim odnosima, Zakon o sredstvima privrednih organizacija i drugi.

¹⁵² „Djelovale su u područjima odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstva, socijalne skrbi, socijalnoga osiguranja, socijalne stambene izgradnje, komunalnih poslova, energetike, opskrbe vodom, cesta, prometa, komunikacija i veza itd.” (Koprić, 2021: 7).

¹⁵³ Od tada su se kao djelatnosti od općeg društvenog interesa uglavnom određivale društvene (negospodarske) djelatnosti.

¹⁵⁴ ZP je poznavao četiri oblika trgovačkih društava odnosno mješovitog poduzeća (članak 81.): 1) dioničko društvo, 2) društvo s ograničenom odgovornošću, 3) komanditno društvo te 4) društvo s neograničenom solidarnom odgovornošću članova.

razvoj društvenih poduzeća. Tada je oblikovano shvaćanje koje se zadržalo do danas da su javne službe, koje se tada nazivaju „djelatnosti odnosno poslovi od posebnog društvenog interesa“ uglavnom samo one negospodarske naravi (Ivanišević, 1968) kojim je obuhvaćen širok spektar djelatnosti poput obrazovanja, odgoja, kulture, znanosti i drugo.

Korporatizacija i pravni okvir korporatizacije slabo su zastupljeni u domaćem zakonodavstvu i pravnoj literaturi upravne znanosti tog vremena. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (dalje u tekstu: USRH) je Amandmanom LXXIV iz 1990. godine uveo načelnu ustavnu odredbu koja omogućava osnivanje pravnih osoba od posebnog značaja za građane. Prema ovoj odredbi „za ostvarivanje prava i potreba zajamčenih Ustavom i zakonom, kao i zadovoljavanje interesa društva u područjima poput odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstva, socijalne zaštite, mirovinskog i invalidskog osiguranja, socijalne sigurnosti, tjelesne kulture, tehničke kulture, društvene brige o djeci, vodoprivrede te stambenog i komunalnog sektora, sredstva se osiguravaju iz budžeta društveno-političke zajednice, društvenih fondova ili na drugi način propisan zakonom“. Iz ove odredbe USRH-a jasno proizlazi da su gospodarske i negospodarske javne službe u jednakom statusu u pogledu njihovog financiranja što je u skladu s tadašnjim društveno-političkim uređenjem. Amandmanom je utvrđeno da građani imaju pravo da se slobodno organiziraju i osnivaju odgovarajuće institucije kako bi ispunili svoje osobne i zajedničke potrebe u tim područjima. Navedenu odredbu USRH-a svakako treba promatrati u kontekstu cjelokupnih društveno-političkih promjena koje su zahvatile Republiku Hrvatsku i prelaska iz socijalističkoga uređenja na tržišnu ekonomiju, ukidanja samoupravnih interesnih zajednica te utvrđivanja načelne odredbe s ciljem preoblikovanja postojećih pravnih osoba u odgovarajuće pravne osobe u novom političko-institucionalnom uređenju. Iako pojam institucija upućuje na ustanove kao osnovni oblik za obavljanje lokalnih javnih službi, jasno je da se taj termin odnosi na čitav spektar organizacijskih oblika za njihovo obavljanje, uključujući i trgovačka društva.

ZP, koji je stupio na snagu 1. siječnja 1989. godine¹⁵⁵, ponovno uvodi pojam trgovačkog društva¹⁵⁶ koje ima svojstvo pravne osobe čime može samostalno u pravnom prometu stjecati prava i preuzimati obveze. ZP je donesen s obzirom na činjenicu da je u to vrijeme u Europi već u

¹⁵⁵ ZP određuje poduzeće kao društveno političku zajednicu samostalno, odnosno društveno političku zajednicu i druge pravne osobe zajedno su mogle, u skladu s zakonom, osnovati javna poduzeća radi proizvodnje i prometa određenih proizvoda i pružanja usluga koje su nezamjenjiv uvjet života i rada građana ili rada drugih poduzeća na određenom području ili ako je to bilo prijeko potrebno za rad organa te društveno-političke zajednice (članak 11.)

¹⁵⁶ ZP poznaje pet oblika trgovačkih društava: dioničko društvo, društvo s ograničenom odgovornošću, komanditno društvo, komanditno društvo na dionice i društvo s neograničenom solidarnom odgovornošću članova.

zamahu bio proces prelaska mnogih gospodarstava sa socijalističkog načina upravljanja na tržišno upravljanje te je tadašnja vlada na razini Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije prepoznala trenutak za početak omekšavanja cjelokupnog sustava gospodarstva utemeljenog na dotad dominantnom samoupravljanju socijalističkog modela. ZUR, s druge strane, temeljio je osnivanje pravnih osoba ili trgovačkih društava isključivo na radu, a ne kapitalu, uvodeći jedinstvenu organizaciju prema administrativno zadanim okvirima. Također je propisivao obvezno pravo i dužnost radnika da se organiziraju u osnovne organizacije, dok je djelovanje tih organizacija bilo ograničeno na obavljanje samo jedne osnovne djelatnosti. Krajem osamdesetih godina komunalne usluge počinju pružati i privatni pružatelji usluga iako su i dalje prevladavajući modalitet za obavljanje komunalnih službi trgovačka društva u javnom vlasništvu¹⁵⁷.

Do 1990. godine u sustavu lokalne samouprave u Hrvatskoj, zasnovanom na koncepciji općina kao komunalnih jedinica, obavljanje komunalnih djelatnosti na temelju Zakona o komunalnim djelatnostima (dalje u tekstu: ZKD), bilo je u djelokrugu općina (društveno-političkih zajednica) (Sarvan, 2008: 1058). Razdoblje prije samostalnosti Republike Hrvatske obilježava uređenje prema kojem su općine bile nositelji skoro svih javnih službi što je za posljedicu imalo izrazitu (barem formalnu) decentralizaciju, a upravo su lokalne komunalne službe bile dominantan oblik tadašnjih decentralizacijskih procesa o čemu se govori u nastavku ovog poglavlja.

4.4. Razvoj i uloga komunalnih službi u Republici Hrvatskoj

Razvoj i ulogu komunalnih službi u Republici Hrvatskoj treba promatrati od donošenja Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: URH) iz 1990. godine koji uređuje termin *javne službe*¹⁵⁸. Ustavnom odredbom nisu određeni modaliteti obavljanja javnih službi, način njihovog financiranja i nadzor njihovog rada. Nakon donošenja URH i cjelokupnih društveno-političkih promjena odnosno prelaska sa socijalističkog društveno-ekonomskog uređenja na ono zasnovano na tržištu, u prvi plan izbija *privatizacija*. U razdoblju netom nakon završetka rata dolazi do

¹⁵⁷ Tako su u Gradu Zagrebu postojala 22 trgovačka društva za komunalne usluge u područjima opskrbe električnom energijom i plinom, opskrbe vodom i odvodnje, održavanja groblja, parkova i ulica (Koprić et al., 2016: 201-215).

¹⁵⁸ Članak 44. URH propisuje da „svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe”. Zatim, u članku 61. stavku 2. URH propisuje da se „u javnim službama određenim zakonom može ograničiti pravo na štrajk” te u članku 110. stavku 1. podstavku 8. gdje određuje da „Vlada usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi.”

privatizacije, odnosno ističe se da je u Republici Hrvatskoj privatizacija perzistentni trend, usprkos tome što su neke lokalne službe, poput opskrbe vodom isključene od privatizacije (Koprić et al., 2018). Privatizacija je provedena stihijski, bez određenog plana s ciljem što bržeg provođenja i punjenja prihoda države opustošenih nedostatkom novca zbog troškova rata i održavanja odgovarajućeg nivoa socijalne skrbi za stanovništvo s ratnih područja. Privatizacija je prvo obuhvatila različite javne službe poput primarne zdravstvene zaštite, telekomunikacija, zbrinjavanja otpada dok su ostale javne službe ostale pod kontrolom države. Također, razdoblje 1990-ih obilježava, zbog potreba društva izazvanih ratom, aktivacija neprofitnih organizacija u području lokalnih socijalnih službi, a kasnije i u području kulture, predškolskog obrazovanja, sporta i drugih. Načelo solidarnosti bila je osnova osnivanja mnogih neprofitnih organizacija čije je djelovanje bilo aktivno do kraja 1990-tih i integracije cjelokupnog teritorijalnog integriteta Republike Hrvatske. Razdoblje je to donošenja odluka o privatizaciji s isključivim ciljem punjenja državnog proračuna bez prethodnih analiza o utjecaju istih za društvo u cjelini.

Dakle, nakon društveno-političkoga uređenja do 1990-ih koje je karakterizirala postupna decentralizacija obavljanja lokalnih javnih službi nakon prelaska na tržišno uređenje umjesto decentralizacije dolazi do *centralizacije* određenih javnih službi umjesto očekivanih procesa *liberalizacije*, *deregulacije*, *decentralizacije* i planirane ciljane *privatizacije*. Prevladavajući oblik za obavljanje lokalnih javnih službi je trgovačko društvo, samostalno ili kao zajedničko trgovačko društvo. Mali je broj primjera osnivanja mješovitih društava te obavljanja lokalnih javnih službi od strane privatnog sektora na temelju koncesija ili ugovora (Ivanišević, 1999: 594). Razdoblje je to osnivanja mnogih jedinica lokalne samouprave koje su morale pružiti građanima na svojem području osnovne lokalne javne službe te su u tu svrhu osnovana i mnogobrojna trgovačka društva. Mnoga trgovačka društva nisu u to vrijeme imala osnovna sredstva za pružanje lokalnih javnih službi te su pripajana većim i tehnološki opremljenijim trgovačkim društvima u drugim jedinicama lokalne samouprave, u pravilu onima u većim urbanim centrima. Primjena tržišnih načela i privatizacije u sektoru komunalnih djelatnosti još uvijek nije značajno napredovala, dijelom zbog tradicionalnog pristupa lokalnih vlasti, a dijelom zbog ograničene ekonomske snage privatnih subjekata (Antić, 1999: 648).

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (dalje u tekstu: ZLSU) iz 1992. godine kao prvi sustavni propis o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj u određenim odredbama¹⁵⁹ spominje trgovačka društva čime se posredno otvara prostor i za korporatizaciju. Zakon međutim prednost daje javnim ustanovama kao glavnom obliku za obavljanje gospodarskih službi budući da ne navodi u člancima 13. i 49. ZLSU trgovačka društva koja su glavni organizacijski oblik za obavljanje komunalnih službi. Već 1993. godine donesen je novi Zakon o trgovačkim društvima (dalje u tekstu: ZTD) prvi sustavni propis u Republici Hrvatskoj kojim je uređena materija trgovačkih društava, no ni nakon toga ZLSU nije usklađen na način da su terminološki dodana u članak 13. i 49. trgovačka društva. ZTD, slijedeći praksu brojnih europskih zemalja, usvojio je standardnu terminologiju i klasifikaciju trgovačkih društava čime je omogućeno da pravna regulativa bude prepoznatljiva, lakše usporediva i usklađena s europskim pravnim standardima (Gregurić-Bajza, 2019: 22).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZLPRS) objedinio je odredbu članka 45. i 49. iz prethodnog zakona i propisao da „predstavničko tijelo osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave“ (članak 35.). Međutim, u praksi su česti slučajevi da trgovačka društva za lokalne javne službe budu sami osnivači drugih trgovačkih društava kao tzv. „tvrtki kćeri“ i to je čest slučaj kada trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave osnivaju druga trgovačka društva za određenu djelatnost. Uglavnom je riječ o djelatnosti koja nije određena kao komunalna djelatnost sukladno važećim propisima, ali je od interesa za tu jedinicu lokalne samouprave (npr. često je osnivanje trgovačkih društava za distribuciju plinom na lokalnoj razini).

Također, ZLPRS je uredio suradnju jedinica lokalne samouprave, pa tako i s obzirom na osnivanje zajedničkih trgovačkih društava, stipulirajući da „za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili službu, zajedničko trgovačko društvo ili mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim propisima“ (članak 54. stavak 2.). Radi se o permisivnoj odredbi koja je rezultirala osnivanjem određenoga broja zajedničkih trgovačkih društava više

¹⁵⁹ Člankom 13. stavkom 1. podstavkom 6. ZLSU propisano je da općina osniva javne ustanove i druge pravne osobe, u skladu s zakonom, radi ostvarivanja određenih gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih socijalnih interesa i potreba stanovništva. Člankom 49. stavkom 1. podstavkom 5. ZLSU propisano je da gradsko vijeće osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za stanovnike grada.

jedinica lokalne samouprave, što se prikazuje i analizira u nastavku ovoga poglavlja. Dio trgovačkih društava u gradovima osnovan je upravo u vrijeme važenja prvog sustavnog zakona iz lokalne samouprave. Međutim, zajednička trgovačka društva u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i dalje su posebnost većih i razvijenijih jedinica lokalne samouprave s zadovoljavajućim organizacijskim, financijskim i personalnim kapacitetima (Škarica, 2013: 329-331, 350-355, 359).

Obavljanje komunalnih djelatnosti u samostalnoj Republici Hrvatskoj dugo godina bilo je uređeno Zakonom o komunalnom gospodarstvu (dalje u tekstu: ZKG 1995) iz 1995. koji je u razdoblju svojega važenja noveliran čak dvadeset puta. Zakonom su uređena „načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva te ostala pitanja u vezi svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti” (članak 1. stavak 1.). Zakonom je regulirano obavljanje komunalnih djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba (članak 2. stavak 1.) s posebnim društvenim tretmanom i posebnim pravnim normama, „pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe u jedinicama lokalne samouprave, kao i financiranje građenja i održavanje objekata komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova, grada Zagreba i županija” (članak 1. stavak 2.). Zakon nije dao opću definiciju komunalnih djelatnosti dok je komunalno gospodarstvo određeno kao „obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe” (članak 1. stavak 2.). Dakle, radi se o djelatnostima koje jedinice lokalne samouprave obavljaju u svojem djelokrugu, a njima se neposredno i najbliže ostvaruju potrebe građana u obavljanju svakodnevnog života. Zakon je taksativno *de lege lata* u članku 3. naveo dvanaest komunalnih djelatnosti¹⁶⁰. Koprić et al. (2016: 201-215) navode da je ZKG 1995. godine navodio veći broj komunalnih djelatnosti, no neke su zbog liberalizacije i sustavnog usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije promijenile pravni režim obavljanja. Istodobno su određene djelatnosti izgubile status komunalnih djelatnosti (opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, odlaganje komunalnog otpada). Pročišćeni tekst ZKG 1995 navodi u članku 3. ukupno 13 komunalnih djelatnosti. Izmjenama i dopunama ZKG 1995 brisane su komunalne djelatnosti opskrbe plinom i opskrbe toplinskom energijom čime je broj komunalnih djelatnosti

¹⁶⁰ To su taksativno: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova i obavljanje dimnjačarskih poslova.

pao na jedanaest (dosadašnja komunalna djelatnost održavanja groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova promijenjena je u djelatnost održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika). U odnosu na važeći ZKG tri komunalne djelatnosti su iznimka koja je bila uređena tadašnjim zakonom: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda i odlaganje komunalnoga otpada¹⁶¹.

ZKG 1995 omogućavao je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom odredi dodatno određene djelatnosti od interesa jedinice lokalne samouprave koje se, pod zakonom određenim taksativnim uvjetima, smatraju komunalnim djelatnostima ako se njima pružaju usluge fizičkim i pravnim osobama s područja te jedinice lokalne samouprave te ako uključuje obvezno financiranje građenja i održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području jedinice lokalne samouprave. Mnoge jedinice lokalne samouprave iskoristile su tu zakonsku mogućnost i određene djelatnosti utvrdile kao komunalne djelatnosti poput održavanja javnih satova, postavljanja ploča s imenima ulica, naselja i kućnih brojeva, održavanja plaža, održavanja javnih sanitarnih čvorova, hvatanja i skupljanja pasa i mačaka bez nadzora, uklanjanja uginulih životinja s javnih površina, održavanja životinjskog groblja, održavanja javnih fontana i druge djelatnosti.

U pogledu obavljanja komunalnih djelatnosti u razdoblju nakon donošenja ZKG 1995 organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti mogu se podijeliti na organizacijske oblike za *neposredno*¹⁶² i *posredno*¹⁶³ obavljanje komunalnih djelatnosti. Jedinice lokalne samouprave mogle su organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti u sljedećim organizacijskim oblicima: *u okviru upravnih tijela* (vlastiti pogon), *osnivanjem pravne osobe u vlasništvu jedinice lokalne*

¹⁶¹ Međutim popis komunalnih smanjio se tako što su se pojedine djelatnosti izuzimale i regulirale posebnim zakonskim propisima kao u slučaju djelatnosti opskrbe vodom.

¹⁶² Neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti uključuje izravan rad zaposlenih u jedinici lokalne samouprave koji obavljaju određene komunalne djelatnosti, a sredstva za njihovo obavljanje osiguravaju se u proračunu jedinice lokalne samouprave. Drugi oblik neposrednoga obavljanja komunalnih djelatnosti je prenošenje obavljanja komunalnih djelatnosti na posebnu organizaciju, odnosno pravnu osobu koja ima određenu upravljačku, organizacijsku i financijsku autonomiju, ali je pod kontrolom jedinice lokalne samouprave, odnosno njezinoga izvršnog ili predstavničkog tijela, a kontrola se ispunjava i imenovanjem organa te organizacije. Konkretno, jedinice lokalne samouprave osnivaju trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti koja su pod određenim nadzorom jedinice lokalne samouprave i imaju određeni stupanj autonomije. Nadzor jedinice lokalne samouprave vidljiv je kroz javnu transparentnost donošenja planova rada trgovačkih društava, financijskih planova kao i podnošenja godišnjih odnosno periodičkih izvješća izvršnom čelniku jedinice lokalne samouprave koji je, u pravilu, i skupština trgovačkog društva te predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave.

¹⁶³ Posredno obavljanje komunalnih djelatnosti obavlja se putem koncesija gdje jedinica lokalne samouprave koncesionaru na duže vrijeme povjerava obavljanje određenih komunalnih djelatnosti uz određenu naknadu ili na temelju ugovornog odnosa kao dvostranog pravnog posla pri čemu jedinica lokalne samouprave i određena pravna ili fizička osoba uređuju međusobne odnose u pogledu obavljanja određene komunalne djelatnosti. Na temelju ZKG 1995 „komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačko društvo, javna ustanova, služba – vlastiti pogon, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji i pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova” (članak 4.).

samouprave (in-house service providers) ili davanjem prava za obavljanje službi od općeg interesa trećim osobama na temelju koncesije (Sarvan, 2008: 1071). Autorica Sarvan pritom izostavlja ugovor o povjeravanju komunalnih poslova kao organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti iako je već Zakonom o izmjenama i dopunama ZKG-a 1995 iz 1999. godine uređen ovaj organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti.

U razdoblju važenja zakona najčešće su za neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti jedinica lokalne samouprave osnovana *trgovačka društva*¹⁶⁴. Trgovačka društva za komunalne djelatnosti bila su pod kontrolom jedinica lokalne samouprave, a kontrola jedinica lokalne samouprave ostvarivala se putem skupštine. Skupštinu u pravilu čine izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave u manjim jedinicama lokalne samouprave ili više izvršnih čelnika (gradonačelnik i njegovi zamjenici) kolegijalno u većim jedinicama lokalne samouprave te imenovanjem nadzornih odbora. Članove nadzornih odbora imenovao je osnivač i vlasnik, odnosno jedinica lokalne samouprave. Osim navedenog, kontrola jedinica lokalne samouprave ostvarivala se i kroz utjecaj na cijenu lokalnih javnih usluga propisivanjem obvezne suglasnosti tijela jedinice lokalne samouprave na njihovu visinu i određivanjem strategije razvoja trgovačkih društava.

U razdoblju od 1991. do 2001. godine uz prisutnu centralizaciju pojedinih javnih službi, komunalne djelatnosti kao one najbliže građanima ostaju u isključivom djelokrugu jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave imaju punu slobodu u određivanju organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti uz iznimku propisanu ZKG-om 1995 koji je obligatorno utvrdio obvezu da „ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na područje više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u svojem suvlasništvu” (članak 4. stavak 4.)¹⁶⁵. Dakle, u slučaju izgrađene komunalne infrastrukture koja je rasprostranjena na području više jedinica lokalne samouprave, a pritom ju nije moguće podijeliti, jedinice lokalne samouprave jedino mogu

¹⁶⁴ Sukladno članku 7. ZKG-a 1995 trgovačko društvo osnivalo se ili kao dioničko društvo ili kao društvo s ograničenom odgovornošću, ali jedinice lokalne samouprave u tim društvima morale su držati većinski dio dionica odnosno udjela.

¹⁶⁵ Navedena zakonska odredba usklađena je s odredbom članka 54. ZLPRS kojim je propisano „da dvije ili više jedinica lokalne samouprave, osobito one koje su prostorno povezane u jedinstvenu cjelinu mogu obavljanje pojedinih poslova iz svog samoupravnog djelokruga organizirati zajednički”.

komunalne djelatnosti vezane uz tu infrastrukturu obavljati putem zajedničkog trgovačkog društva.

Javna ustanova također je bila uređena kao jedan od oblika za neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti, a osnovana je sukladno Zakonu o ustanovama (dalje u tekstu: ZU) budući da ZKG 1995 nije sadržavao posebne odredbe o takvom obliku obavljanja komunalnih djelatnosti. Osniva se za obavljanje onih djelatnosti za koju je zakonom određeno da se obavljaju kao javna služba. Kontrola jedinica lokalne samouprave bila je prisutna u načinu obavljanja djelatnosti javne ustanove, uređivanju statuta i drugih općih akata ustanove, određivanju predstavnika jedinice lokalne samouprave u upravnom vijeću, imenovanju ravnatelja kao i davanjem suglasnosti na cijene obavljanja komunalnih djelatnosti. Stoga su jedinice lokalne samouprave imale visok stupanj kontrole koji se ispunjava kroz cjelokupno uređivanje poslovanja javne ustanove, njezino financiranje iz proračuna jedinice lokalne samouprave kao i određivanje njezinih tijela u vidu imenovanja ravnatelja i članova upravnog vijeća.

Vlastiti pogon također je bio jedan od oblika za neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti koji je osnivan odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave¹⁶⁶ i svoj razvoj imao je upravo u prvim godinama primjene zakona u mnogim jedinicama lokalne samouprave, kako općinama tako i gradovima. Samostalan je u obavljanju komunalnih djelatnosti iako bez pravne osobnosti pri čemu je nadzor jedinica lokalne samouprave puno veći nego u drugim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti jer se komunalne djelatnosti obavljaju neposredno *in house* pod njihovom kontrolom, unutar organizacijskih kapaciteta jedinice lokalne samouprave za potrebe te jedinice lokalne samouprave, ali i drugih jedinica lokalne samouprave na području iste ili druge županije, na temelju ugovora između jedinica lokalne samouprave. Vlastiti pogon se pokazao kao praktično rješenje u slabo razvijenim jedinicama lokalne samouprave koje su tada tek bile formirane, a sve s ciljem kako bi se stekao dojam da su one sposobne obavljati široku paletu lokalnih javnih poslova.

¹⁶⁶ Unutarnje ustrojstvo vlastitog pogona jedinice lokalne samouprave uređuje se odlukom o osnivanju koju donosi predstavničko tijelo. Vlastitim pogonom upravlja upravitelj pogona kojeg imenuje i razrješava izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave kojem odgovara za zakonitosti rada vlastitog pogona.

Ugovor o koncesiji uređuje posredno obavljanje određenih komunalnih djelatnosti za taksativno određene komunalne djelatnosti¹⁶⁷. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određivalo je koje se komunalne djelatnosti mogu obavljati na temelju koncesije, a ugovor o koncesiji sklapao je izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave ostvaruje kontrolu tako da ugovorom o koncesiji regulira cijenu, način obavljanja kao i druge obveze koncesionara.

Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih poslova je oblik za posredno obavljanje komunalnih djelatnosti koji se koristio za obavljanje isključivo onih komunalnih djelatnosti koje se financiraju u cijelosti iz proračuna jedinice lokalne samouprave. Ugovor se sklapao na temelju odluke predstavničkog tijela, kojom se uređuju uvjeti pod kojima se može sklopiti, između izvršnoga čelnika jedinice lokalne samouprave i pravne ili fizičke osobe na razdoblje do najduže četiri godine. Ovaj organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti nije bio uređen ZKG-om 1995 i uveden je tek kada je uočeno da u mnogim jedinicama lokalne samouprave procijenjeno da nema potrebe za osnivanjem trgovačkog društva, ustanove ili vlastitoga pogona kao organizacijskog oblika jer u mnogim malim jedinicama lokalne samouprave takav se oblik pokazao neekonomičan i neučinkovit. S druge strane, dodjela koncesije također je neadekvatna jer podrazumijeva obavljanje djelatnosti koja koncesionaru, kao pružatelju usluge, omogućava ostvarivanje određene koristi, za što je obavezan plaćati naknadu (Antić, 1999: 635).

U nastavku teksta obradit će se pravno uređenje komunalnih djelatnosti prema važećem zakonodavstvu uključujući i organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti koji će se obraditi detaljnije u pogledu njihovih osnovnih obilježja, prednosti i nedostataka u njihovom uređenju te stupnju kontrole jedinica lokalne samouprave na njihovo poslovanje.

4.5. Pravno uređenje komunalnih djelatnosti prema važećem zakonodavstvu

Ustav Republike Hrvatske (dalje u tekstu: URH) propisuje nekoliko bitnih odredbi vezanih uz rad i djelovanje lokalnih javnih službi u Republici Hrvatskoj. Tako URH propisuje da „jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnoga djelokruga kojima se neposredno ostvaruju

¹⁶⁷ Članak 11. ZKG 1995 određuje sljedeće djelatnosti: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih sabirnih i crnih jama, prijevoz putnika u javnom prometu, skupljanje i odvoz komunalnog otpada, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, prijevoz pokojnika i obavljanje dimnjačarskih poslova.

potrebe građana” (članak 129a. stavak 1.) i navodi trinaest područja poslova, a između ostalih navodi i komunalne djelatnosti. Time je komunalnom gospodarstvu i komunalnim djelatnostima dana ustavna važnost kao djelatnostima od bitnoga interesa za građane i gospodarstvo na području jedinica lokalne samouprave. URH također jasno određuje samostalnost jedinica lokalne samouprave u utvrđivanju svojega organizacijskog ustroja pri čemu se iz ove odredbe neposredno izražava i jasan stav da jedinice lokalne samouprave imaju samostalnost i u određivanju modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi¹⁶⁸ neovisno o različitosti i broju modaliteta koji će se koristiti za pružanje lokalnih javnih usluga. Samostalnost uključuje pravo jedinica lokalne samouprave da određuje modalitete obavljanja lokalnih javnih službi neovisno radi li se o neposrednom ili posrednom obavljanju te njihovo pravo da određuju *kvalitativno* (sadržaj njihovog obavljanja odnosno one djelatnosti koje je nužno obavljati na području jedinice lokalne samouprave) i *kvantitativno* lokalne javne službe (određivanje broja djelatnosti ili broja organizacijskih oblika).

URH također propisuje da „jedinice lokalne samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima” (članak 129b.). Time je URH načelu samostalnosti lokalnih jedinica u propisivanju svojega ustrojstva dao dodatno značenje jer unutarnje ustrojstvo, kao što je već istaknuto, ne podrazumijeva samo ustrojstvo upravnih tijela jedinica lokalne samouprave, već i ustrojstvo njezinih trgovačkih društava i ustanova. Ovom odredbom otvara se mogućnost, bez ograničenja, jedinicama lokalne samouprave da osnivaju trgovačka društva sukladno lokalnim potrebama stanovništva na svom području. Dakle, ustavotvorac je dao potpunu slobodu jedinicama lokalne samouprave u određivanju organizacijskoga oblika za obavljanje komunalnih djelatnosti a njihov pravni okvir je odredio na razini posebnih zakonskih propisa. URH-om su jasno zadana načela kojima se jedinice lokalne samouprave moraju voditi prilikom uređivanja komunalnih djelatnosti na svojem području, određivanju organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti kao i načinu njihova financiranja¹⁶⁹.

Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: EPLS), temeljnim međunarodnim pravnim dokumentom o lokalnoj samoupravi koji je po pravnoj snazi iznad zakona, građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu. EPLS u članku 3. propisuje da se „pod lokalnom

¹⁶⁸ U članku 129a. stavku 3. URH određuje da se „poslovi lokalnoga djelokruga uređuju zakonom ,a prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima”.

¹⁶⁹ U URH-u je propisano da „prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti” (članak 129b. stavak 4.).

samoupravom podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova“. Bitni dio javnih poslova, kao onaj najbliži građanima, su komunalne djelatnosti.

ZLPRS kao poslove od lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana navodi komunalno gospodarstvo (članak 19.). U pogledu ovlasti za osnivanje¹⁷⁰ pravnih osoba propisuje da „predstavničko tijelo osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne samouprave“ (članak 35. stavak 1.). Predstavničko tijelo odlukom o osnivanju određuje komunalne djelatnosti koje će buduće trgovačko društvo obavljati kao i njegove organe i način financiranja. Zakonodavac je jasno odredio neposredne oblike kojima se mogu obavljati komunalne djelatnosti a sve s ciljem zadovoljavanja potreba građana u jedinicama lokalne samouprave.

U pogledu suradnje jedinica lokalne samouprave ZLPRS propisuje da se „za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave može osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili služba, zajedničko trgovačko društvo ili mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima“ (članak 54. stavak 2.). Jedinice lokalne samouprave često pribjegavaju osnivanju zajedničkih trgovačkih društava kako bi smanjile troškove rada uprava u trgovačkim društvima, povećali imovinu trgovačkog društva unošenjem postojeće imovine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u novo trgovačko društvo ili zbog nužnosti kada se pokaže da određeni prihodi s osnova obavljanja određene komunalne djelatnosti traže osnivanje posebnog organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti koje se ne mogu tako kvalitetno obavljati *in house*.

U pogledu financiranja jedinica lokalne samouprave kao jedan od prihoda jedinice lokalne samouprave utvrđen je prihod od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu (članak 68. stavak 3. podstavak 3.). Međutim, cilj trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave nije stjecanje velike dobiti, već obavljanje lokalnih javnih usluga uz što razumniju

¹⁷⁰ Ovlast izvršnoga čelnika u jedinici lokalne samouprave propisana je u članku 48. stavku 1. podstavku 6. ZLPRS-a kojim je utvrđena ovlast imenovanja i razrješenja predstavnika jedinice lokalne samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba.

cijenu tako da su rijetki slučajevi isplate dobiti s osnova poslovnoga rezultata osnivaču i vlasniku trgovačkog društva odnosno jedinicama lokalne samouprave.

ZKG-om su sustavno uređena načela, način obavljanja i financiranja komunalnih djelatnosti, a prvi put je definiran pojam komunalnog gospodarstva „kao cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture i održavanja komunalnog reda na području lokalnih samoupravnih jedinica” (članak 2.). Djelatnosti koje su u ZKG-u određene kao komunalne djelatnosti podijeljene su u dvije vrste komunalnih djelatnosti: *djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture* i *uslužne komunalne djelatnosti*. ZKG određuje da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba u posebnom pravnom režimu budući 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: 632), a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti od općeg su interesa¹⁷¹ (*načelo javne službe*) (članak 8.). U članku 9. ZKG pripisano je da se „komunalne djelatnosti ne obavljaju radi stjecanja dobiti već radi osiguravanja isporuke komunalnih usluga korisnicima” (*načelo neprofitnosti*) prema načelima komunalnoga gospodarstva koja su utvrđena ZKG-om. Time je jasno definirano da komunalne djelatnosti jesu gospodarske djelatnosti, ali s određenim posebnostima. Društveni utjecaj na obavljanje ovih djelatnosti bitan je čimbenik njihovog obavljanja. One se prvenstveno obavljaju na određenom teritoriju najbližem korisnicima (*načelo supsidijarnosti*), sastoje se u pružanju usluga, trajnog su i neprekidnog karaktera uz mogućnost nepružanja usluga u iznimnim slučajevima (*načelo kontinuiteta obavljanja*), cijene su im regulirane odnosno nisu prepuštene tržištu, često trgovačka društva koja obavljaju komunalne djelatnosti imaju monopolski položaj i poseban sustav financiranja. Dakle, komunalne djelatnosti ne potpadaju pod zakone slobodnoga tržišta i ne mogu se promatrati isključivo s poduzetničkih stajališta, odnosno zakona tržišta jer se njihova svrha ne može zbog njihove društvene važnosti ostvariti jednostavnom primjenom zakona tržišta, već se moraju obavljati uz poštivanje šesnaest načela¹⁷² propisanih zakonom. S jedne strane prilikom obavljanja komunalnih djelatnosti mora se voditi o *načelima učinkovitosti i ekonomičnosti* dok s

¹⁷¹ Člankom 5. ZKG-a utvrđeno je da su jedinice lokalne samouprave dužne u donošenju i provođenju programa građenja komunalne infrastrukture i programa građenja komunalne infrastrukture poštovati javni interes i omogućiti ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih interesa na način koji nije u suprotnosti i na štetu javnog interesa.

¹⁷² ZKG u odnosu na dosadašnja četiri načela uvodi šesnaest načela na kojima se temelji komunalno gospodarstvo, kojih se moraju pridržavati jedinice lokalne samouprave i osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti.

druge strane radi ostvarenja javnoga interesa *načelo zaštite javnog interesa, solidarnosti, neprofitnosti, prihvatljivosti cijene komunalnih usluga te zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara* također moraju biti ispunjeni.

ZKG je definicijom komunalnih djelatnosti (članak 21.) jasno odredio što se sve smatra komunalnim djelatnostima, zašto su one bitne i koja je njihova podjela. U ZKG je taksativno nabrojeno osam komunalnih djelatnosti¹⁷³ kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture: *1) održavanje nerazvrstanih cesta, 2) održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, 3) održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, 4) održavanje javnih zelenih površina, 5) održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, 6) održavanje groblja i predmeta unutar groblja, 7) održavanje čistoće javnih površina i 8) održavanje javne rasvjete* (članak 22.). Druga vrsta komunalnih djelatnosti su uslužne komunalne djelatnosti i zakon taksativno navodi pet takvih djelatnosti: *1) usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, 2) usluge javnih tržnica na malo, 3) usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja, 4) komunalni linijski prijevoz putnika i 5) obavljanje dimnjačarskih poslova* (članak 24.). Pritom se u sklopu obavljanja djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti može osigurati i građenje (za obje vrste komunalnih djelatnosti) i/ili održavanje komunalne infrastrukture (za uslužne komunalne djelatnosti). Time je zakonodavac obuhvatio sve segmente komunalnoga gospodarstva u jednoj definiciji određujući dvije vrste komunalnih djelatnosti, one kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužne komunalne djelatnosti¹⁷⁴. Predstavničko tijelo može svojom odlukom odrediti da se i druge djelatnosti od lokalne važnosti smatraju komunalnim, pod uvjetom da su usklađene s odredbama zakona. Takve djelatnosti mogu uključivati, primjerice, održavanje javnih sanitarnih čvorova i gradskih kupališta, uklanjanje uginulih životinja s javnih površina, održavanje javnih satova, životinjskih groblja, fontana, plaža i sličnih sadržaja (Antić, 2014, Đerđa, 2006: 216, Sarvan, 2008: 1062). Općim aktom predstavničkog tijela određuje se i način financiranja tih djelatnosti kao i nadzor nad njihovim obavljanjem. Organizacijski te tehnički standardi koje moraju ispunjavati pružatelji komunalnih

¹⁷³ Uvodi se nova komunalna djelatnost pružanja usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama.

¹⁷⁴ Sukladno članku 26. ZKG-a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnoga značenja koje se prema Zakonu u određenim uvjetima smatraju komunalnim djelatnostima ako se takvom djelatnošću kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo, ako se po svojem sadržaju i značenju djelatnost predstavlja nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju, ako je pretežno uslužnog karaktera i ako se obavlja prema načelima komunalnog gospodarstva.

usluga te standardi kvalitete usluga pobliže su uređeni za svaku komunalnu djelatnost podzakonskim aktima.

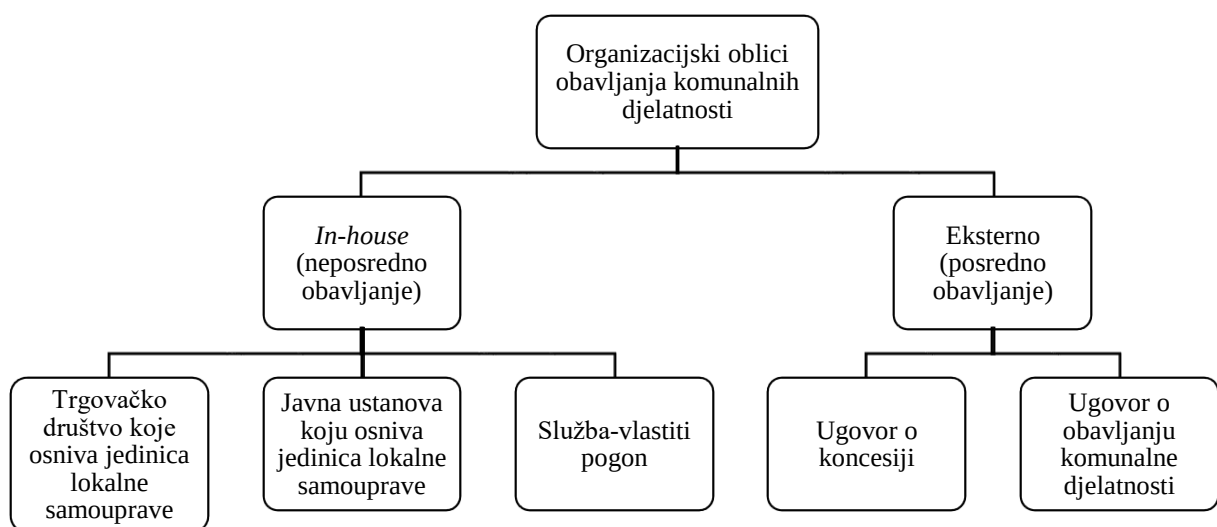
Iz svih navedenih propisa vidljivo je da postoji sustavno uređeno područje korporatizacije u hrvatskom zakonodavstvu koji uključuje načelne odredbe o trgovačkom društvu, njegovim posebnostima te komunalnim djelatnostima koje može obavljati. Pritom, zakonodavac je propustio zakonski urediti, kao u slučaju vlastitog pogona, barem načelne odredbe o upravi trgovačkog društva, osnovnim kompetencijama koje bi trebala imati kao i uvjetima koje bi trebali imati članovi nadzornog odbora trgovačkih društava.

4.6. Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti vezani su uz potrebe, mogućnosti i posebnosti svake jedinice lokalne samouprave pri čemu one samostalno odlučuju hoće li se komunalne djelatnosti obavljati u vlastitom aranžmanu ili putem drugih subjekata. Organizacijski oblici za obavljanje komunalnih djelatnosti mogu se svrstati u dvije skupine ovisno o subjektu koji ih obavlja (Kemeter, 2013: 277-279, Antić, 1999: 627): a) *neposredno* obavljanje djelatnosti i b) *posredno* obavljanje djelatnosti, njihovim povjeravanjem javnim ili privatnim subjektima. Trgovačko društvo, javna ustanova i služba-vlastiti pogon su tri organizacijska oblika za neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti budući da se komunalne djelatnosti obavljaju jedinice lokalne samouprave dok su ugovor o koncesiji i ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti posredni oblici za obavljanje komunalnih djelatnosti jer ih obavljaju drugi subjekti odvojeni od jedinica lokalne samouprave. Pritom, ova podjela organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti zasad je jedina poznata u hrvatskoj literaturi iako bi se mogla izraditi i klasifikacija organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti u odnosu na npr. stupanj autonomije organizacijskog oblika u pružanju komunalnih djelatnosti na tržištu pri čemu bi trgovačko društvo bilo organizacijski oblik s najvećim stupnjem autonomije u pružanju komunalnih usluga što širem krugu korisnika na tržištu dok bi služba-vlastiti pogon bio organizacijski oblik s najmanjim stupnjem autonomije.

ZKG je uredio sljedećih pet organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti: 1) *trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave,*

2) javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, 3) služba-vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, 4) pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji i 5) pravna i fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti (članak 33.). U nastavku će se detaljnije analizirati pojedini organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti, ukazati na prednosti i nedostatke svakog organizacijskog oblika te predložiti za određene organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti normativna poboljšanja s obzirom na probleme u praksi.



Slika 10. Shematski prikaz organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti. Izvor: autor.

4.6.1. Trgovačko društvo

Jedinice lokalne samouprave za obavljanje komunalnih djelatnosti najčešće kao organizacijski oblik osnivaju trgovačka društva¹⁷⁵. Cilj je takvih trgovačkih društava zadovoljavanje općeg interesa u obavljanju komunalnih djelatnosti, a podredno ostvarivanje dobiti kao glavnog cilja svakog trgovačkog društva koje djeluje na tržištu. Radi se o dva kontradiktorna zahtjeva koja se stavljaju pred takva trgovačka društva budući da zadovoljavanje općeg interesa sukladno načelima komunalnog gospodarstva kroz učinkovito i jeftino pružanje komunalnih djelatnosti je u suprotnosti sa zakonima tržišta. Đerđa (2006: 219) motive osnivanja trgovačkih društava radi obavljanja komunalnih djelatnosti pronalazi u pragmatičnim razlozima koji se

¹⁷⁵ Međutim, postoji i mogućnost osnivanja mješovitih trgovačkih društava kao oblika suradnje javnog i privatnog sektora za obavljanje gospodarskih javnih službi a u Republici Hrvatskoj postoje od donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu (dalje u tekstu: ZJPP) iz 2012. godine koji je omogućio osnivanje mješovitog trgovačkog društva za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva.

prvenstveno odnose na njihovu veću poslovnu fleksibilnost s posebnim naglaskom na procese zapošljavanja, financiranja ili pak prilagodljivosti tržištu. *Jednostavnost njihovog osnivanja* i djelovanja na tržištu, *normativna ograničenost* propisa koji se odnose na njihovo poslovanje kao i *fleksibilnost u upravljanju ljudskim potencijalima* bitna su obilježja trgovačkih društava. Na osnivanje i poslovanje trgovačkih društava primjenjuju se odredbe općeg propisa odnosno ZTD-a i ZLPRS-a koji određuje ovlast predstavničkog tijela za osnivanje pravnih osoba u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Pritom, takva trgovačka društva mogu biti *višenamjenska* i obavljati više komunalnih djelatnosti ili obavljati samo određenu komunalnu djelatnost, odnosno biti *specijalizirana* za obavljanje jedne komunalne djelatnosti (npr. za usluge javnih tržnica na malo, usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju ili komunalni linijski prijevoz putnika). Višenamjenska trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti odnosno za obavljanje više komunalnih djelatnosti najčešća su u malim gradovima ili se radi o trgovačkim društvima koja su osnovana u začetima obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Trgovačka društva specijalizirana za obavljanje samo određene, u pravilu jedne, komunalne djelatnosti su dominantna u velikim gradovima, gradovima koji imaju visoke proračune ili u onim gradovima gdje je potreba za obavljanjem određene komunalne djelatnosti važna radi obavljanja određene gospodarske djelatnosti, npr. turizma ili u gradovima gdje je zbog gustoće stanovništva, razvijenog prometa i slično reguliranje određene djelatnosti nužno kao u slučaju naplate parkiranja na javnim površinama i u javnim garažama.

Osnova za obavljanje komunalnih djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave je, sukladno ZKG-u, odluka o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti¹⁷⁶ koju kao opći akt donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave¹⁷⁷. U pravilu takve odluke sadrže većinu zakonom propisanih komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti ondje gdje su procesi korporatizacije uznapredovali, a jedinice lokalne samouprave su osnovale više različitih trgovačkih društava opće

¹⁷⁶ Odluka o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti sadrži: 1) tvrtku društva kojem se povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti, 2) komunalne djelatnosti čije se obavljanje povjerava, 3) rok na koji se povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti i 4) obveze društva prema osnivaču (članak 34. stavak 2.).

¹⁷⁷ Odluku donose predstavnička tijela više jedinica lokalne samouprave u slučaju kada više jedinica lokalne samouprave obavljanje jedne ili više komunalnih djelatnosti organizira zajednički (članak 34.) pri čemu onda posebnim ugovorom ili sporazumom još dodatno uređuju svoja prava i obveze u vezi s obavljanjem komunalnih djelatnosti u pogledu načina obavljanja komunalnih djelatnosti, načina financiranja i drugo.

namjene ili specijaliziranih za obavljanje komunalnih djelatnosti. S druge strane, male jedinice lokalne samouprave pri donošenju odluka o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti kombiniraju različite organizacijske oblike za obavljanje komunalnih djelatnosti, optimalne s obzirom na financijske i personalne kapacitete jedinice lokalne samouprave, stanje na tržištu u pogledu organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti kao i svojih raspoloživih proračunskih sredstava.

Trgovačko društvo je pravna osoba, koje sudjeluje u pravnom prometu, zaključuje pravne poslove, nositelj je prava i obveza, djeluje na tržištu, ostvaruje poslovne prihode i ima poslovne rashode, odgovara za svoje obveze, a formalno je samostalno i neovisno o jedinici lokalne samouprave koja joj je osnivač i vlasnik premda jedinice lokalne samouprave kroz različite mehanizme mogu imati utjecaj na rad i djelovanje trgovačkog društva. Cilj je i osnova djelovanja svakog trgovačkog društva stjecanje dobiti, odnosno veći prihodi u odnosu na rashode, međutim trgovačkim društvima za obavljanje komunalnih djelatnosti to nije primarni cilj. Kao što je već istaknuto, njihova se uspješnost mjeri kroz izvršavanje njihovih komunalnih djelatnosti ekonomično i učinkovito, a ne kroz stjecanje dobiti. Stoga je njihovo djelovanje usmjereno na zadovoljenje općeg interesa kao primarnoga cilja, a sekundarno na ostvarivanje dobiti odnosno što boljšeg poslovnog rezultata.

U stvarnosti su trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti pod velikom kontrolom jedinica lokalne samouprave i ovise o financijskim sredstvima jedinice lokalne samouprave što je zapravo posljedica obilježja komunalnih djelatnosti. Naime, komunalne djelatnosti su djelatnosti od općega interesa za lokalnu zajednicu zbog čega postoji poseban interes jedinica lokalne samouprave koje su osnivači i vlasnici trgovačkih društava za obavljanje tih djelatnosti u odgovarajućem opsegu i na odgovarajući način uz primjenu načela komunalnog gospodarstva. Stoga je posebna odgovornost na subjektima koji obavljaju komunalne djelatnosti kao i na jedinicama lokalne samouprave koje povjeravaju obavljanje komunalnih djelatnosti i kasnije kontroliraju njihovo obavljanje. Nadalje, subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti često su jedini ovlašteni za obavljanje tih djelatnosti sukladno svojoj registraciji u sudskom registru. Njihov broj je ograničen budući da raspolažu odgovarajućom komunalnom opremom i radnom snagom što za posljedicu ima njihov monopolski status i odnos prema korisnicima kupcima koji nemaju mogućnost izbora, nego su u podređenom položaju i moraju koristiti usluge monopolista. Utjecaj jedinica lokalne samouprave na svoja trgovačka društva za obavljanje

komunalnih djelatnosti ostvaruje se putem skupština i nadzornih odbora u koje imenuju sve ili većinu članova¹⁷⁸, a što se propisuje društvenim ugovorom u slučaju da trgovačko društvo osniva više jedinica lokalne samouprave. Osim društvenim ugovorom to se može učiniti i izjavom o osnivanju kada jedinica lokalne samouprave samostalno osniva trgovačko društvo.

Stoga se kao glavne prednosti ovog organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti ističe *veća operativna fleksibilnost* trgovačkih društava budući da trgovačka društva posluju na temelju zakona tržišta i imaju visok stupanj autonomije u pogledu nabave, zapošljavanja i ulaganja, mogućnost *efikasnijeg upravljanja i poslovanja* jer se mogu lakše prilagoditi tržišnim uvjetima. Nadalje, trgovačka društva imaju mogućnost reinvestiranja dobiti u *povećanje kvalitete* pružanja komunalnih djelatnosti, imaju *olakšano djelovanje* na tržištu kao i *korištenje različitih oblika partnerstva* s drugim subjektima na tržištu. Također jedna od prednosti jest *iprofesionalizacija upravljanja* te *odvojenost financijskog poslovanja* od jedinice lokalne samouprave. Kao bitne nedostatke valja istaknuti potencijalni *gubitak* ili *smanjenje kontrole* jedinice lokalne samouprave, *rizik pretjerane orijentacije prema ostvarivanju dobiti* što može dovesti do zanemarivanja općeg interesa. Osim toga, može se istaknuti nedostatak obveze pružanja usluge svima, *odnosno manja socijalna osjetljivost*. Nadalje, u nedostatke može se ubrojiti mogućnost uspostavljanja *kompleksnije kontrolne uloge* jedinice lokalne samouprave, potencijalno *visoko zaduživanje* bez izravne kontrole jedinice lokalne samouprave te *povećani troškovi* za potrebe redovitog poslovanja u području specijaliziranih znanja i vještina koja su dostupnija jedinicama lokalne samouprave *in house*.

U praksi trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti osnivaju se kao društva s ograničenom odgovornošću i taj je oblik dominantan u sustavu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

<i>Prednosti</i>	<i>Nedostatci</i>
– operativna fleksibilnost – efikasnije upravljanje i poslovanje	– gubitak ili smanjenje kontrole jedinice lokalne samouprave – rizik pretjerane orijentacije prema ostvarivanju dobiti

¹⁷⁸ Člankom 48. stavkom 1. podstavkom 6. ZLPRS-a propisano je da 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. stavak 1. točke 5. istog zakona, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Člankom 164. Zakona o radu (dalje u tekstu: ZR) propisana je obveza da predstavnik radnika bude jedan član organa društva.

– povećanje kvalitete pružanja komunalnih djelatnosti	– manja socijalna osjetljivost
– olakšano djelovanje na tržištu	– kompleksnije kontrolne uloge jedinice lokalne samouprave
– korištenje različitih oblika partnerstva	– visoko zaduživanje
– profesionalizacija upravljanja	– povećani troškovi
– odvojenost financijskog poslovanja od jedinice lokalne samouprave	

Tablica 9. Trgovačko društvo – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.

4.6.2. Javna ustanova

ZKG kao jedan od organizacijskih oblika za neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti određenim odredbama uređuje i javnu ustanovu¹⁷⁹. Osnovni propis koji se primjenjuje na osnivanje ustanova je ZU, a moguće ih je osnivati na svim teritorijalnim razinama javnoga upravljanja, dakle i na razini jedinica lokalne samouprave sukladno ZLPRS-u. Borković (1997) među temeljna načela ustanova ubraja načelo samostalnosti, zakonitosti, kontinuiteta (trajnosti), dužnosti pružanja usluga, jednakosti uživatelja službe, javnosti rada te odsutnosti namjere stjecanja dobiti odnosno nemerkantilnosti.

Ustanova je pravna osoba koja se osniva za trajno obavljanje neke negospodarske djelatnosti ako se ta djelatnost ne obavlja radi stjecanja dobiti (Koprić et al., 2021: 257) nego radi obavljanja djelatnosti od javnog interesa. Iz ove definicije kao bitna obilježja ustanove ističu se *pravna osobnost, trajnost, negospodarska djelatnost i neprofitabilnost*. „Ustanova je pravna osoba osnovana i organizirana u skladu s zakonom (organizacijski kriterij) radi trajnog obavljanja određenih djelatnosti, pod uvjetom da te djelatnosti nisu usmjerene na ostvarivanje dobiti (funkcionalni kriterij)“ (Tokić et al., 2011: 103). Glavne karakteristike po kojima se ustanove razlikuju u odnosu na trgovačka društva vidljive su u svim elementima osim u pravnoj osobnosti. Pritom, načelo neprofitnosti mora biti primijenjeno i na ustanove te cilj osnivača odnosno jedinica lokalne samouprave ne može biti ostvarivanje dobiti, već zadovoljavanje potreba građana na području jedinice lokalne samouprave. To ne znači da će ustanova svoje usluge pružati besplatno, već da će ih naplaćivati od svojih korisnika-kupaca i tako podmirivati svoje rashode koji nastaju u vezi s njezinim poslovanjem. „Hoće li ustanova naplaćivati svoje usluge korisnicima, kao i u kojoj

¹⁷⁹ Javnu ustanovu (*établissement public*) kao poseban pravni institut u francuskoj upravnoj tradiciji definirali su francuski autori Aucoc i Ducrocq krajem XIX. stoljeća, a kasnije ju je preuzela klasična škola francuske javne uprave (Pusić et al., 1988).

mjeri će ostvareni prihodi pokrivati njezine troškove, zavisi od prirode djelatnosti koju obavlja i odluke njezinog osnivača“ (Antić, 1999: 638). Ostvarenu dobit ustanova može koristiti isključivo za obavljanje i razvoj one djelatnosti koje obavlja sukladno svojem osnivačkom aktu.

Javna ustanova obavlja javni status djelatnosti odnosno postoji zakonska obveza njezinog osnivanja ako je zakonom jasno određeno da se neka djelatnost obavlja kao javna služba, odnosno ako neka djelatnost nije zakonom izrijekom zakonom određena kao javna služba, ali se obavlja na način i pod uvjetima koji su propisani za tu javnu službu (članak 6. stavak 2.). Sukladno ZU-u osnivač javne ustanove je Republika Hrvatska, jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave (članak 7.)¹⁸⁰ u slučaju zajedničke organizacije obavljanja komunalne djelatnosti te druga pravna ili fizička osoba ako je to posebnim zakonom izrijekom dopušteno. Javna ustanova obavlja javne ovlasti na temelju zakona ili odluke predstavničkoga tijela donesene na temelju zakona. Osnivačka prava¹⁸¹ u vezi s javnom ustanovom sukladno ZKG-u ostvaruje izvršni čelnik u skladu s posebnim zakonom, odnosno jedan ili više izvršnih čelnika u skladu s posebnim zakonom, odnosno jedan ili više gradonačelnika u skladu s posebnim zakonom i ugovorom o međusobnim pravima i obvezama (članak 37. stavak 1.) u slučaju zajedničkoga osnivanja javne ustanove što za posljedicu ima politički utjecaj na njezin rad i djelovanje. Dakle, uređuje se dvostranim ili višestranim pravnim poslom između više jedinica lokalne samouprave. Osniva se za obavljanje one djelatnosti za koju je zakonom određeno da se obavlja kao javna služba, u pravnom prometu djeluje samostalno, zaključuje pravne poslove te je nositelj prava i obveza.

Visok stupanj kontrole jedinica lokalne samouprave prisutan je u načinu obavljanja djelatnosti javne ustanove, uređivanju statuta i drugih općih akata ustanove, određivanju predstavnika jedinice lokalne samouprave u upravnom vijeću¹⁸² koje upravlja ustanovom, imenovanju ravnatelja kao voditelja ustanove kao i davanjem suglasnosti na cijene obavljanja komunalnih djelatnosti. Ustanova je samostalna u obavljanju svojih registriranih djelatnosti i u svom poslovanju sukladno zakonu, na zakonu utemeljenom propisu i osnivačkom aktu. Iz

¹⁸⁰ Javna ustanova može imati i mješovite osnivače, odnosno njezini osnivači mogu biti jedinice lokalne i područne /regionalne samouprave i pravne ili fizičke osobe.

¹⁸¹ Jedan od poznatijih primjera je Javna ustanova za odlaganje komunalnog i neopasnog otpada sjeverozapadne Hrvatske koju su osnovali gradovi Čakovec, Mursko Središće, Varaždin, Ivanec, Ludbreg, Lepoglava, Novi Marof, Varaždinske Toplice, Koprivnica, Klanjec, Đurđevac, Zlatar, Pregrada i Zabok te Međimurska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Krapinsko-zagorska županija (Kemeter, 2013: 278).

¹⁸² U ustanovama s malim brojem zaposlenika ovlasti upravnog vijeća obavlja ravnatelj.

navedene odredbe proizlazi da ustanova nije podređena svojem osnivaču i da nije pod utjecajem jedinica lokalne samouprave kao svojih osnivača, što je dvojbeno. Naime, ustanova također može ostvariti proračunska sredstva za svoj rad, a kontrola jedinice lokalne samouprave ispunjava se i kroz imenovanje tijela ustanove. Jedinice lokalne samouprave imenuju članove upravnoga vijeća ustanove čija je uloga provođenje politika osnivača koje su često u koliziji s poslovnim politikom ustanove. Jedinice lokalne samouprave ostvaruju svoj utjecaj i kroz donošenje osnovnih akata ustanove poput statuta koji uređuje sva bitna područja važna za zakonit rad ustanove. Iz svih navedenih karakteristika upitno je koliko je ustanova samostalna u svojem radu i djelovanju. U pogledu nadzora ustanova podliježe nadzoru zakonitosti rada, općih i pojedinačnih akata kao i financijskom i stručnom nadzoru.

Stoga se može zaključiti da javna ustanova kao organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti ima brojne prednosti poput: mogućnosti ostvarivanja *visokog stupnja kontrole* od strane jedinica lokalne samouprave, *stabilnosti i sigurnosti zaposlenih* u odnosu na one zaposlene u privatnom sektoru, *povećanog fokusa na javni interes* s obzirom na to da ne postoje tržišni pritisci na poslovanje javne ustanove, mogućnost ostvarivanja *visokog stupnja pružanja jednake kvalitete i kontinuiteta* komunalnih djelatnosti. Nasuprot tome, nedostaci takvog organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti mogu biti: *smanjena učinkovitost* zbog složenog birokratskog sustava potrebnog za rad takvog oblika u usporedbi s drugim organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti, *izostanak tržišnog natjecanja*, odnosno izraziti monopol javne ustanove u obavljanju određenih komunalnih djelatnosti, *visok stupanj političke kontrole* od strane jedinica lokalne samouprave u pogledu cjelokupnog poslovanja, *visok stupanj financijske ovisnosti* o sredstvima iz proračuna jedinice lokalne samouprave, mogućnost *pada kvalitete* u obavljanju komunalnih djelatnosti zbog nedostatka konkurencije kao i *teža prilagodba načelima tržišta* zbog strogo formalnih pravila poslovanja javne ustanove. U nastavku se obrađuje služba - vlastiti pogon kao organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti sa sličnim obilježjima.

<i>Prednosti</i>	<i>Nedostaci</i>
– visok stupanj kontrole od strane jedinica lokalne samouprave	– smanjena učinkovitost zbog složenog birokratskog sustava
– stabilnost i sigurnost zaposlenih	– izostanak tržišnog natjecanja
– povećani fokus na javni interes	– visok stupanj političke kontrole od strane jedinica lokalne samouprave

– visok stupanj pružanja jednake kvalitete i kontinuiteta komunalnih djelatnosti	– visok stupanj financijske ovisnosti
	– mogućnost pada kvalitete u obavljanju komunalnih djelatnosti
	– teža prilagodba načelima tržišta

Tablica 10. Javna ustanova – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.

4.6.3. Služba - vlastiti pogon

Za neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti jedinica lokalne samouprave može osnovati vlastiti pogon kao organizacijski oblik (članak 39. stavak 1.). Vlastiti pogon nema pravnu osobnost (članak 39. stavak 2.) jer se osniva unutar upravnih tijela jedinica lokalne samouprave koje imaju pravnu osobnost, samostalan je u obavljanju komunalnih djelatnosti sukladno zakonu, posebnom zakonu, podzakonskim propisima i odluci predstavničkog tijela o osnivanju (članak 39. stavak 3.)¹⁸³. Zapravo, radi se o najizrazitijem organizacijskom obliku obavljanja komunalnih djelatnosti *in-house* budući da se cjelokupno poslovanje vlastitog pogona obavlja pod zakonski uređenom kontrolom jedinica lokalne samouprave. Kontrola jedinica lokalne samouprave ispunjava se kroz imenovanje upravitelja pogona kojeg imenuje i razrješava izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave (članak 41. stavak 2.)¹⁸⁴. Pritom je zakonski nejasna odredba prema kojoj upravitelj pogona na temelju ovlasti izvršnog čelnika sklapa ugovore s drugim fizičkim ili pravnim osobama (članak 42. stavak 2.). Naime, nije zakonski definirano o kakvoj se ovlasti radi te daje li se ista pojedinačno za svaki pojedini pravni posao ili se daje opća ovlast sklapanja svih pravnih poslova ili pravnih poslova određene vrste.

Kao glavne prednosti osnivanja vlastitog pogona kao organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti ističe se: *visok stupanj kontrole* od strane jedinice lokalne samouprave koji se ispunjava kroz odgovornost upravitelja vlastitog pogona prema izvršnom čelniku za financijsko poslovanje, zakonitost rada, planiranje i provedbu komunalnih djelatnosti kao i potpuno financiranje iz proračuna jedinice lokalne samouprave. Vlastiti pogon je *jeftiniji organizacijski oblik* za obavljanje komunalnih djelatnosti jer mu cilj nije stvaranje dobiti, već zadovoljavanje

¹⁸³ Unutarnje ustrojstvo vlastitog pogona uređuje se odlukom o osnivanju vlastitoga pogona (članak 40. stavak 3.) što je direktno zadiranje u njegovo poslovanje budući da upravitelj pogona nema nikakvu autonomiju u predlaganju optimalnog unutarnjeg ustrojstva vlastitog pogona kojem je na čelu.

¹⁸⁴ Ako je vlastiti pogon organizacijska jedinica unutar jedinstvenog upravnog odjela, tada je pročelnik jedinstvenog upravnog odjela (članak 41. stavak 3.) po položaju i upravitelj vlastitog pogona čime se ispunjava kadrovska funkcija jedinice lokalne samouprave jer pročelnik neposredno odgovara izvršnom čelniku.

potreba građana na području jedinice lokalne samouprave. S obzirom na to da se komunalne djelatnosti obavljaju *in house* očekuje se da će se *povećati kvaliteta usluga* u odnosu na druge organizacijske oblike za obavljanje komunalnih djelatnosti ili barem biti iste kvalitete kao i druge lokalne javne usluge koje pruža jedinica lokalne samouprave *in house*. Navedena su očekivanja opravdana budući da postoji veća odgovornost prema građanima na području jedinice lokalne samouprave, što za posljedicu može imati poboljšanje kvalitete u pružanju komunalnih djelatnosti i prilagodbu potrebama lokalnog stanovništva. Prednost za osnivanje vlastitog pogona može biti u pogledu *zapošljavanja lokalnog stanovništva*¹⁸⁵ što utječe na jačanje ekonomske snage jedinice lokalne samouprave i smanjenje nezaposlenih na njezinu području. Jedinica lokalne samouprave može lakše pratiti obavljanje cjelokupnog poslovanja i troškova vlastitog pogona s ciljem *jačanja transparentnosti* čime će rasti i povjerenje građana u ostale lokalne javne usluge. Glavne nedostatke u pogledu vlastitog pogona kao organizacijskog oblika za obavljanje komunalnih djelatnosti pronalazimo u *visokim početnim troškovima* koji se odnose na nabavu opreme za rad vlastitog pogona te troškova zapošljavanja kao i *visokom stupnju političke kontrole* na poslovanje vlastitog pogona jer ne postoji odvojenost između vlastitog pogona i jedinice lokalne samouprave. Nedostatak iskustva u obavljanju komunalnih djelatnosti zbog nestručnog osoblja može prouzročiti *slabiju kvalitetu usluga*. Zbog *visokih troškova poslovanja* vlastiti pogon može postati dugoročno neodrživ za jedinice lokalne samouprave koje nemaju stabilne prihode. Također, *nedostatak konkurencije* može djelovati demotivirajuće na učinkovitost vlastitog pogona.

Sporno mjesto vlastitog pogona kao organizacijskog oblika za obavljanje komunalnih djelatnosti u hrvatskom zakonodavstvu ističe se pravna neuređenost s obzirom na osnivanje zajedničkog vlastitog pogona, što je slučaj u pogledu funkcionalnog spajanja koje se u Republici Hrvatskoj favorizira u zadnje vrijeme. Naime, jedinice lokalne samouprave mogu sukladno odredbama ZLPRS-a za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili službu, zajedničko trgovačko društvo ili mogu zajedničko organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima (članak 54. stavak 2.), no tumačenjem odredbi ZKG-a proizlazi da nije moguće i osnivanje zajedničkog vlastitog pogona iako se takva praksa događa kod onih jedinica lokalne samouprave (npr. Općina Zagorska Sela i

¹⁸⁵ U pogledu radnih odnosa zaposlenih u vlastitim pogonima primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju radni odnosi službenika i namještenika u jedinicama lokalne i područne/regionalne samouprave, a odredbe općih propisa o radu se primjenjuju podredno.

Općina Kraljevec na Sutli) koje su se odlučile na funkcionalno spajanje i osnovale zajednički upravni odjel. Stoga bi trebalo ili zakonski usuglasiti terminologiju brisanja riječi „vlastiti“ ili normativno urediti situaciju kada se automatizmom osnivanjem zajedničkog upravnog tijela osniva i zajednički vlastiti pogon.

Vlastiti pogoni kao organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti najčešće se osnivaju u manjim jedinicama lokalne samouprave s manjim brojem funkcija (Đerđa, 2006: 219) ili u onim jedinicama lokalne samouprave koje se ne žele odreći određenih komunalnih prihoda koji imaju značajan udio u proračunu kao npr. naplata parkinga. Međutim, primjetno je da se u određenim gradovima srednje veličine određene komunalne djelatnosti iz vlastitog pogona prebacuju na trgovačka društva¹⁸⁶ ili dolazi do povratka obavljanja komunalnih djelatnosti iz trgovačkog društva na vlastiti pogon¹⁸⁷. Da bi se objasnili ovi aktualni procesi, u nastavku će se opisati dva organizacijska oblika posrednog obavljanja komunalnih djelatnosti: koncesije ili koncesionirana javna služba i ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti.

<i>Prednosti</i>	<i>Nedostatci</i>
– visok stupanj kontrole od strane jedinica lokalne samouprave – jeftiniji organizacijski oblik za obavljanje komunalnih djelatnosti – povećana kvaliteta usluga obzirom da se komunalne djelatnosti obavljaju <i>in house</i> – zapošljavanje lokalnog stanovništva	– visoki početni troškovi – izostanak tržišnog natjecanja – visok stupanj političke kontrole od strane jedinica lokalne samouprave – slabija kvaliteta usluga zbog nedostatka iskustva u obavljanju komunalnih djelatnosti – visoki troškovi poslovanja – nedostatak konkurencije

Tablica 11. Služba-vlastiti pogon – potencijalne prednosti i nedostatci. Izvor: autor.

4.6.4. Koncesije ili koncesionirana javna služba

Jedan od organizacijskih oblika sudjelovanja privatnoga sektora u obavljanju javnih službi u Republici Hrvatskoj su koncesije ili koncesionirana javna služba kao posredan organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti. Koncesija je dopuštenje, odobrenje ili povlastica koju

¹⁸⁶ Zadnji poznati primjeri su Grad Slatina (poslovi parkinga) i Grad Makarska (poslovi održavanja javnih zelenih površina, javne tržnice na malo te održavanja javnih WC-a).

¹⁸⁷ Tako je npr. Grad Kutjevo 2025. godine donio Odluku o osnivanju Vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti kojim je sve komunalne djelatnosti s trgovačkog društva Komunalno Kutjevo d.o.o. prebacio na novoosnovani vlastiti pogon za obavljanje komunalnih djelatnosti.

javna vlast daje privatnom subjektu, a sastoji se od gospodarskog iskorištavanja javnog dobra, obavljanja javnih radova ili pružanja javnih usluga (Koprić et al., 2021: 264). Obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti ili jednog dijela tih djelatnosti jedinica lokalne samouprave može organizirati tako da njihovo obavljanje povjeri fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, sukladno Zakonu o koncesijama (dalje u tekstu: ZK) kao *lex generalisu*. U tom slučaju koncesijom stječe pravo obavljanja određene komunalne djelatnosti na određenom području pod određenim uvjetima i nadzorom jedinice lokalne samouprave najduže na rok od trideset godina. Koncesionar stječe subjektivno pravo pružanja određene javne službe i naplate¹⁸⁸ iste od korisnika, uz obvezu da osigura kontinuirano, uredno i svrhovito obavljanje te usluge, u skladu s ciljem zbog kojeg mu je koncesija dodijeljena (Borković, 2002: 33). Naknada za koncesiju koristi se za financiranje i održavanje komunalne infrastrukture čijim se korištenjem obavlja komunalna djelatnost za koju je koncesija dodijeljena (članak 75. stavak 1. podstavak 4.).

ZKG kao *lex specialis* taksativno određuje pet komunalnih djelatnosti (članak 44.) na temelju kojih se može koncesijom steći pravo obavljanja komunalnih djelatnosti: *1) pružanje usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, 2) pružanje usluga javnih tržnica na malo, 3) komunalni linijski prijevoz putnika, 4) obavljanje dimnjačarskih poslova i 5) održavanje javne rasvjete*. Međutim, koncesija se može dati i za druge komunalne djelatnosti koje je jedinica lokalne samouprave utvrdila kao komunalne djelatnosti. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti (članak 44. stavak 2.) koje se obavljaju na temelju koncesije a ujedno je i davatelj koncesije. „Riječ je o ugovornom aranžmanu u kojem privatni sektor u potpunosti preuzima rizik i odgovornost za investiranje i održavanje infrastrukture, a po isteku ugovora infrastruktura se prenosi natrag na javni sektor“ (Kemeter, 2013: 284). Kontrola jedinice lokalne samouprave ispunjava se propisivanjem uvjeta koncesije i načinom praćenja ispunjavanja ugovora o koncesiji, kontrolom cijena, odnosno upravnim i sudskim nadzorom kao i jasnim propisivanjem uvjeta za raskid koncesije.

Glavne prednosti koncesija u odnosu na druge organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti su: *financijsko rasterećenje* jedinica lokalne samouprave koje mogu svoja proračunska sredstva usmjeriti u druge potrebe, *povećana učinkovitost i stručnost* privatnog

¹⁸⁸ Naknada za koncesije je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave (članak 47.). Naknada za koncesiju koristi se za financiranje građenja i/ili održavanja komunalne infrastrukture čijim se korištenjem obavlja komunalna djelatnost za koju je koncesija dodijeljena (članak 75. stavak 1. podstavak 4.).

sektora, *povećanje kvalitete* obavljanja komunalnih djelatnosti budući da zbog ugovornih obveza i konkurencije na tržištu koncesionar ima motivaciju održavati visoku razinu svojih usluga, mogućnost *dugoročnog planiranja i razvoja drugih lokalnih javnih usluga* jer su koncesijski ugovori dugog trajanja kao i potencijalni *razvoj tehnoloških inovacija* od strane koncesionara s ciljem povećanja učinkovitosti. Glavni nedostaci koncesija su: *gubitak kontrole* jedinice lokalne samouprave u obavljanju određenih koncesioniranih komunalnih djelatnosti, moguće *smanjenje kvalitete usluge* zbog fokusiranja koncesionara na ostvarivanje dobiti, mogućnost *potencijalno dugoročno štetnih ugovora o koncesiji*, *nedostatak znanja i resursa* za provedbu nadzora od strane jedinice lokalne samouprave te *potencijalni rizik od netransparentnog postupka* dodjele koncesije.

Prednosti	Nedostaci
– finansijsko rasterećenje jedinica lokalne samouprave – povećana učinkovitost i stručnost privatnog sektora – mogućnost dugoročnog planiranja i razvoja drugih lokalnih javnih usluga – razvoj tehnoloških inovacija	– gubitak kontrole jedinice lokalne samouprave u obavljanju određenih koncesioniranih komunalnih djelatnosti – smanjenje kvalitete usluge zbog fokusiranja koncesionara na ostvarivanje dobiti – dugoročno štetni ugovori o koncesiji – nedostatak znanja i resursa za provedbu nadzora od strane jedinice lokalne samouprave – potencijalni rizik od netransparentnog postupka dodjele koncesije

Tablica 12. Koncesije ili koncesionirana javna služba – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.

4.6.5. Ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti

Ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti je drugi zakonski modalitet uključivanja privatnog sektora u obavljanju javnih službi i posredni organizacijski oblik za obavljanje komunalnih djelatnosti. Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova je naspram koncesije, prilagodljiviji model integriranja privatnoga sektora u obavljanje javnih službi te se često koriste u lokalnoj samoupravi kao jedan od modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi (Koprić et al., 2021: 264). Jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalnih djelatnosti koje se

financiraju isključivo iz njezina proračuna povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora (članak 48.), a na temelju odluke¹⁸⁹ predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti u ime jedinice lokalne samouprave sklapa izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave (članak 49.). Postupak odabira pravne ili fizičke osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti provodi se sukladno zakonskim propisima o javnoj nabavi. Dakle, radi se o dvostranom pravnom poslu pri čemu se kontrola jedinica lokalne samouprave u pogledu načina, kvalitete i cijene komunalne djelatnosti ispunjava ugovornim odredbama između ugovornih strana. Sudski nadzora moguć je uz ispunjenje zakonskih pretpostavki odnosno kršenja ugovornih odredbi.

Glavne prednosti ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti kao organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti jest njegova *brzina sklapanja* u odnosu na potencijalno osnivanje trgovačkog društva ili provođenje postupka koncesije, *niži troškovi* za jedinicu lokalne samouprave, mogućnost *dostupnosti stručnosti privatnog sektora* odnosno specijaliziranih znanja i vještina koja jedinica lokalne samouprave nema, mogućnost korištenja organizacijskog oblika kao *privremenog rješenja* odnosno do donošenja odluke o korištenju nekog drugog organizacijskog oblika te *jednostavnost provedbe* u smislu manjeg administrativnog opterećenja za jedinicu lokalne samouprave. Glavni nedostaci su: *ograničeno trajanje ugovora* što nije pogodno za određene komunalne djelatnosti koje su trajnijeg karaktera, mogućnost *smanjene transparentnosti i zlouporaba* u odabiru ugovornog partnera, *manjak kontrole i nadzora* od strane jedinice lokalne samouprave, *pravni nedostaci* odnosno manjkavosti ugovornog odnosa te *potencijalna opasnost od visoke cijene* budući da je privatnom sektoru primarni cilj stjecanje dobiti.

<i>Prednosti</i>	<i>Nedostaci</i>
– brzina sklapanja – niži troškovi za jedinicu lokalne samouprave – dostupnost stručnosti privatnog sektora – mogućnost korištenja organizacijskog oblika kao privremenog rješenja – jednostavnost provedbe	– ograničeno trajanje ugovora – manjak kontrole i nadzora od strane jedinice lokalne samouprave – pravni nedostaci – potencijalna opasnost od visoke cijene

¹⁸⁹ Odlukom se određuju komunalne djelatnosti koje se na njezinu području mogu obavljati kao i uvjeti i mjerila za njihovo obavljanje na temelju ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti.

Tablica 13. Ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti – potencijalne prednosti i nedostatci. Izvor: autor.

U nastavku rada govorit će se o suradnji elaboriranih organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti u području komunalnog gospodarstva.

4.7. Suradnja u području komunalnoga gospodarstva

Izrazita fragmentacija cjelokupnoga sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj rezultirala je prevelikim brojem jedinica lokalne samouprave na relativno malom teritoriju koje nemaju dovoljne *organizacijske, financijske i personalne* kapacitete za obavljanje svih lokalnih javnih službi, od čega su najvažnije komunalne službe, koje su im URH-om i zakonom dodijeljene u samoupravni djelokrug. Razvoj gradova doveo je do *diferencijacije* poslova na lokalnoj razini. Koprić (2021: 11) navodi da više međunarodnih izvještaja, domaćih istraživanja te znanstvene i stručne analize upućuju na problem nejednake dostupnosti lokalnih usluga u različitim jedinicama lokalne samouprave, uz različite razine izdvajanja za pojedine od njih i izrazito nisku razinu brige za unaprjeđenje upravljanja kvalitetom¹⁹⁰ lokalnih usluga. Trenutačni kapaciteti jedinica lokalne samouprave predstavljaju najveću prepreku širem obavljanju lokalnih javnih službi, poboljšanju kvalitete lokalnih javnih usluga, sustavnim procesima decentralizacije i jačanju autonomije jedinica lokalne samouprave. „Suradnja lokalnih jedinica, zahvaljujući svojoj fleksibilnoj naravi i mnogobrojnosti oblika u kojima se pojavljuje, postaje stoga sve popularniji instrument poboljšanja ekonomičnosti, efikasnosti i kvalitete lokalnih službi, jačanja lokalnih razvojnih kapaciteta te adekvatnog koordiniranja lokalnih javnih politika“ (Škarica, 2015: 254). Uz veće i jače jedinice lokalne samouprave kao nužno rješenje nameće se potreba zajedničkoga obavljanja lokalnih javnih usluga putem osnivanja zajedničkih trgovačkih društava u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave za obavljanje lokalnih javnih službi kao i većega korištenja javno-privatnoga partnerstva kao modela za obavljanje složenih infrastrukturnih komunalnih zahvata u onim lokalnim jedinicama koje nemaju dostatne lokalne proračune za složene zahvate u području komunalne infrastrukture, a potrebe ulaganja u te lokalne jedinice su nužne (Škarica, 2013).

¹⁹⁰ U empirijskom istraživanju koje je provedeno u razdoblju od 2014. do 2016. godine 67 gradonačelnika većih hrvatskih gradova i općina odgovorilo je da u proteklom desetljeću u njihovim jedinicama lokalne samouprave nije došlo do poboljšanja, nego i do negativnih promjena u položaju korisnika lokalnih službi i kvaliteti lokalnih usluga (Džinić i Škarica, 2017: 216).

ZKG jasno proklamira suradnju¹⁹¹ jedinica lokalne samouprave¹⁹² pritom normirajući dva oblika odnosno kooperativna entiteta za zajedničko organiziranje obavljanja komunalnih djelatnosti: *1) trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, 2) javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave*. Pritom, ne postoji obligatorna suradnja u pogledu osnivanja trgovačkih društava i ustanova, već je ona određena neutralno kao mogućnost za jedinice lokalne samouprave. Škarica (2015: 260) navodi da je „suradnja dopuštena u načelno svim aktivnostima lokalnih jedinica, a ni u jednoj nije posebno poticana ni promovirana; tek je u slučaju nedjeljive lokalne komunalne infrastrukture, obavljanja nekih komunalnih djelatnosti na otocima te osnivanja turističkih zajednica područja učinjena obveznom“. Suradnja uključuje više procesa vezanih uz osnivanje i poslovanje zajedničkog kooperativnog entiteta. Ona ponajprije uključuje zajedničko osnivanje kooperativnog entiteta, brigu o načinu i rezultatima poslovanja odnosno kvaliteti obavljanja komunalnih djelatnosti, zajedničko upravljanje kroz izbor uprava i nadzornih odbora te suvlasnički odnos koji uključuje pravo sudjelovanja u poslovnom rezultatu zajedničkog trgovačkog društva te pravo nadzora nad poslovanjem. ZKG, međutim, ne određuje mogućnost zajedničkog organiziranja obavljanja komunalnih djelatnosti¹⁹³ u pogledu službe-vlastitog pogona kao još jednog kooperativnog entiteta koju osniva jedinica lokalne samouprave. Međutim, unatoč svim ovim zakonskim rješenjima još uvijek ne postoji sustavna i sveobuhvatna politika poticanja suradnje jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj već je ona na razini odluka Vlade Republike Hrvatske.

Zakonske odredbe su načelne iako od 2022. godine postoje poticajne odredbe za funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave na temelju Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave. Sukladno točki VI. Odluke „pravo na sufinanciranje dobrovoljnog funkcionalnog spajanja ostvaruju jedinice lokalne samouprave koje zajednički organiziraju obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga putem trgovačkog društva ili zajedničke ustanove“. Što se veći broj jedinica lokalne samouprave odluči za sklapanje i provođenje poslova iz samoupravnog djelokruga

¹⁹¹ ZKG propisuje u članku 27. stavku 2. da više jedinica lokalne samouprave na području iste ili različitih županija može obavljanje komunalnih djelatnosti organizirati zajednički i stavku 3. istog članka prema kojem odluku o zajedničkom obavljanju komunalne djelatnosti donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave.

¹⁹² Jedinica lokalne samouprave koja ne može samostalno osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti, odlukom predstavničkog tijela obavljanje komunalnih djelatnosti može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave. ZKG sadrži odredbu (članak 33.) da se obavljanje komunalnih djelatnosti mogu zajednički organizirati nekoliko jedinica lokalne samouprave na jedan od zakonom predviđenih načina njihova obavljanja.

¹⁹³ Iako iz analize dostupnih izvora takav zajednički vlastiti pogon postoji i osnovan je u Općini Zagorska Sela i Kraljevec na Sutli.

putem trgovačkog društva, to je i postotak sufinanciranja veći i može biti od 10 % u slučaju kada dvije jedinice lokalne samouprave (postotak sufinanciranja (%) = broj jedinica koje su sklopile sporazum X 5) sklope sporazum do čak, iako praktički nemoguće u stvarnosti, 100 % u slučaju kada bi to učinilo 20 jedinica lokalne samouprave. Troškovi zajedničkog obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga putem trgovačkog društva mogu se sufinancirati u iznosu od najviše 25 % odnosno do iznosa od 500 000,00 kuna za pojedinu jedinicu lokalne samouprave (točka VII. stavak 4.), a jedinice lokalne samouprave ostvaruju i pravo na pomoć za podmirenje jednokratnih materijalnih troškova spajanja (točka VII. stavak 5.). Dakle, radi se o konkretnoj pomoći središnje države za npr. određeni dio plaće radnika zajedničkih trgovačkih društava, nabavku suvremene tehnologije i drugo, ali na ograničen rok od pet godina (točka VIII.). Ono što bi svakako bio dobar poticaj za takva trgovačka društva jest uvođenje poreznih olakšica u smislu umanjenja poreznih davanja s osnova pozitivnih rezultata rada trgovačkih društava, iako većina trgovačkog društava u jedinicama lokalne samouprave ne ostvaruje veliku dobit jer im osnovni smisao poslovanja nije ostvarivanje dobiti već zadovoljavanje javnog interesa.

Kao što je istaknuto, zajedničko obavljanje lokalnih javnih usluga dviju ili više jedinica lokalne samouprave (*inter-municipal cooperation*) prisutno je u obliku zajedničkih trgovačkih društava i ustanova. Škarica (2013, 2015: 260) navodi da od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj njih 551 odnosno 99 % uključeno u barem jedan kooperativni entitet, odnosno jedna jedinica lokalne samouprave prosječno je uključena u 3,9 kooperativnih entiteta (Škarica, 2013: 338, 2015: 264)¹⁹⁴. Također, u kasnijem istraživanju Škarica i Giljević (2016: 97-122) navode da je formirano 50 zajedničkih komunalnih trgovačkih društava opće namjene koje su osnovale 288 jedinice lokalne samouprave, 16 trgovačkih društava za opskrbu plinom i toplinskom energijom koje je osnovalo 90 jedinica lokalne samouprave, a 314 jedinica lokalne samouprave zajednički djeluju u 33 trgovačka društva za opskrbu vodom i odvodnju. Ono što je važan doprinos ove doktorske disertacije, a odnosi se na čimbenike korporatizacije te njihov utjecaj na razvoj korporativnih entiteta jest empirijsko istraživanje kojim je utvrđeno da najmanje surađuju najnerazvijenije jedinice, dok one s najvećim indeksom razvijenosti surađuju najviše, a

¹⁹⁴ Škarica je utvrdio 2013. godine 67 komunalnih društava kooperativnoga karaktera. Prema vrsti poslova koje obavljaju, mogu se razlikovati entiteti „opće“ namjene, osnovani za obavljanje svih ili većine komunalnih poslova (KM) od onih koji su osnovani za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, „specijaliziranih“ komunalnih društava (SKM), pri čemu se 50 utvrđenih kooperativnih entiteta može svrstati u prvu skupinu uključenih jedinica lokalne samouprave ili 5.76 jedinica lokalne samouprave po entitetu, a 17 u drugu (Škarica, 2013: 331, 2015: 263). Škarica je još utvrđivao kooperativne entitete u djelatnosti opskrbe vodom i odvodnje, radijskoga emitiranja, distribucije plina i gospodarenja otpadom.

što zaključuje i Škarica navodeći da jedinice lokalne samouprave slabijeg stupnja razvijenosti imaju slabije kooperativne kapacitete potrebne za održavanje kooperativnih veza, manje i slabije jedinice lokalne samouprave su sklonije izolaciji kako ne bi narušile ionako nevelik stupanj autonomije, manje su poželjan kooperativni partner jer ne mogu puno doprinijeti kooperativnom pothvatu, dok su razvijenije jedinice lokalne samouprave poželjne kao partner za suradnju (Škarica, 2015: 276, 285).

Iz navedenog se može zaključiti da bi empirijsko istraživanje Škarice o suradnji jedinica lokalne samouprave trebalo promatrati u kontekstu ispitivanja hipoteze vezane uz stupanj korporatizacije u odnosu na stupanj razvoja i proračun gradova.

4.8. Upravljanje trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave

Trgovačko društvo je pravna osoba koja upisom u sudski registar stječe svojstvo pravne osobe. Upisom u sudski registar, trgovačko društvo postaje samostalni pravni subjekt, odvojen od svojih članova odnosno jedinica lokalne samouprave kao vlasnika. Time stječe pravnu osobnost koja mu omogućuje da ima prava i obveze te poslovnu sposobnost da vlastitom voljom ostvaruje pravne učinke u obavljanju svojih registriranih djelatnosti. Trgovačko društvo osniva se za obavljanje gospodarske djelatnosti iako je moguće i osnivanje trgovačkog društva za negospodarske djelatnosti (npr. u području zdravstva) što je rijetkost, ali nije nepoznato u hrvatskom pravnom sustavu. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave prethodno donosi odluku o osnivanju trgovačkog društva na temelju koje se sastavlja javnobilježnički akt. U praksi se često donose akti predstavničkog tijela koji nisu usklađeni s ZKG-om i Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti 2025. – NKD 2025. što je posljedica neujednačenosti propisa koji uređuju komunalne djelatnosti. Navedeno se pogotovo događa u situacijama kada jedinice lokalne samouprave svojim odlukama utvrđuju druge djelatnosti kao komunalne, osim onih propisanih Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

ZTD-om kao temeljnim zakonom kojim se uređuju trgovačka društva u Republici Hrvatskoj, uređen je pravni okvir za osnivanje, ustroj, organe i djelovanje trgovačkih društava. Zakon o trgovačkim društvima uređuje dioničko društvo i društvo s ograničenom odgovornošću kao organizacijske oblike trgovačkih društava u skupini *društava kapitala* te javno trgovačko

društvo, komanditno društvo i gospodarsko interesno udruženje, kao organizacijske oblike trgovačkih društava u skupini *društava osoba*. Pritom, lokalne javne službe u Republici Hrvatskoj se dominantno se obavljaju putem društva kapitala odnosno društva s ograničenom odgovornošću. Sektorsko zakonodavstvo na nekoliko mjesta propisuje načelne odredbe o trgovačkim društvima što je prethodno bilo analizirano.

Društvo s ograničenom odgovornošću (engl. *private limited liability company – Inc.*, njem. *Gesellschaft mit beschränkter Haftung; GmbH*) najbrojniji je i najvažniji organizacijski oblik trgovačkog društva u Republici Hrvatskoj. ZTD definira društvo s ograničenom odgovornošću kao „trgovačko društvo u koje jedna ili više pravnih ili fizičkih osoba unose uloge u unaprijed dogovoreni temeljni kapital” (članak 385.). Društvo s ograničenom odgovornošću (d.o.o.) je trgovačko društvo koje osniva jedna ili više pravnih ili fizičkih osoba ulaganjem temeljnih uloga u unaprijed dogovoreni temeljni kapital. Osniva se na temelju izjave o osnivanju, ako društvo osniva jedna osoba ili društvenog ugovora, ako društvo osnivaju dvije ili više osoba. Društvenim ugovorom odnosno izjavom o osnivanju uređuju se međusobni odnosi osnivača i vlasnika te tijela društva.

ZTD određuje obvezne i fakultativne organe društva s ograničenom odgovornošću. Kao obvezne organe određuje upravu i skupštinu te fakultativan organ nadzorni odbor. Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj prilikom osnivanja trgovačkih društava za komunalne poslove kao skupštinu određuju izvršne čelnike jedinica lokalne samouprave, upravu društva imenuje skupština dok nadzorne odbore nalazimo u jedinicama lokalne samouprave koje imaju osnovana trgovačka društva s većim brojem zaposlenih ili u onim jedinicama lokalne samouprave pri čemu se prilikom osnivanja trgovačkih društava želi dodatno uvesti kontrola jedinica lokalne samouprave putem imenovanja svojih predstavnika u nadzorne odbore. Uprava društva je obvezni i najvažniji organ društva s ograničenom odgovornošću, a sastoji se od minimalno jednog člana. Uprava vodi poslovanje društva, zastupa društvo, vodi poslove društva na vlastitu odgovornost, ali je u vođenju poslova ograničeno samostalna jer vodi poslove sukladno izjavi o osnivanju odnosno društvenom ugovoru, odlukama članova društva te obveznim uputama skupštine i nadzornog odbora. Nadzorni odbor je fakultativni organ društva koji broji tri ili više članova pri čemu broj članova mora biti neparan. Članovi društva odnosno jedinice lokalne samouprave svojim odlukama biraju članove nadzornoga odbora osim u slučajevima ako je posebnim zakonom propisano da neke od njih imenuju zaposleni u trgovačkom društvu.

4.8.1. Unutarnje ustrojstvo trgovačkog društva i radni odnosi zaposlenih u trgovačkim društvima

U suvremeno doba kvalitetno upravljanje trgovačkim društvima koja imaju prvenstveno ulogu servisa usluga građana predstavlja poseban izazov. Uprava mora imati posebne vrline koje uključuju inovativnost, fleksibilnost i usmjerenost u uspostavljanju kvalitetnoga ustrojstva i vođenju samog trgovačkog društva. Uprava je ta koja osim što donosi određene strategije odlučuje i o kadrovskim rješenjima koja su najprikladnija za učinkovito i ekonomično obavljanje komunalnih djelatnosti. Ona mora pratiti kako promjene nastale u vanjskom okružju trgovačkog društva utječu na trgovačko društvo pri čemu te promjene dolaze iz dva smjera. Prvi smjer je odnos trgovačkog društva i jedinice lokalne samouprave na čijem području trgovačko društvo pruža komunalne djelatnosti pri čemu postoji manje ili više zastupljena kontrola jedinice lokalne samouprave o čemu je prethodno bilo elaborirano. Drugi smjer je odnos trgovačkog društva i korisnika-kupaca koji mora biti zasnovan na primjeni načela komunalnoga gospodarstva uz kvalitetnu i brzo obavljenju uslugu. Oba vanjska odnosa bitna su za kvalitetno poslovanje trgovačkog društva jer je u oba odnosa (su)financiranje od strane jedinice lokalne samouprave i korisnika-kupaca najvažniji segment toga dvosmjernog odnosa.

Što se tiče unutarnjih odnosa unutar trgovačkog društva isti se uređuju općim aktom koji donosi uprava. Međutim, društvenim ugovorom ili izjavom o osnivanju često se propisuje da se takvi akti donose uz suglasnost nadzornog odbora ili skupštine. Utjecaj politike na kadrovska pitanja upravo se na takav način uređuje što ima za posljedicu smanjenje autonomije uprave u određivanju unutarnjeg ustrojstva trgovačkog društva na način za koji uprava smatra da je optimalan i nužan za učinkovito djelovanje trgovačkog društva.

Sistematizacija radnih mjesta najvažniji je opći akt vezan uz organizaciju rada u trgovačkom društvu a sadrži opis poslova koje zaposlenici obavljaju na radnim mjestima. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji je ključni dokument kojim se uređuje mikroorganizacijska praksa poduzeća (Sikavica i Hernaus, 2011: 599-600). Potreba za sistematizacijom javlja se u onim trgovačkim društvima gdje postoji potreba za diferencijacijom poslova jer je broj zaposlenih velik što može zamagliti poslove između zaposlenika i gdje dolazi do niza nesporazuma i nedostataka u komunikaciji među zaposlenima. Također, sistematizacija može biti osnova odnosno kvalitetna podloga za uspostavljanje sustava motivacije i nagrađivanja kroz plaću, ali i sustava kažnjavanja za one zaposlenike koji ne izvršavaju svoje radne zadaće. Proces izrade sistematizacije obuhvaća

prikupljanje i analizu podataka o postojećem stanju te izradu i procjenu prijedloga za redizajn organizacijske strukture. Analiza radnih mjesta je strukturirani postupak kojim se prikupljaju i obrađuju informacije o određenom radnom mjestu kako bi se identificirale i opisale aktivnosti koje se na njemu obavljaju, kao i uvjeti potrebni za njegovo učinkovito izvršavanje. Također, uključuje prepoznavanje budućih zahtjeva i potreba u vezi s obavezama, odgovornostima i zadacima vezanima uz to radno mjesto. Ovaj proces omogućuje usporedbu sličnosti i razlika među poslovima, određivanje relativne vrijednosti pojedinih poslova i njihovo međusobno povezivanje. Analiza radnih mjesta služi i kao temelj za pravilnu klasifikaciju poslova, utvrđivanje razine plaća te za kreiranje pravednog i učinkovitog sustava nagrađivanja. Opće metode analize radnog mjesta su (Buble, 2006: 361): metoda promatranja, metoda samoopisa, metoda intervjua, anketna metoda i metoda analize dokumentacije¹⁹⁵.

U izradi sistematizacije sudjeluje uprava koji kreira svoju viziju i misiju odnosno poslovne planove trgovačkog društva s obzirom na trenutne i buduće potrebe trgovačkog društva. Katalog poslova treba definirati kao detaljan pregled svih radnih mjesta i poslova unutar određene organizacijske strukture, uključujući tipične opise za svako radno mjesto. Uz to, organigram se definira kao dijagram koji vizualno prikazuje strukturu organizacije, odnose među pozicijama i hijerarhiju zaposlenih unutar trgovačkog društva. Prilikom kreiranja opisa novog radnog mjesta, potrebno je analizirati prikupljene informacije, izraditi nacrt opisa, te ga dostaviti zaposlenicima kako bi dali svoje komentare. Nakon toga, primjedbe zaposlenika šalju se njihovim nadređenima radi dodatnih povratnih informacija. Na temelju toga izrađuje se konačni opis poslova i specifikacija radnog mjesta. Jasan opis radnog mjesta ističe njegovu osnovnu svrhu, uključujući ključne zadatke, dužnosti i odgovornosti te očekivane rezultate. Umjesto da se ulazi u sve detalje, fokus je na onome što je specifično i karakteristično za određeno radno mjesto. U sistematizaciji se svakom radnom mjestu koje ima određeni naziv određuje popis i opis poslova. Popis i opis poslova u sistematizaciji radnih mjesta smatraju se dijelom ugovora o radu. Što se tiče komunikacije i implementacije opisa radnih mjesta svakom zaposleniku treba omogućiti uvid u sistematizaciju radnih mjesta, dok nadređeni zaposlenici i uprava trebaju imati uvid u sve opise

¹⁹⁵ Metoda promatranja može se definirati kao sustavni oblik prikupljanja podataka o poslu njihovim neposrednim čulnim opažanjem. Metoda samoopisa je metoda analize posla u kojoj sam zaposlenik popisuje i opisuje poslove koje obavlja na svom radnom mjestu. Metoda intervjua predstavlja svako prikupljanje podataka govornom komunikacijom s ciljem dobivanja podataka o poslovima koji se analiziraju. Anketna metoda je prikupljanje podatka pomoću pisanog upitnika dok je metoda analize dokumentacije metoda prikupljanja podataka o poslovima koja se temelji na proučavanju dokumenata u kojima se mogu naći podatci relevantni za analizu posla (više u Buble, 2006.).

radnih mjesta kojima rukovode. Trgovačka društva koja imaju više od 20 zaposlenih sukladno ZR-u imaju obvezu donošenja pravilnika o radu kojim se uređuju prava radnika iz radnoga odnosa koja uključuju i materijalna prava radnika.

Radne odnose u trgovačkim društvima za obavljanje komunalnih djelatnosti prvenstveno karakterizira fleksibilnost u zapošljavanju i otkazivanju. Naime, ne postoje zakonske osnove za provedbu javnog natječaja za zapošljavanje u trgovačkim društvima što je s jedne strane narušavanje transparentnosti u takvim postupcima, ali se s druge strane može pronaći opravdanje za takvo postupanje jer je fluktuacija radne snage u komunalnim djelatnostima, koje nisu privlačne na tržištu radne snage, velika te provođenje postupaka zapošljavanja koje zahtijeva određeno vrijeme i postupak može imati štetne posljedice za trgovačko društvo. Postoje komunalne djelatnosti (npr. komunalna djelatnost javnoga prijevoza ili usluga ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja) koje ne trpe odgodu te je potrebna brza reakcija kako bi se te djelatnosti odvijale neometano i kontinuirano.

4.9. In-house iznimka u hrvatskom pravu

Jedinica lokalne samouprave je javni naručitelj prema Zakonu o javnoj nabavi (dalje u tekstu: ZJN). Sukladno članku 6. stavku 1. podstavku 3. ZJN-a trgovačko društvo odnosno javna ustanova je javni naručitelj dok je u slučaju vlastitog pogona, koji nema pravnu osobnost, javni naručitelj jedinica lokalne samouprave.

Pritom, moraju biti ispunjeni uvjeti iz članka 33. ZJN kako bi se odluka o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti trgovačkom društvu mogao donijeti javni naručitelj odnosno jedinice lokalne samouprave bez primjene Zakona o javnoj nabavi. U tom slučaju Zakon se ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi koje javni naručitelj dodjeljuje drugoj osobi u slučajevima ako: *1) nad tom pravnom osobom javni naručitelj samostalno ili zajedno s drugim javnim naručiteljima obavlja kontrolu sličnu onoj koju provodi nad svojim poslovnim jedinicama, 2) pravna osoba pod kontrolom obavlja više od 80 % svojih djelatnosti u izvršavanju zadataka koje joj je povjerio jedan ili više javnih naručitelja koji nad njome provode kontrolu ili koje su joj povjerile druge pravne osobe nad kojima jedan ili više tih javnih naručitelja provode kontrolu i 3) nema izravnog udjela privatnog kapitala u pravnoj osobi pod kontrolom, osim sudjelovanja*

privatnog kapitala koje je obvezno na temelju odredbama posebnog zakona, u skladu s osnivačkim Ugovorima, a koji nema značajke kontroliranja i blokiranja i koji ne vrši odlučujući utjecaj na tu pravnu osobu.

Smatra se da javni naručitelj samostalno provodi kontrolu nad pravnom osobom ako ima presudan utjecaj na strateške ciljeve i na važne odluke pravne osobe, s time da takvu kontrolu može provoditi i drugi subjekt nad kojim javni naručitelj na isti način provodi kontrolu. Smatra se da javni naručitelji provode zajedničku kontrolu nad pravnom osobom ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: 1) tijela nadležna za odlučivanje u toj pravnoj stvari čine predstavnici svih sudjelujućih javnih naručitelja, s time da pojedinačni predstavnici mogu predstavljati nekoliko sudjelujućih javnih naručitelja ili sve njih, 2) javni naručitelji mogu zajedno imati presudan utjecaj na važne odluke i strateške ciljeve u toj pravnoj osobi i 3) pravna osoba nema različite interese od interesa javnih naručitelja koji nad njom provode kontrolu. Jedinica lokalne samouprave kao javni naručitelj prije donošenja odluke o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti trgovačkom društvu bez primjene ZJN-a u svakom konkretnom slučaju prethodno provjeriti je li ispunjen uvjet iz članka 33. stavka 1. točke 2. ZJN-a, odnosno utvrditi obavlja li trgovačko društvo neku drugu tržišnu djelatnost u postotku koji je jednak ili veći od 20 %. Ako je taj postotak veći, primjenjivati će se odredbe Zakona. U pogledu javne ustanove ona ima pravnu sposobnost, a obavlja isključivo gospodarsku djelatnost zbog čega je osnovana i ne može istodobno obavljati drugu tržišnu djelatnost. Stoga su ispunjeni uvjeti za primjenu izuzeća iz članka 33. ZJN u slučaju povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti javnoj ustanovi s obzirom na to da javna ustanova ne može obavljati drugu tržišnu gospodarsku djelatnost. Obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz proračuna jedinice lokalne samouprave može se povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora. Postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora provode se prema propisima o javnoj nabavi. S obzirom na navedeno, jedinica lokalne samouprave obvezna je za sklapanje ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti primijeniti odredbe ZJN.

Iz svega navedenog može se zaključiti da su prednosti *in-house* iznimke *veća kontrola i sigurnost* budući da javni naručitelj ima potpunu kontrolu nad pružateljem lokalnih javnih usluga, *fleksibilnost i brzina* jer je provedba dugotrajnog i složenog postupka javne nabave isključena, *očuvanje strateških lokalnih javnih usluga* u vlasništvu jedinica lokalne samouprave te *dugoročna isplativost* jer *in-house* iznimka može biti financijski isplativija jer ne postoji stavka dobiti koju

bi očekivao vanjski pružatelj usluga. Glavni nedostaci su: mogućnost *rizika neučinkovitosti i nedostatka konkurencije*, mogućnost *političke kontrole*, *veći troškovi* zbog nedostatka konkurencije na tržištu, *nedostatak transparentnosti* budući da se ne provode klasični postupci javne nabave te mogućnost *pravnih rizika* zbog nepravilne primjene *in-house* iznimke.

<i>Prednosti</i>	<i>Nedostatci</i>
– povećana kontrola i sigurnost	– rizik neučinkovitosti
– fleksibilnost i brzina	– rizik nedostatka konkurencije
– očuvanje strateških lokalnih javnih usluga	– mogućnost političke kontrole od strane jedinica lokalne samouprave
– dugoročna isplativost	– veći troškovi zbog nedostatka konkurencije na tržištu
	– nedostatak transparentnosti
	– mogućnost pravnih rizika zbog nepravilne primjene <i>in-house</i> iznimke

Tablica 14. *In-house* iznimka – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.

4.10. Nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti

Nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti odnosi se na skup postupaka i mjera koje nadležna tijela jedinica lokalne samouprave provode kako bi osigurale da se komunalne djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave obavljaju u skladu sa zakonima, podzakonskim propisima i ugovornim odnosima. U pogledu nadzora svaka jedinica lokalne samouprave dužna je putem svojih tijela nadzirati rad obavljanja komunalnih djelatnosti kao i poduzimati konkretne mjere kojima će se osigurati zakonito, učinkovito, ekonomično i pravovremeno obavljanje svih komunalnih djelatnosti na svom području. Ciljevi nadzora su, osim zaštite javnog interesa, osiguranje kvalitete lokalnih javnih usluga za građane na području jedinice lokalne samouprave, pravilno i zakonito trošenje javnih sredstava te transparentnost i odgovornost pružatelja lokalnih javnih usluga.

Trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave dio su imovine jedinica lokalne samouprave, stoga se pažnja dobrog gospodara odnosi i na upravljanje, nadzor i kontrolu rada trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti. Provođenjem nadzora uspostavlja se učinkovito i kvalitetno upravljanje trgovačkim društvom te pridonosi boljem zadovoljavanju

javnih potreba građana na području jedinice lokalne samouprave. Nadzor nad upravljanjem trgovačkim društvom provodi se kroz sustavnu analizu i vrednovanje učinka upravljanja trgovačkim društvom, analiziranjem postupanja u skladu s načelima komunalnog gospodarstva, dužnosti tijela društva da podnose godišnja izvješća o poslovanju društva te kroz rad predstavnika jedinica lokalne samouprave u organima društva. Posebno nezavisno regulacijsko tijelo za regulaciju komunalnih djelatnosti nije uspostavljeno, a zaštitom pravila tržišnog natjecanja u području komunalnog gospodarstva bavi se Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (Sarvan, 2008: 1083)¹⁹⁶.

U praksi se nadzor najčešće provodi putem predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave u onim jedinicama lokalne samouprave koje su sukladno svojim statutima uvele obvezu podnošenja godišnjih izvještaja o poslovanju trgovačkih društava predstavničkom tijelu iako ne postoji zakonska obveza za tu obvezu. Također, zbog nedovoljne stručnosti članova nadzornih odbora često složeniji dokumenti vezani uz poslovanje trgovačkog društva prolaze „ispod žita“ a da se u raspravama na nadzornim odborima ne ulazi u zakonsku usklađenost i financijsku opravdanost donošenja takvih dokumenata. Zbog svega toga odluke se često donose stihijski, bez stručne podloge i vrlo često bez dostatnih financijskih sredstava za njihovu provedbu. U tom slučaju, teret provedbe takvih odluka pada na jedinice lokalne samouprave kao njihove osnivače, a ostvaruje se tako da jedinica lokalne samouprave daje različite subvencije ili kapitalne pomoći, što je također protivno tržišnoj logici prema kojoj bi trgovačka društva trebala samostalno djelovati na tržištu, a uprave odgovarati za loše poslovne odluke.

4.11. Zaključak

Republiku Hrvatsku zadnjih trideset godina zahvaćaju mnogi reformski procesi potaknuti prelaskom iz socijalističkoga društvenoga uređenja u društveno-političko uređenje utemeljeno na slobodnom tržištu kao i nužne reforme potaknute postupkom pristupanja Europskoj uniji i preuzimanja europske pravne stečevine u hrvatski pravni sustav. U pružanje lokalnih javnih usluga sve se više uključuju privatni subjekti različitoga teritorijalnog dosega i u različitim lokalnim javnim uslugama. Navedeni trend nije zaobišao ni Republiku Hrvatsku, ali u puno manjem opsegu.

¹⁹⁶ Sarvan (2008: 1082-1083) u pogledu odgovornosti za obavljanje javnih usluga utvrđuje još političku odgovornost, građansko-pravnu odgovornost, prekršajnu i kaznenu odgovornost.

Glavni problemi u današnjem uređenju lokalnih javnih službi su fragmentiranost pravnoga uređenja kroz mnogobrojne propise koji uređuju djelatnosti koje se mogu obavljati kao javne službe. Nadalje, može se istaknuti nedostatak strateških reformskih poteza u smislu uvođenja *outsourcinga*, javno-privatnoga partnerstva i korporatizacije u javni sektor kao i kontinuirani problem teritorijalne fragmentacije u Republici Hrvatskoj. S obzirom na mali organizacijski, financijski i personalni kapacitet jedinica lokalne samouprave preustroj sadašnjega uređenja lokalne i područne/regionalne samouprave nameće se, u situaciji velikoga pada broja stanovnika i samim time i veličine jedinica lokalne samouprave, kao jedino rješenje. Pritom je za teritorijalni preustroj potrebna detaljnija analiza postojećih kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Kvalitetan preustroj s optimalnim brojem jedinica lokalne samouprave pozitivno se može reflektirati i na obavljanje lokalnih javnih službi jer jake financijske jedinice za slučaj spajanja s manjim i financijski slabijim jedinicama mogu pružiti jednaku kvalitetu usluga lokalnih javnih službi na spojenom teritoriju. Također, potrebno je promijeniti trend koji traje već 35 godina prema kojem su najzastupljeniji pružatelji lokalnih javnih usluga i dalje javne ustanove i javna trgovačka društva. Stoga je važno pokrenuti procese *outsourcinga*, *korporatizacije* i *javno-privatnoga partnerstva*. Kao najbrže rješenje nameće se udruživanje jedinica lokalne samouprave u svrhu učinkovitijega i kvalitetnijega obavljanja lokalnih javnih službi.

Analiza statuta jedinica lokalne samouprave odnosno hrvatskih gradova pokazala je da se u pogledu načelnih i sadržajno istovjetnih odredbi o korporatizaciji prenose odredbe ZLPRS-a koje se odnose na *1) ovlast predstavničkih tijela da donose odluke o osnivanju trgovačkih društava, 2) mogućnost suradnje na osnivanju zajedničkog trgovačkog društva i 3) ovlast izvršnog čelnika da imenuje predstavnike lokalne samouprave u organe trgovačkog društva*. Ne postoje poticajne odredbe statuta koje bi jedinice lokalne samouprave motivirale da što veći djelokrug poslova korporatiziraju samostalno ili u suradnji s drugim jedinicama lokalne samouprave. Međutim, takva situacija ne znači da je i stvarno stanje takvo da jedinice lokalne samouprave ne pribjegavaju osnivanju trgovačkih društava, što je vidljivo iz podataka iz sudskog registra prema kojem, iako neznajno, raste broj trgovačkih društava u jedinicama lokalne samouprave. Taj trend je manje zamjetan u hrvatskim gradovima koji imaju kontinuitet u broju i djelokrugu svojih trgovačkih društava, a više u općinama koje autonomno sve više pribjegavaju osnivanju trgovačkih društava za komunalne poslove ili u suradnji sa susjednim jedinicama lokalne samouprave. Razlozi za to vidljivi su u ukidanju vlastitih pogona, oslobađanju limita za plaće u svojim upravnim tijelima u

kojima vlastiti pogon i komunalni radnici zauzimaju veliki dio mase plaća ili u povećanju cijena lokalnih javnih usluga, pa se jedinice lokalne samouprave sve više odvažuju na osnivanje svojih trgovačkih društava.

Međutim, primjetan je izostanak procesa korporatizacije kod određenih jedinica lokalne samouprave koji se može tumačiti trojako 1) jedinice lokalne samouprave korporatizaciju ne prihvaćaju kao mogućnost za povećanje učinkovitosti obavljanja lokalnih javnih usluga 2) jedinice lokalne samouprave ne žele izgubiti prihode koje imaju s osnova obavljanja komunalnih djelatnosti i prenijeti ih na novoosnovano trgovačko društvo i 3) jedinice lokalne samouprave korporatizacijom ne žele otkloniti politički utjecaj koji imaju na obavljanje komunalnih djelatnosti i kadrovanje u području komunalnih djelatnosti koje obavljaju interno. U pravnoj literaturi, neki autori drže da odgovornost za neopravdano uskraćivanje ili neadekvatno pružanje komunalnih usluga snose isključivo nositelji javne vlasti, i to u odnosu na birače na lokalnoj razini, čime se ta odgovornost određuje kao politička. Tržište je živi organizam, a zahtjevi tržišta traže od trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti promjene koje se prvenstveno odnose na menadžment. Na tržištu su sve veći zahtjevi, traži se veća učinkovitost, niže cijene komunalnih usluga kao i nove i moderne usluge. Nedostatak kvalitetnoga menadžmenta može biti prepreka svim tim izazovima. Jedinice lokalne samouprave često teže stihijskim rješenjima u pronalaženju odgovarajućih kadrova koji bi upravljali trgovačkim društvima za obavljanje komunalnih djelatnosti. Pritom, osim izravnoga postavljanja uprava od strane skupštine društva, koje u pravilu čine izvršni čelnici jedinica lokalne samouprave, pribjegavaju i izmjenama društvenih ugovora i izjava o osnivanju društava kako bi utvrdili odgovarajuće uvjete koji odgovaraju kandidatu koji odgovara izvršnom čelniku. Osim toga, plaće uprava u trgovačkim društvima za obavljanje komunalnih djelatnosti često su uređene menadžerskim ugovorima¹⁹⁷, a ne klasičnim ugovorima o radu pri čemu su i plaće uprava često veće od plaće izvršnoga čelnika u jedinici lokalne samouprave.

O utjecaju politike na izbor rukovodećega kadra u trgovačkim društvima za obavljanje komunalnih djelatnosti ne treba posebno isticati ključne probleme jer je sustav izbora i imenovanja takvih kadrova i dalje političko pitanje koje obuhvaća učestalo političko kadrovanje koje se svodi

¹⁹⁷ Uz to, menadžerski ugovori često sadrže stimulativne otpremnine za slučaj razrješenja zbog promjene lokalne vlasti ili mogućnost rasporeda na rukovodeće radno mjesto u sustavu koje se u pravilu iznosom plaće ne razlike od plaće uprave, ali s daleko manjim stupnjem odgovornosti.

na imenovanje na mandatna razdoblja koja su identična mandatnom razdoblju izvršnoga čelnika u toj jedinici lokalne samouprave. Mandat uprave u pravilu traje koliko traje i mandat izvršnoga čelnika, a u slučaju promjene vlasti novoizabrani lokalni čelnici često provode izvanredne revizije poslovanja trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti.

5. TEORIJSKI OKVIR ISTRAŽIVANJA KORPORATIZACIJE

5.1. Uvodna razmatranja

U ovom poglavlju prikazat će se teorijski okvir istraživanja čimbenika korporatizacije kroz četiri teorije čije postavke mogu determinirati zašto i pod kojim uvjetima nastaje korporatizacija kao postupak osnivanja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Teorija transakcijskih troškova prva je teorija koja objašnjava zašto se jedinice lokalne samouprave odlučuju osnivati trgovačka društva u svom vlasništvu s obzirom na transakcijske troškove koje jedinice lokalne samouprave imaju u obavljanju komunalnih djelatnosti. Teorija koja se odnosi na obavljanje komunalnih djelatnosti u jedinicama lokalne samouprave objašnjava odabir jedinica lokalne samouprave najefikasnijeg organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti uzimajući u obzir prirodu same komunalne djelatnosti, stupanj neizvjesnosti u njezinom obavljanju, specifičnost resursa potrebnih za njezino obavljanje te potrebu za odgovarajućim stupnjem nadzora i kontrole nad njezinim obavljanjem. *Principal-agent* teorija opisuje, razjašnjava i formalizira odnos između principala i agenta, a u slučaju korporatizacije objašnjava odnos između principala odnosno jedinice lokalne samouprave i agenta odnosno uprave trgovačkog društva pri čemu uprava upravlja resursima u ime principala. Središnji je problem ove teorije ponašanje agenta nasuprot zadanih ciljeva i interesa principala. Teorija otvorenog sustava, kao koja ponajprije ističe okolinu organizacije, koja je nepotpuna sama po sebi, kao i pitanje čimbenika koji utječu na strukturu organizacije, značajna je za objašnjavanje čimbenika korporatizacije. Pri tome se uzima u obzir da se trgovačka društva, kao dio šire okoline, mogu promatrati u odnosu na središnju državu, jedinice lokalne samouprave i građane, stoga se utjecaj okoline na razvoj procesa korporatizacije može objasniti upravo ovom teorijom. Teorija kontingencije traži da organizacije, kako bi preživjele i ostvarile uspjeh, prilagode svoju strukturu i strategije da bi odgovarale svojim unutarnjim resursima i vanjskom okruženju, odnosno mogućem vanjskom neskladu, a kao kontingencijske čimbenike, u kontekstu korporatizacije, promatrat će se demografski, ekonomski i politički čimbenici. Nadalje, promatrat će se odnos organizacije i okoline kroz vrstu, razinu, utjecaj i čimbenike okoline, zatim upravljanje promjenama, ulogu građana i utjecaj na korporatizaciju. Okolinu sustava i njezine karakteristike analizirat će se kroz četiri tipa okoline: nasumičnu, klasteriranu, reaktivnu i turbulentnu i odnos trgovačkog društva u odnosu na okolinu

odnosno jedinicu lokalne samouprave. Složenost organizacije u slučaju korporatizacije bit će promatrana kroz prikaz općeg i specijaliziranog trgovačkog društva. Nadalje, daje se prikaz jedinica lokalne samouprave kao otvorenog sustava u kojem one ostvaruju mnogobrojne funkcije i time ispunjavaju svoju razvojnu, društvenu i političku ulogu.

Jedinice lokalne samouprave su otvoreni sustavi koje su pod pritiskom okoline s ciljem da se *diferenciraju* i *decentraliziraju* pri čemu je korporatizacija jedan od modaliteta ispunjenja tih ciljeva. Koprić (1999: 126) navodi kako uspješnost sustava u odnosu s njegovom okolinom ovisi o njegovoj sposobnosti da u sebi oslikava složenost relevantne okoline i time otvori dovoljan broj odgovarajućih komunikacijskih kanala. Pritom će se sve važne postavke svake teorije konkretizirati u odnosu na razvoj procesa korporatizacije, odnosno paralelno će se prikazati kako se određena teoretska saznanja mogu uklopiti u korporatizaciju kao proces koji je zahvatio jedinice lokalne samouprave s ciljem pronalaska optimalnog modaliteta za obavljanje lokalnih javnih službi na području jedinica lokalne samouprave. Zaključno, postaviti će se i objasniti pet hipoteza kojima će se u empirijskom istraživanju ispitati čimbenici korporatizacije.

5.2. Teorija transakcijskih troškova

Teorija transakcijskih troškova (engl. *Transaction cost theory – TCT*) jedna je od teorija poduzeća koja objašnjava nastanak, postojanje (Dunković, 2001: 106) te zašto i gdje postoje granice poduzeća (Liović et al., 2017: 146). Izvorni su autori ove teorije Ronald H. Coase i njegov sljedbenik Oliver E. Williamson¹⁹⁸. Prema Coaseu i Williamsonu institucionalni oblik koji se razvija u nekoj situaciji razmjene ovisi o efikasnosti toga oblika za dovršenje potrebnih transakcija (Račić, 2000: 119). U kontekstu korporatizacije teorija transakcijskih troškova pomaže u objašnjavanju zašto jedinice lokalne samouprave osnivaju trgovačka društva odnosno korporativne entitete za obavljanje lokalnih javnih usluga. Korporatizacijom jedinice lokalne samouprave pokušavaju smanjiti transakcijske troškove povezane s upravljanjem lokalnim javnim uslugama, a da pritom ne koriste privatizaciju kao opciju. Teorija transakcijskih troškova daje racionalan okvir za razumijevanje tih institucionalnih promjena. Polazište teorije transakcijskih

¹⁹⁸ Temelje teoriji Coase je dao u svom radu *Narav poduzeća* (engl. *The Nature of the Firm*) 1937. godine a kasnije je dopunio Williamson u svojim radovima 1979., 1989. i 1998. godine.

troškova su svi oni transakcijski troškovi koji obuhvaćaju troškove pregovaranja, ugovaranja, nadzora i kontrole, rješavanja sporova, a obuhvaćaju sve one troškove koji nastaju tijekom ekonomske razmjene. Što su transakcijski troškovi veći, opseg transakcija će biti manji što pak uvjetuje smanjenje takvih troškova.

Jedinice lokalne samouprave često imaju visoke transakcijske troškove zbog administracije, neefikasnog nadzora i političkog utjecaja. Jedinice lokalne samouprave samostalno odlučuju gdje će se lokalne javne usluge pružati – unutar same jedinice odnosno *in house* ili na tržištu ovisno o vrsti i veličini transakcijskih troškova. Kada se jedinice lokalne samouprave odluče za korporatizaciju, trgovačka društva se odvajaju od izravne kontrole jedinice lokalne samouprave i njima se upravlja profesionalno što za posljedicu ima smanjenje troškova nadzora i kontrole. Također, korporatizacija omogućuje fleksibilnije i tržišno prilagodljivije odlučivanje uz manje oportunističkog ponašanja budući da je interno upravljanje u jedinicama lokalne samouprave, kao transakcijski trošak, skuplje i sporije od korporativnog upravljanja. Bitna karakteristika trgovačkih društava jest veći stupanj odgovornosti i transparentnosti. Trgovačka društva podliježu računovodstvenim standardima, reviziji i poslovnim internim pravilima što smanjuje rizik od netransparentnog upravljanja, koji je oblik transakcijskog troška. Trgovačka društva povećavaju svoju učinkovitost imenovanjem uprava koje više ne čine politički postavljeni birokrati već profesionalci što smanjuje agencijske troškove kao dijela transakcijskih troškova.

Teorija transakcijskih troškova u pogledu obavljanja komunalnih djelatnosti u jedinicama lokalne samouprave pomaže jedinicama lokalne samouprave u odabiru najefikasnijeg organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti uzimajući u obzir prirodu same komunalne djelatnosti, stupanj neizvjesnosti u njezinom obavljanju, specifičnost resursa potrebnih za njezino obavljanje te potrebu za odgovarajućim stupnjem nadzora i kontrole nad njezinim obavljanjem. Komunalne djelatnosti uključuju kompleksne i dugoročne usluge koje traže stabilnost i pouzdanost. Ako bi jedinica lokalne samouprave odlučila da se određena komunalna djelatnost povjeri privatnom pružatelju usluga, tada bi transakcijski troškovi vjerovatno bili previsoki što bi za posljedicu imalo donošenje odluke da je osnivanje trgovačkog društva optimalno rješenje za obavljanje komunalnih djelatnosti. Mnoge komunalne djelatnosti zahtijevaju specifičnu infrastrukturu (engl. *asset specificity*) koja nije lako prenosiva niti zamjenjiva, a koja je često u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. To dovodi do međusobne ovisnosti jedinice lokalne samouprave i trgovačkog društva i oportunističkog odabira korporatizacije. Komunalne

usluge koje se obavljaju često i kontinuirano stvaraju visoke kumulativne transakcijske troškove. Zbog toga često se mijenjaju njihovi pružatelji, stoga je, i u tom slučaju, korporatizacija dobro rješenje za obavljanje komunalnih djelatnosti. U slučaju da se obavljanje komunalnih djelatnosti povjeri privatnom pružatelju postoji mogućnost da će mjerenje kvalitete obavljanja komunalnih djelatnosti biti otežano ako bi privatni pružatelj isporučio nižu kvalitetu komunalnih usluga od očekivane. Navedeno bi rezultiralo lakšom kontrolom kvalitete obavljanja komunalnih usluga u trgovačkom društvu kojeg bi osnovala jedinica lokalne samouprave. S obzirom na osnovnu vodilju teorije transakcijskih troškova prema kojoj je nužno pri donošenju odluke se fokusirati na minimiziranje troškova komunalne djelatnosti, se treba organizirati tako da se ukupni financijski, organizacijski i upravljački troškovi svedu na minimum. Općenito, odluka o eksternalizaciji ili internacionalizaciji u određenoj situaciji ovisi o komparativnim troškovima transakcije, tj. troškovima izvršenja usluge, uključujući ex-ante troškove pregovaranja o ugovoru i ex-post troškove praćenja performansi i pružanja povratnih informacija (Everaert et.al. 2010: 93-112). Stoga se korporatizacija nudi kao jedan od organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti kada su transakcijski troškovi ostalih modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi visoki, a koja uz uvažavanje svih specifičnosti obavljanja komunalnih djelatnosti može rezultirati kao optimalno rješenje za obavljanje svih ili određenih komunalnih djelatnosti.

Zaključno, iako teorija transakcijskih troškova pomaže u analizi je li isplativije određenu komunalnu djelatnost obavljati interno ili je prepustiti tržištu, fokus teorije je na minimizaciji troškova. Međutim, teorijska apstraktnost često može biti nepraktična za odluke koje se donose u javnom sektoru, a teorija često ne uzima u obzir širi kontekst poput političkog utjecaja, javnog interesa ili društvene odgovornosti što je bitna odrednica u radu trgovačkih društava koja se osnivaju za obavljanje određenih lokalnih javnih službi. Teorija ne uzima u obzir javni interes, već samo ekonomsku efikasnost dok mjerenje transakcijskih troškova, zbog njihove raznolikosti, u praksi može biti otežano. Stoga teorija transakcijskih troškova daje teorijski okvir za razmatranje određenih modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi, ali nije dovoljna za donošenje odluka u javnom sektoru gdje su društveni ciljevi bitni.

5.3. Principal-agent teorija

Temelj principal-agent teorije, kao pravca agencijske teorije, jest postojanje ugovornog odnosa između principala i agenta. Teoriju je razvilo više autora od kojih su najznačajniji Michael C. Jensen i William H. Meckling¹⁹⁹, Stephen A. Ross, Barry Mitnick i Eugene Fama. Sukladno navedenoj teoriji, principal (vlasnik) ovlašćuje drugu osobu (agenta) da djeluje u njegovo ime i za njegov račun s ciljem ostvarenja njegovih ciljeva dok agent obavlja posao za principala te zauzvrat očekuje adekvatnu nagradu (Tipurić, 2008: 116). Pristup koji podupire ovu teoriju povezan je s agencijskim troškovima jer agenti mogu biti u iskušenju da djeluju za vlastitu korist i donose upravljačke odluke vođeni vlastitim interesima (Rungtusanatham et al., 2007). Rizik eventualnog neuspjeha, ali i efekte provedbe zadatke prisvaja principal. Principal-agent teorija vrlo je značajna za objašnjavanje korporatizacije u pogledu načina upravljanja i nadzora u trgovačkim društvima koje osnivaju jedinice lokalne samouprave u odnosu kada dolazi do razdvajanja vlasništva i upravljanja. Principal-agent teorija, u slučaju korporatizacije, analizira odnos između principala odnosno jedinice lokalne samouprave kao vlasnika trgovačkog društva i agenta odnosno uprave trgovačkog društva pri čemu uprava upravlja resursima u ime principala. Problem u odnosu principal-agent može nastati kada agent ima različite ciljeve²⁰⁰ od principala, odnosno kada se u slučaju korporatizacije razlikuju ciljevi jedinice lokalne samouprave u provedbi lokalnih politika i uprava u provedbi poslovnih planova trgovačkog društva. Agent često ima ciljeve koji se kose s javnim interesom jedinice lokalne samouprave zbog čega postoji veći rizik od konflikta interesa. Stoga je potreban mehanizam nadzora da bi se agent ponašao u skladu s interesima odnosno ciljevima principala pri čemu kao glavni mehanizmi mogu biti nadzorni odbori, ugovori s ciljevima, vanjski revizori, transparentnost izvještavanja i drugo. Ukoliko su mehanizmi nadzora uspješni, utoliko korporatizacija može smanjiti probleme u odnosu principal-agent i povećati efikasnost i odgovornost trgovačkih društava. U tom slučaju principal otežano nadzire rad agenta što može dovesti do neefikasnosti, gubitaka i oportunističkog ponašanja agenta. U slučaju korporatizacije dolazi do razdvajanja vlasništva i upravljanja budući da trgovačka društva više nisu direktno upravljana od strane jedinice lokalne samouprave već od uprave koja je profesionalna.

¹⁹⁹ Njihov rad "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure" formalizira principal-agent teoriju u kontekstu trgovačkog društva.

²⁰⁰ Debelić (2017: 228) kao glavne probleme koji se javljaju kod agencijskog odnosa vidi problem kada su želje i ciljevi principala i agenta u koliziji te je teško i/ili skupi za principala da u potpunosti verificira što uistinu agent radi dok drugi problem nastaje kada principal i agent imaju različite stavove prema riziku.

Pobornici smatraju da teorija čini temelj za snažnu teoriju organizacije dok je neki teoretičari smatraju trivijalnom, odnosno dehumanizirajućom, pa čak i opasnom (Debelić, 2013: 226). Također, postoje brojni teorijski nedostaci u odnosu principal-agent teorije i korporatizacije. Principal-agent teorija pretpostavlja jasan odnos između jednog principala i jednog agenta. U slučaju korporatizacije trgovačka društva mogu biti u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave što i dovodi do zaključka da će u tom slučaju postojati više principala a samo jedan agent. U takvoj situaciji može doći do puno više sukobljenih interesa između jedinica lokalne samouprave i uprave trgovačkog društva odnosno pojavljuje se višestruki konflikti interesi. Odnos principala i agenta može biti zamućen, korumpiran i neefikasan. Naime, principal-agent teorija pretpostavlja da je principal neutralan i racionalan, no u slučaju korporatizacije jedinice lokalne samouprave često djeluju, preko svojih politički izabranih predstavnika, s ciljem narušavanja profesionalne autonomije agenata odnosno uprava u trgovačkim društvima. Korporatizacija često ne uspijeva riješiti problem povećanja transparentnosti i odgovornosti kao osnovni problem u odnosu principal-agent budući da agent često ima puno više informacija u odnosu na principala što za posljedicu može imati povećanje netransparentnosti. Nadalje, sukob javnog interesa i tržišne logike je bitno obilježje odnosa principala i agenta. Trgovačka društva često moraju balansirati između javnog interesa u pogledu dostupnosti usluga, zadovoljavajućih cijena ili zaposlenosti dok su tržišni ciljevi trgovačkog društva prvenstveno ostvarivanje dobiti. Principal-agent teorija ne uzima u obzir negospodarske ciljeve koje trgovačko društvo koje pruža komunalne djelatnosti treba imati u jedinici lokalne samouprave odnosno ne uvažava višestruku zadaću agenta koja nije samo profitna već i socijalna. U praksi, agenti često nisu stvarno odgovorni prema principalu odnosno jedinici lokalne samouprave budući da ne postoji tržišni pritisak, kao u privatnom sektoru, za sankcioniranjem uprave u trgovačkom društvu a sam postupak sankcioniranja je često spor i politički instruiran. Troškovi nadzora (engl. *agency costs*) su često vrlo visoki budući da korporatizacija uvodi nove slojeve upravljanja u trgovačkim društvima putem nadzornih odbora ili drugih regulacijskih tijela. Sve to za posljedicu ima da se efikasnost ne povećava, već cijeli sustav postaje skuplji i sporiji.

5.4. Teorija otvorenog sustava

Suvremena teorija organizacije, nastala početkom 20. stoljeća, kao rezultat mnogih saznanja i razmišljanja o organizaciji razvila se kao jedna od znanstveno najpotpunijih i najrazvijenijih disciplina u društvenim znanostima s velikim utjecajem na upravnu znanost. Teorija organizacije polazi od pretpostavke da nije moguće u potpunosti spoznati niti kontrolirati sve čimbenike koji mogu utjecati na sustav, što znači da se neizvjesnost ne može u potpunosti izbjeći (Đurman, 2021: 63). Odnos sustava i okoline, u kontekstu korporatizacije, promatrat će se kroz *teoriju otvorenog sustava*²⁰¹ kao pravac *teorije organizacije* u kojoj se u prvi plan ističe okolina organizacije odnosno povezivanje organizacije koja je nepotpuna sama po sebi s okolinom kao i pitanje čimbenika koji utječu na strukturu organizacije te kroz *teoriju kontingencije* pri čemu je prilagodba organizacije nužna radi postizanja uspješnosti. Pritom se dosad razvilo sedam istraživačkih smjerova²⁰² teorije organizacije od čega je za ovu doktorsku disertaciju najvažnije proučiti teoriju otvorenoga sustava jer se trgovačka društva kao dio šire okoline mogu promatrati u odnosu na središnju državu, jedinice lokalne samouprave i građane te se utjecaj okoline na razvoj procesa korporatizacije može objasniti kroz ovu teoriju.

Teorija sustava dvojako promatra sustav odnosno na njega gleda kao na cjelinu neovisnu o okolini i uvjetovanu isključivo internim značajkama ili kao na cjelinu u stalnoj interakciji s okolinom koja je „definijsko obilježje sustava“ (Koprić, 1999: 21). „Suvremene organizacije, u privatnom, javnom i civilnom sektoru, obavljaju mnogobrojne i različite funkcije u modernim društvima zbog čega se može reći da je suvremeno društvo zapravo društvo organizacija, a suvremeno doba – organizacijsko doba“ (Koprić et al., 2021: 79). Suvremene organizacije obavljaju mnogobrojne važne uloge kroz javne poslove kojima se promiče i razvoj u okolini u kojoj djeluju. Organizacije, u kontekstu ovog poglavlja trgovačka društva, imaju važnu ulogu u upravljanju i proklamiranju demokratskih vrijednosti pri čemu je uloga građana u njihovom upravljanju sve izraženija. „Organizacije su postale glavni oblik sustava zajedničkog rada ljudi tek s prijelazom s obrtničke na industrijsku tehnologiju i na cijepanje radnih procesa na sve jednostavnije komponente, umjesto dotadašnjeg načina rada u kojem je svaki proizvođač, obrtnik

²⁰¹ Teoriju otvorenoga sustava prvo spominju Bertalanffy i Boulding koji sustav promatraju kao skup elemenata u stalnoj interakciji. Ostali važniji predstavnici teorije otvorenoga sustava su F. Emerly, E. Trist, P. Lawrence, J. Lorsch, J. Thompson, W. Dill, D. Pugh i drugi.

²⁰² Mehanicistički smjer, teorija organizacijskog konflikta i moći, teorija odlučivanja, interesno-politički smjer, teorija otvorenoga sustava, kibernetički smjer i teorija samoreferentnih i autopoietičkih sustava.

ili drugi poduzetnik obavljao svoj posao sam u cijelosti“ (Koprić et al., 2021: 79). Organizacije se osnivaju za ostvarivanje određenih zadataka pri čemu su zadaci određeni zakonskim i podzakonskim propisima koji uređuju područje određene lokalne javne službe. Tako se i trgovačka društva osnivaju za obavljanje određenog opsega zadataka odnosno obavljanja određenog broja lokalnih javnih službi pri čemu su komunalne službe dominantne djelatnosti. „Organizacije ostvaruju ciljeve određenim metodama rada, obično utemeljenim na znanju, vještinama i profesionalnim standardima²⁰³“ (Koprić et al., 2021: 80).

Organizacije se promatra kao otvorene sustave odnosno kohezivne skupove određenih elemenata (podsustava) koji su u međusobnoj interakciji te u interakciji sa svojom okolinom pri čemu se odnosi između organizacije i okoline mogu kretati od prilagođavanja organizacije zahtjevima iz okoline, uzajamne ovisnosti do dominacije organizacije u smislu oblikovanja i nadziranja okoline u kojoj se nalazi. Dakle, u odnosu organizacije i okoline moguće su tri situacije: dominacija okoline, dominacija organizacije i izjednačena ovisnost između okoline i organizacije. „Organizacija ne može preživjeti bez energije iz okoline što dovodi do toga da se zahtjevi okoline moraju uskladiti s *outputom* organizacije“ (Giljević, 2014: 232). Organizacije sudjeluju u mnoštvu odnosa s okolinom ovisno o tome u kojoj se poziciji nalaze. Interakcija među elementima (podsustavima) je važnija često i od samih elemenata. U svakoj organizaciji, uz uvažavanje njezine otvorenosti prema okolini kao i utjecaja okoline na nju, u obzir se mora uzeti i svaki odgovor iz okoline na organizaciju. Svi dijelovi sustava trebaju sinkronizirano djelovati kako bi se ostvarili postavljeni organizacijski ciljevi (Hernaus, 2016: 24). Hijerarhijska slojevitost organizacije je bitno obilježje teorije sustava. U prvom slučaju kada su organizacije neovisne o okolini i uvjetovane isključivo internim značajkama, odnosno transformaciji *inputa* u *outpute* govorimo o *teoriji zatvorenog sustava*, koja je bila dominantna do 1960-ih, dok u drugom slučaju kada su u interakciji s okolinom, radi se o *teoriji otvorenog sustava*. Sustavski pristup organizaciji razvijen je uslijed povećanja složenosti organizacija i sve veće nesigurnosti njihova okruženja (Ashmos i Huber, 1987: 611). Dakle, u konkretnom slučaju razvoja procesa korporatizacije neizvjesnost *demografskih, ekonomskih* ili *političkih* čimbenika kao vanjskih čimbenika okoline može imati utjecaj na razvoj korporatizacije, no na njih jedinica lokalne samouprave može utjecati samo u

²⁰³ Autori također naglašavaju da je bitno obilježje organizacija hijerarhičnost odnosno da je hijerarhija bitno obilježje organizacije i da se zato naziva hijerarhijskom organizacijom. U hijerarhijskom odnosu je „općenitiji/nadređeni dio sustava sastavljen od nekoliko specijalnijih/podređenih dijelova koji su iz njega izvedeni logičkim postupkom diobe složenijeg dijela na jednostavnije dijelove“ (Koprić et al., 2021: 82).

određenom stupnju, a zbog vlastitog opstanka one su otvorene utjecajima iz okoline. Zbog toga se organizacija mora prilagoditi tim čimbenicima kako bi osigurala svoj opstanak i razvoj. Stupanj utjecaja vanjskih aktera, odnosno stupanj kontrole (dominacijskog potencijala) koji organizacija zadržava u odnosu prema okolini upravo je jedno od središnjih pitanja teorije otvorenog sustava (Đurman, 2021: 63).

U suvremeno doba naprednih tehnoloških postignuća, brzog djelovanja okoline i učestalih promjena više ni jedna organizacija ne može samodostatno egzistirati kao zatvoreni sustav. Promjene u okolini utječu na organizaciju jednako kao što i promjene u organizaciji utječu na okolinu u kojoj se organizacija nalazi. Organizacije kao otvoreni sustavi postoje i djeluju odnosno u interakciji su u heterogenoj okolini koju čine građani kojoj se moraju prilagoditi. Također, organizacije mogu imati dominantnu ulogu u odnosu na okolinu. Nijedna organizacija ne može opstati sama za sebe, odnosno ne može se izolirati od neizvjesnosti utjecaja iz okoline, već njezin opstanak ovisi o kvaliteti odnosa koje uspostavlja s većim sustavima čiji je dio (Scott, 2003: 23)²⁰⁴. Međutim, okolina organizacije nije zadana i nepromjenjiva, već je i ona podložna promjenama koje se u suvremeno vrijeme sve intenzivnije događaju. Suvremeni društveni trendovi pokazuju rastuću heterogenost i dinamičnost okoline organizacija (Đurman, 2021: 65). Teorija otvorenog sustava u središte postavlja odnos organizacije i njezine okoline. „Taj odnos uključuje pitanja kao što su granice (razgraničenje)²⁰⁵ između organizacije i okoline, utjecaj okoline na organizaciju i obratno, područja i obilježja organizacijske okoline i dr.“ (Đurman, 2021: 60) dok „učinkovitost suvremene organizacije ovisi o sposobnosti njezine prilagodbe promjenama zbog čega su i organizacije fleksibilne, labave i krhke“ (Giljević, 2014: 214).

Obilježja okoline izuzetno su bitna za funkcioniranje organizacija jer se organizacije ne mogu izolirati od utjecaja okoline, već joj se moraju prilagoditi ako žele opstati i dalje se razvijati u okolini. „Čimbenici okoline su faktori na koje organizacija može utjecati samo u određenoj mjeri“ (Giljević, 2014: 214). Rastući tehnološki napredak, rast broja i gustoće stanovništva te

²⁰⁴ U svom najpoznatijem djelu „Organizations: Rational, Natural and Open Systems“ iz 2003. godine Scott razlikuje tri osnovna pristupa organizacijama: racionalni sustavi, prirodni sustavi i otvoreni sustavi. Scott tvrdi da najpotpunije razumijevanje organizacija dolazi kombiniranjem sve tri perspektive pri čemu otvoreni sustav služi kao okvir koji obuhvaća racionalne i prirodne elemente, ali ih postavlja u dinamičan kontekst okoline.

²⁰⁵ Granice između organizacije i okoline moraju biti jasno određene iako Ivanišević (1987: 30) ističe da ih ne treba shvatiti na takav strogo definiran način.

gospodarski razvoj utječu na organizacije kao dio okoline²⁰⁶. Okolina ima svoj sastav koji se sastoji od određenog broja raznovrsnih elemenata, a sama okolina može se mijenjati u određenom razdoblju, odnosno riječ je o heterogenosti i dinamičnosti okoline kao njezinim bitnim obilježjima. Organizacije teže stabilnosti i predvidljivosti, no ne mogu je uvijek i ostvariti²⁰⁷. Okolina može biti neizvjesna, ali može dati i nove resurse kao potporu za organizaciju koja često može imati ograničene resurse što za posljedicu može imati smanjenje neizvjesnosti okoline. Stupanj utjecaja vanjskih aktera, odnosno stupanj kontrole (dominacijskog potencijala) koji organizacija zadržava u odnosu prema okolini, upravo je jedno od središnjih pitanja teorije otvorenoga sustava (Perko Šeparović, 1975: 96, Đurman, 2021: 63). Međutim, kako okolina ima utjecaj na organizaciju tako i organizacija može imati utjecaj na okolinu i njoj se više ili manje uspješno prilagoditi.

Trgovačka društva kao otvoreni sustavi obavljaju različite djelatnosti odnosno lokalne javne službe pri čemu su komunalne službe najvažnije za građane na području jedinica lokalne samouprave. Trgovačka društva ne mogu opstati sama za sebe, već ovise o kvaliteti odnosa koje uspostavljaju s jedinicama lokalne samouprave kao većim sustavom čiji su dio. Porast trgovačkih društava kao rezultat horizontalne diferencijacije potvrđuje koliki utjecaj mogu imati jedinice lokalne samouprave na svoju okolinu jer one odlučuju o potrebnom broju trgovačkih društava kao i djelatnostima koje je nužno obavljati na određenom teritorijalnom području. Komunalne djelatnosti koje obavljaju trgovačka društva uključuju, s jedne strane, provođenje političkih programa i javnih politika lokalne vlasti u jedinicama lokalne samouprave koje izvršni čelnik u jedinici lokalne samouprave određuje za određeno kratkoročno ili dugoročno razdoblje, a s druge strane, njima se ispunjavaju potrebe i interesi građana. Okolina trgovačkih društava obuhvaća ne samo odnos trgovačkih društava s jedinicama lokalne samouprave kao svojim vlasnicima i osnivačima i središnjom državom kao regulatorom određene javne službe, već i odnos trgovačkog društva i građana kao korisnika lokalnih javnih usluga koje trgovačko društvo pruža. Utjecaj okoline trgovačkih društava u dijelu odnosa s jedinicama lokalne samouprave ispunjava se kroz *odluke* koje jedinica lokalne samouprave kao osnivač i vlasnik trgovačkog društva donosi vezano

²⁰⁶ Đurman (2021: 64) navodi da Tolbert i Hall izdvajaju četiri područja okoline koja karakteriziraju različite vrste organizacija: tehnologiju (materijalni resursi, znanja i vještine u okolini organizacije), normativni okvir, političke faktore (promjene političkog sustava) te demografske faktore.

²⁰⁷ Specifičnost upravnih organizacija proizlazi iz prirode njihove temeljne djelatnosti odnosno obavljanja javnih poslova koji su usmjereni na izvršavanje političkih programa i javnih politika, a s druge strane na zadovoljavanje potreba i interesa građana čineći ključnim – uz odnos s političkom i širom upravnom okolinom – pitanje uključivanja i uvažavanja inputa društvene okoline (Koprić et al., 2021: 103).

uz poslovanje trgovačkog društva. Utjecaj je također moguć kroz određivanje *načina i iznosa financiranja odnosno sufinanciranja* komunalnih službi na području jedinice lokalne samouprave kao i kroz *opseg nadzora* koji jedinica lokalne samouprave provodi nad radom trgovačkog društva. Stoga u slučaju ovih obilježja govorimo o granicama između organizacije i okoline odnosno konkretno trgovačkog društva i jedinice lokalne samouprave. U slučaju određivanja načina i iznosa financiranja, odnosno sufinanciranja komunalnih službi na području jedinice lokalne samouprave, izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave može različitim mehanizmima (npr. davanjem suglasnosti na cjenike obavljanja komunalnih službi) utjecati na cijenu komunalnih usluga koje trgovačka društva pružaju. S obzirom na opsega nadzora koji jedinica lokalne samouprave provodi nad radom trgovačkog društva, isti može obuhvatiti više dionika odnosno tijela putem kojih lokalna vlast može kontrolirati rad i poslovanje trgovačkog društva, o čemu je prethodno bilo elaborirano u trećem poglavlju ove doktorske disertacije.

Granice razgraničenja između trgovačkog društva i jedinice lokalne samouprave mogu biti široko i usko određene ovisno o tome koliki je stupanj kontrole jedinice lokalne samouprave nad trgovačkim društvom. Ako trgovačko društvo većinu odluka donosi samostalno, a samo za određene odluke treba suglasnost određenog tijela jedinice lokalne samouprave, samostalno ostvaruje većinu prihoda na tržištu bez pomoći jedinice lokalne samouprave, a stupanj nadzora je rijedak i povremen, tada je utjecaj okoline odnosno jedinica lokalne samouprave na trgovačko društvo slab, a granice razgraničenja nisu strogo definirane. Suprotno, utjecaj okoline odnosno jedinica lokalne samouprave je značajan ako one mnogobrojnim odlukama utječu na rad i poslovanje trgovačkih društava, u većem dijelu financiraju odnosno sufinanciraju cijenu komunalnih službi, a nadzor je nad njihovim radom i poslovanjem čest i sveobuhvatn, tada govorimo o strogo određenim granicama između trgovačkih društava i jedinica lokalne samouprave. Stoga se trgovačka društva ne mogu izolirati od utjecaja jedinica lokalne samouprave što potvrđuje da je utjecaj okoline na organizaciju značajan te da se ona ne može izolirati od utjecaja okoline. Ona moraju težiti stabilnosti, a može dobiti dodatne resurse od jedinice lokalne samouprave u vidu financijske subvencije za moderna tehnološka rješenja, odnosno visokim stupnjem samostalnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu fleksibilne regulacije obavljanja komunalnih službi. Stupanj utjecaja jedinice lokalne samouprave odnosno stupanj kontrole koji zadržava trgovačko društvo nesporno je obilježje teorije otvorenoga sustava.

Uloga građana je sve važnija u smislu posredne participacije u upravljanju trgovačkim društvima koja se ostvaruje na lokalnim izborima izborom predstavnika u predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave koje može nadzirati rad trgovačkog društva, imenovanjem predstavnika građana u organe društva kao i sudjelovanjem građana u radu određenih stalnih i povremenih tijela (npr. tijelo za zaštitu prava potrošača)²⁰⁸. Jedinice lokalne samouprave također su pod utjecajem okoline i različiti čimbenici *demografske*, *ekonomske* ili *političke* prirode djeluju na njih zbog čega su one manje ili više stabilne u obavljanju poslova iz svog djelokruga. Promjene u demografskim pokazateljima, ekonomskoj snazi i političkoj stabilnosti utječu na obavljanje poslova iz djelokruga jedinice lokalne samouprave. Ovisno o tim vanjskim čimbenicima odnosno utjecajima iz okoline jedinice lokalne samouprave provode korporatizaciju kao jedan od modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi. Promjena bilo kojeg od vanjskih čimbenika može utjecati na jedinicu lokalne samouprave kao dio sustava koji se sastoji od niza podsustava odnosno trgovačkih društava da donese određenu pozitivnu ili negativnu odluku o korporatizaciji.

Okolina organizacije može biti definirana kao „svi elementi koji se nalaze izvan organizacije i na nju mogu utjecati“ (Koprić et al., 2021: 103). Okolina predstavlja područje u kojem organizacija djeluje u odnosu na druge aktere u okolini i ostvaruje s njima veze jačeg ili slabijeg intenziteta. Okolina organizacije može biti *stabilna*, bez promjena ili s malim i neznčajnim promjenama ili *nestabilna* s učestalim i značajnim promjenama. U kontekstu čimbenika korporatizacije, stabilna okolina podrazumijeva nekoliko elemenata.

Prvo, broj stanovnika u određenoj jedinici lokalne samouprave mijenja se minimalno, odnosno demografske promjene su neznatne. To trgovačkim društvima omogućuje određenu sigurnost, jer mogu računati na zadržavanje postojećeg broja korisnika bez potrebe za prilagodbom cijena lokalnih javnih usluga. Drugo, razvijenost jedinice lokalne samouprave je zadovoljavajuća. Visoki ekonomski pokazatelji upućuju na to da će potražnja za uslugama biti stabilna, a njihovo plaćanje redovno i bez većih poteškoća. Treće, politička vlast je kontinuirana, što znači da ista politička opcija ostvaruje više uzastopnih mandata. Takav politički kontinuitet, bez većih odstupanja u vođenju lokalne politike, može pozitivno utjecati na nastavak i unaprjeđenje procesa korporatizacije. U kontekstu korporatizacije stabilna odnosno nestabilna okolina izražena kroz

²⁰⁸ Time se naglašava važnost ne samo odnosa s političkom i upravnom okolinom, već i uključivanja te uvažavanja doprinosa društvene zajednice (Koprić, 2006).

demografske, ekonomske ili političke čimbenike²⁰⁹ može utjecati na razvoj korporativnih entiteta, njihov broj, djelokrug poslova kao i uspješnost obavljanja njihove uloge pružatelja lokalnih javnih usluga u jedinicama lokalne samouprave. Konkretno, veći broj stanovnika određene jedinice lokalne samouprave, njezina ekonomska razvijenost, duži kontinuitet vlasti u jedinici lokalne samouprave utječe i na potrebe građana. Potrebe građana odraz su stabilnosti u toj jedinici lokalne samouprave. Građani će, u tim okolnostima, zahtijevati veći broj lokalnih javnih usluga koje će se obavljati ili putem postojećih modaliteta lokalnih javnih službi ili putem novih modaliteta obavljanja. Smanjenje broja stanovnika, nerazvijenost jedinice lokalne samouprave ili nestabilnost političkog sustava u određenoj jedinici lokalne samouprave može imati negativne posljedice na razvoj korporatizacije jer takvi negativni pokazatelji utječu destimulativno na širenje modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi.

Utjecaj okoline na organizacije odnosno na trgovačka društva može se promatrati i u kontekstu suradnje jedinica lokalne samouprave. U pogledu suradnje izuzetno je važan kapacitet jedinica lokalne samouprave, odnosno njihov potencijal za razvijanjem suradnje. Kooperativna okolina, koja uključuje organizacije spremne na suradnju, olakšava uspostavljanje međusobnih veza zahvaljujući zajedničkom razumijevanju koristi koje takva suradnja donosi svim uključenim dionicima. Rezultat takve okoline jest osnivanje zajedničkih trgovačkih društava u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave. Suprotno tome, neprijateljska okolina karakterizirana je izoliranim djelovanjem organizacija, bez ikakve suradnje s drugim dionicima. Kooperativni entiteti u takvoj okolini ne postoje niti postoji ikakav stimulativni zakonski okvir za njihovo osnivanje.

Prema teoriji otvorenog sustava, organizacija kao cjelina ima određenu neovisnost u odnosu na okolinu i podliježe vlastitim zakonitostima, ali je također nesavršena jer je u složenoj međuovisnosti s okolinom, ovisno o razmjeni s drugim sustavima. Organizacija je zbog vlastitog opstanka podložna utjecajima iz okoline koji se ispunjavaju putem navedenih čimbenika²¹⁰. Stoga je fokus na analizi okoline organizacije umjesto na samoj organizaciji (Scott, 2003). Međutim, kako je organizacija podložna promjenama iz okoline, tako je i okolina podložna promjenama.

²⁰⁹ Vanjski čimbenici organizacije, odnosno čimbenici iz okoline, odnose se na aspekte na koje organizacija ima samo ograničen utjecaj, a kako bi osigurala svoj opstanak i razvoj, organizacija se mora prilagoditi tim čimbenicima (Giljević, 2014).

²¹⁰ Katz i Kahn su 1966. godine prvi predstavili koncept sustava te njegov značaj u proučavanju organizacija kao otvorenih sustava koji su u neprekidnoj interakciji s okolinom. U takvim uvjetima naglasili su ključne pretpostavke relevantne za istraživanje organizacija, definirajući organizaciju kao dinamičan sustav u trajnoj povezanosti s okolinom.

Perko-Šeparović²¹¹ (1975) ističe da je važno uzeti u obzir utjecaj koji organizacije imaju na svoju okolinu, kao i mogućnost da se okolina prilagodi organizacijama, što znači da okolina ne samo da utječe na organizaciju, već organizacija također može značajno utjecati na oblikovanje okoline. Intenzitet odnosa i međusobna interakcija s okolinom sigurno neće biti jednakoga intenziteta u suvremeno doba informacijskih tehnologija i doba nastanka teorije otvorenoga sustava kada su te tehnologije bile u počecima. Stoga sposobnost suvremene organizacije ovisi o tim dinamičnim promjenama zbog čega one moraju biti daleko fleksibilnije nego prije. Potrebna je promjena individualnoga i kompetitivnoga modela organizacije u model suradnje i partnerstva (Koprić, 1999: 318).

<i>Čimbenik okoline</i>	<i>Opis utjecaja</i>	<i>Stabilna okolina – poticaj korporatizaciji</i>	<i>Nestabilna okolina – prepreka korporatizaciji</i>
<i>Demografski</i>	Broj i struktura stanovništva u jedinicama lokalne samouprave	Stabilan broj stanovnika osigurava stalnu potražnju za javnim uslugama	Pad broja stanovnika smanjuje isplativost i sigurnost ulaganja
<i>Ekonomski</i>	Razvijenost i platežna sposobnost građana	Visoka razvijenost jedinica lokalne samouprave i solventno stanovništvo olakšavaju širenje i kvalitetu usluga	Nerazvijenost otežava financiranje i održivost usluga
<i>Politički</i>	Kontinuitet i stabilnost vlasti u jedinicama lokalne samouprave	Dugotrajan mandat iste opcije omogućuje dosljednu politiku i potporu korporatizaciji	Česta politička promjena izaziva nesigurnost i odgađa odluke
<i>Građanska participacija</i>	Posredna participacija putem izbora i tijela	Građani kroz predstavnička tijela i odbore nadziru rad društava	Izostanak participacije smanjuje legitimitet i odgovornost
<i>Suradnička klima (međujedinična suradnja)</i>	Kooperativnost među jedinicama lokalne samouprave	Poticaj za osnivanje zajedničkih trgovačkih društava	Izolirano djelovanje bez volje za suradnjom
<i>Zakonodavni okvir</i>	Regulacija i potpora suradnji i razvoju modela	Poticajan okvir olakšava osnivanje i rad korporativnih entiteta	Nepoticajan ili restriktivan okvir onemogućava razvoj
<i>Tehnološki i vremenski kontekst</i>	Prilagodba suvremenim IT promjenama	Fleksibilnost organizacije omogućuje bolje prilagođavanje okruženju	Kruta struktura smanjuje sposobnost prilagodbe

²¹¹ Prema Perko-Šeparović (1975) zatvoreni birokratski sustavi zanemaruju dinamiku okoline, nisu dovoljno responzivni prema korisnicima javnih usluga te potiču formalizam i rigidnost.

<i>Dvosmjerni utjecaj okoline i organizacije</i>	Međuvisnost i međusobno oblikovanje	Organizacija utječe na okolinu (npr. standardizacijom, suradnjom)	Okolina se mijenja bez utjecaja organizacije, što stvara nesklad

Tablica 15. Utjecaj okoline na organizaciju u kontekstu korporatizacije lokalnih javnih službi

U kontekstu navedenog korporatizacija se nameće kao rješenje u suradnji i partnerstvu jedinica lokalne samouprave pri rješavanju zadaća od interesa građana. To se postiže osnivanjem zajedničkih korporativnih entiteta za obavljanje lokalnih javnih službi pri čemu, u kontekstu ove doktorske disertacije, zajednička trgovačka društva imaju najvažniju ulogu jer su kao korporativni entitet idealni za promatranje u odnosu na vanjske čimbenike koji utječu na njihov razvoj. U vrijeme financijskih izazova suradnja u obavljanju lokalnih javnih službi između javnog i privatnog te civilnog sektora (engl. *joined up governance*) kao i partnerstvo jedinica lokalne samouprave, nameće se kao mogućnost zadovoljavanja potreba građana na području jedinica lokalne samouprave i pronalaženja optimalnih rješenja u kontekstu osnivanja zajedničkih trgovačkih društava. Stoga u kontekstu čimbenika ekonomske prirode koji mogu utjecati na razvoj procesa korporatizacije, suradnja više jedinica lokalne samouprave u osnivanju trgovačkog društva može biti poticaj za smanjenje troškova ako bi svaka jedinica osnovala trgovačko društvo samostalno.

5.4.1. Složenost i okolina organizacije

Javni poslovi postaju sve brojniji i složeniji, a njihovo obavljanje rijetko može obavljati samo jedna organizacija. „Organizacija je dinamični, multidimenzijski i složeni sustav ljudske suradnje odnosno zajedničkog djelovanja ljudi utemeljen na diobi, tj. cijepanju radnih procesa na sve uže i jednostavnije dijelove i njihovu povezivanju u zajedničku smislenu cjelinu pri čemu su dioba (diferencijacija) i povezivanje (integracija) procesi koji se odvijaju stalno, a međusobno su oprečni“ (Koprić et al., 2021: 79). Organizacije djeluju u okolini s različitim stupnjem neizvjesnosti i njome su ograničene. Stoga stupanj diferencijacije ovisi o tome koliko je stabilna okolina u kojoj se nalaze organizacije. Zato se često organizacije diferenciraju kako bi mogle rješavati probleme s kojima se mogu suočiti.

U pogledu korporatizacije pojava novih lokalnih javnih službi otvara mogućnost za osnivanje novih trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koji će obavljati

jednu ili više djelatnosti ili pak proširiti djelatnosti postojećeg trgovačkog društva. U tom slučaju specijalizirano trgovačkog društva postaje trgovačko društvo opće namjene, odnosno postojeće trgovačko društvo opće namjene širi opseg svojih djelatnosti. Trgovačka društva obavljaju zadane djelatnosti utvrđene zakonskim i podzakonskim propisima, a opseg djelatnosti koje obavljaju ovisi o odlukama predstavničkih tijela koja ih osnivaju pri čemu čimbenici *demografske, ekonomske i političke* prirode mogu imati utjecaj na određivanje opsega djelatnosti.

Trgovačka društva koja su specijalizirana za obavljanje samo jedne²¹² lokalne javne službe alternativa su trgovačkim društvima opće namjene. Međutim, ona su specifikum većih gradova, a ne manjih jedinica lokalne samouprave koje osnivaju, u pravilu, trgovačka društva opće namjene. Trgovačka društva koja su specijalizirana za obavljanje određene lokalne javne službe imaju veću mogućnost opstanka na tržištu jer će, vjerojatno, postići dobre rezultate u obavljanju samo jedne lokalne javne službe u odnosu na ona trgovačka društva koja obavljaju širi opseg lokalnih javnih službi. Naime, ta trgovačka društva traže značajna tehnološka napredna rješenja kao i ljudske potencijale sa specijalnim znanjima i vještinama u obavljanju određenih poslova. Stoga je diferencijacija organizacije s ciljem rješavanja specifičnih problema i zadataka bitna za uspješnost prilagodbe okolini koja je neizvjesna. Pritom djelovanje organizacija obuhvaća opću okolinu u kojoj djeluju sve organizacije te specifičnu okolinu koja je jedinstvena za pojedinačne organizacije. Opća okolina obuhvaća u jedinicama lokalne samouprave sva trgovačka društva koja obavljaju određene lokalne javne službe, dok specifična okolina uključuje one organizacijske oblike obavljanja lokalnih javnih službi koji su dopušteni pozitivnim zakonskim propisima.

<i>Vrsta</i>	<i>Karakteristike</i>	<i>Prikladno za</i>	<i>Prednosti / Nedostatci</i>
<i>Trgovačko društvo opće namjene</i>	širi opseg djelatnosti	manje jedinice lokalne samouprave	– fleksibilnost – manja učinkovitost.
<i>Specijalizirano trgovačko društvo</i>	fokus na jednu djelatnost	veće jedinice lokalne samouprave	– učinkovitost i stručnost – manja primjenjivost u malim jedinicama lokalne samouprave

Tablica 16. Vrste trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave – karakteristike i primjena

²¹² Opseg organizacija sve više opada, zbog čega Pusić (2005) naglašava da su u porastu trendovi vitkijih, elastičnijih organizacija koje su usmjerene na jednu tehnologiju i proces. Rezultat naprednih tehnoloških rješenja prema kojem će svaka organizacija težiti da svoju djelatnost obavlja najbolje i da bude konkurentna na tržištu te razvoja tržišta i konkurencije na tržištu prema kojem opstaju samo one organizacije koje imaju, osim razvijenih tehnoloških rješenja, i razvijene ljudske resurse koji imaju specijalna znanja i vještine u upravljanju suvremenim tehnološkim rješenjima.

Scott (2003: 133), kao jedan od vodećih teoretičara koji je dao doprinos razumijevanju okoline organizacija, okolinu određuje s dva obilježja: *institucionalna* i *materijalno-resursna*²¹³ obilježja. Institucionalna obilježja uključuju simboličke čimbenike koji utječu na organizaciju, dok materijalno-resursna obilježja obuhvaćaju tehničke aspekte. Koji će čimbenici okoline imati direktan i snažan utjecaj na uspješan rad trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih usluga, bitno je prilikom donošenja odluke o korporatizaciji određenih lokalnih javnih službi. Rizik se procjenjuje na temelju razine raznolikosti organizacije u relevantnom okružju - što je veća raznolikost, to je veći rizik za trgovačko društvo. Veća konkurencija pružatelja lokalnih javnih usluga, koja je rezultat političkih odluka jedinica lokalne samouprave, može rezultirati liberalizacijom obavljanja određenih lokalnih javnih službi. Posljedica toga može biti povećanje rizika za nekonkurentna trgovačka društva i može dovesti do njihovog prestanka rada budući jer ne mogu opstati na tržištu.

Koprić (1999: 209) navodi da su Emery i Trist identificirali četiri vrste kauzalnih tekstura okoline organizacije: mirna okolina sa slučajnim rasporedom elemenata koji ju čine (engl. *placid-randomized*), smirena okolina s grozdastom strukturom elemenata (engl. *placid-clustered*), dinamična i reaktivna okolina (engl. *disturbed reactive*) i turbulentna okolina (engl. *turbulent fields*). Najjednostavniji i *prvi oblik* kauzalne teksture okoline odlikuje se mirnom sredinom s nasumično raspoređenim elementima, pri čemu su ciljevi i prijetnje konstantni, ali pravilno distribuirani. Konkretno, u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima je stabilan broj korisnika lokalnih javnih usluga i stabilni prihodi, koji ne ovise o pomoći jedinica lokalne samouprave, u kojima je prisutan kontinuitet vlasti određene političke opcije koja će birati najbolje modalitete za obavljanje svake lokalne javne službe, trgovačka društva su stabilna, što između ostaloga znači da imaju ustaljeni broj djelatnosti i visoki standard svojih usluga. Takva trgovačka društva imaju visok stupanj upravljačke autonomije u donošenju odluka kao i financijsku stabilnost te ne moraju strahovati od naglih promjena na tržištu koje bi mogle značajno utjecati na obavljanje njihovih djelatnosti.

Drugi oblik karakterizira kompleksnija okolina koja je mirna, ali je s grupiranim ciljevima i opasnostima. Radi se o nešto složenijoj okolini koja je mirna, ali s jačim intenzitetom opasnosti

²¹³ Materijalno-resursna obilježja prikazuju organizacije kao sustave proizvodnje u kojima se ulazni resursi transformiraju u izlazne rezultate, dok se okolina promatra kao izvor potrebnih resursa (Giljević, 2014: 222) što nije primjenjivo na trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga jer ona pružaju lokalnu javnu uslugu kod koje ne postoje *inputi* i *outputi* jer je njihov smisao kvalitetna i ekonomski isplativo pružena javna usluga.

u odnosu na prvi oblik kauzalne teksture. Na primjer, smanjenje prihoda trgovačkog društva za posljedicu može imati povećanje cijena lokalnih javnih usluga. U tom slučaju, ako su lokalne javne usluge liberalizirane, kupci usluga mogu se okrenuti alternativnim pružateljima tih istih lokalnih javnih usluga. Povećanje plaća unutar sustava lokalne samouprave može također imati negativan učinak na trgovačko društvo koje je dio tog sustava te se takva odluka može odraziti na poslovanje trgovačkog društva ako ima nedostatne prihode za redovito poslovanje, a povećanje plaća unutar sustava može dovesti do odlaska neophodnih kadrova. Dakle, u svakom slučaju promjene u jedinici lokalne samouprave utječu na trgovačka društva koja imaju dovoljno vremena da se prilagode opasnostima koje mogu utjecati na njihov rad i poslovanje.

Treći oblik uznemirene reaktivne okoline nalikuje drugom obliku, ali postoji više organizacija koje su po svojem djelovanju i obilježjima u istom statusu. Veći broj sličnih organizacija djeluje konkurentno i dinamično na organizaciju. Svaka organizacija treba osigurati da informacije dostupne unutar nje budu poznate i drugim organizacijama. Uvođenje dodatnih lokalnih javnih usluga, odnosno liberalizacija određenih djelatnosti koje su se dosad obavljale *in house* može imati za posljedicu pripremu konkurentnih trgovačkih društava za obavljanje istih lokalnih javnih usluga. Kompetitivnost i djelovanje po načelima slobodnoga tržišta mogu imati negativne posljedice za trgovačka društva ako su nekonkurentna te mogu uzrokovati njihovo teže poslovanje ili prestanak obavljanja određenih lokalnih javnih službi. U slučaju težeg poslovanja odnosno nemogućnosti obavljanja određenih lokalnih javnih službi, može uzrokovati prestanak rada trgovačkog društva i dovesti do potpune privatizacije obavljanja određenih lokalnih javnih službi.

Četvrti oblik karakterizira turbulentna okolina odnosno kompleksnost okoline. Radi se o najopasnijoj okolini za organizaciju u odnosu na prethodne tri kauzalne teksture. Okolina prolazi kroz iznenadne i značajne promjene što zahtijeva stalno prilagođavanje i transformaciju organizacija. Promjene društveno-političkog uređenja imaju za posljedicu i promjenu oblika obavljanja lokalnih javnih službi pri čemu se uvode novi oblici, a stari se često ukidaju ili modificiraju. U takvoj situaciji npr. korporatizacija više nije prihvatljiv modalitet obavljanja lokalnih javnih službi, već dolazi do remunicipalizacije ili privatizacije, ovisno o smjeru društveno-političkog uređenja. Radi se o sveobuhvatnoj promjeni u kojoj dosad prihvatljivi modaliteti obavljanja lokalnih javnih službi više ne obavljaju lokalne javne službe, već se

pronalaze novi oblici koji su prihvatljivi s obzirom na okolinu koja je turbulentna i podložna sveobuhvatnim promjenama koje obuhvaćaju cjelokupni sustav lokalne samouprave.

<i>Tip okoline</i>	<i>Opis</i>	<i>Organizacijska reakcija</i>
1. Nasumična (engl. <i>placid, random</i>)	Okolina se mijenja slučajno, bez logike, promjene su spore i predvidljive.	Organizacija može pasivno planirati, bez potrebe za velikom prilagodbom.
2. Klasterirana (engl. <i>placid, clustered</i>)	Okolina ima uzorke i predvidljive obrasce. Moguće je analitički predvidjeti promjene.	Korištenje analiza i strategija, npr. marketing, planiranje.
3. Reaktivna (engl. <i>disturbed – reactive</i>)	Okolina sadrži druge aktivne organizacije koje konkuriraju. promjene su posljedica međudjelovanja.	Organizacija mora razvijati strategiju, nadzirati konkurenciju, reagirati brzo.
4. Turbulentna (engl. <i>turbulent</i>)	Okolina je nestabilna, brzo se mijenja, nepovezana, često nepredvidiva. Promjene dolaze iz mreža odnosa (tehnologija, globalizacija, društvo).	Organizacija mora biti fleksibilna, prilagodljiva, decentralizirana, s jakom komunikacijom i učenjem.

Tablica 17. Četiri vrste kauzalne teksture prema Emery i Trist, 1965.

5.4.2. Odnos organizacije i okoline

Pusić (1974: 69) definira okolinu kao sve elemente koji nisu sami sustav, ali za njega mogu postati relevantni²¹⁴. Radi se o negativnoj definiciji koja nije jasno odredila što bi sve sustav trebao uključivati, gdje su granice (engl. *boundary*) sustava i okoline te koja su njegova obilježja. Pusićev pristup ukazuje na dinamičnost i složenost odnosa između sustava i njegove okoline, s naglaskom na održavanje ravnoteže i stabilnosti sustava kroz interakcije s okolinom. Okolina obilježena demografskim čimbenicima rasta ili pada stanovništva, promjenama ekonomskih kapaciteta u vidu smanjenja ili rasta prihoda jedinice lokalne samouprave ili razvijenosti jedinice lokalne samouprave te promjenama političkih stranaka na vlasti, svakako ima utjecaj na jedinicu lokalne samouprave odnosno konkretno određene korporativne entitete koji će, posljedično tim promjenama, svoje lokalne javne usluge pružati više ili manje kvalitetno. Koji će element biti manje ili više zastupljen da bi jedinica lokalne samouprave korporatizirala trgovačka društva za obavljanje lokalnih javnih usluga, ovisi o trenutku političke odluke izazvanom djelovanjem čimbenika okoline. Hoće li ubrzan rast stanovništva jedinice lokalne samouprave i „pucanje“ kapaciteta jedinice lokalne samouprave da te lokalne javne službe obavlja *in house* biti dovoljan

²¹⁴ Koprić et al. (2021: 103) definiraju okolinu organizacije kao sve elemente koji se nalaze izvan organizacije i na nju mogu utjecati.

razlog da se pokrenu procesi korporatizacije, ovisi o analizi *pro* i *contra* korporatizacije. Moguće je i da smanjenje broja stanovništva i neisplativost obavljanja određene javne službe rezultira određenim kooperativnom aranžmanom s nekom drugom jedinicom lokalne samouprave što uključuje osnivanje zajedničkog trgovačkog društva.

Postoje dvije vrste okoline: *opća okolina* i *specifična okolina*. Opća okolina obuhvaća društvene vrijednosti, pravne norme te ekonomske, demografske i tehnološke uvjete u društvu, dok specifična okolina uključuje organizacije, grupe i pojedince s kojima organizacija neposredno komunicira (Giljević, 2014: 227). U kontekstu korporatizacije promatrat će se opća okolina trgovačkog društva odnosno *demografski, ekonomski* i *politički* čimbenici koji utječu na stupanj korporatizacije trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Pritom, kao važan element opće okoline²¹⁵ ističu se pravne norme koje stvaraju pritisak na trgovačka društva da svoju organizaciju kao i odnose unutar i izvan trgovačkog društva podrede određenom pravnom režimu. Na primjeru djelovanja okoline na organizaciju možemo objasniti i procese korporatizacije. Tako, razvijenost određene jedinice lokalne samouprave i stabilno punjenje proračuna jedinice lokalne samouprave također može pozitivno utjecati na procese korporatizacije pa npr. u takvom slučaju jedinica lokalne samouprave ima mogućnost sufinanciranja određene lokalne javne službe tako da podijeli trošak njezinog obavljanja s građanima, odnosno korisnicima lokalnih javnih službi. Učestale promjene vlasti u određenoj jedinici lokalne samouprave mogu negativno utjecati na donošenje odluke o korporatizaciji budući da takve odluke moraju biti planirane, s jasnom stručnom podlogom prednosti i nedostataka takve odluke.

Pusić (1976) utvrđuje četiri osnovna svojstva okoline: 1) *okolina nije statična*, 2) *okolina je u kontinuiranom kretanju*, 3) *razmjena između kooperativnog sustava i okoline odvija se kroz dvostruki proces*, 4) *proces diferencijacije, unutar granica integracije koje postavlja okolina*,

²¹⁵ Koprić et al. (2021: 103-104) ističu tri područja okoline: *upravni sustav, politički sustav* i *građani*, odnosno šira društvena okolina političko-upravnog sustava. Upravni sustav s vremenom postaje sve složeniji i obuhvaća sve veće grupe poslova i nove oblike obavljanja poslova pa tako i lokalnih javnih službi. Od početnih krutih modela sve više su zastupljeni fleksibilni oblici obavljanja lokalnih javnih službi koji uključuju privatne ili miješane oblike. Politički sustav, prema teoriji sustava, predstavlja društveni podsustav koji je zadužen za donošenje kolektivno obvezujućih odluka (Giljević, 2014). Novi pristup u proučavanju uprave priznaje čitav niz dionika u oblikovanju i implementaciji javnih politika pri čemu i korporatizirana trgovačka društva imaju važnu ulogu. Građani odnosno društvena okolina preuzimaju novu ulogu u ulozi suradnika, odnosno partnera s ciljem davanja informacija o procesima u okolini. Ova pojava podrazumijeva veće angažiranje društvenih aktera u procesima upravljanja, čime se brišu jasne granice između javnog, privatnog i civilnog sektora, što sugerira da postoji širi spektar instrumenata koji se mogu koristiti za ostvarivanje javnih ciljeva. Građani postaju suradnici odnosno partneri javnoga sektora kroz sudjelovanje u javnim poslovima kao i sudjelovanjem u upravljačkim procesima različitih modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi. Uloga građana ispunjava se kroz izbor predstavnika koji donose zakone i opće akte koje organizacija provodi kao i u suglasnosti građana s određenim lokalnim politikama pri čemu politike vezane uz komunalne službe imaju posebnu ulogu.

povećava šanse da će jedna komponenta sustava biti zamijenjena s više od dvije. Okolina uključuje više razina: *mikrookolinu* koja uključuje korisnike usluga, *makrookolinu* koja uključuje zakone, društveni sustav i politički sustav te *međunarodnu okolinu*. Okolina ima često normativni karakter koji se ispunjava kroz zakone, podzakonske propise i političke odluke kojima se organizaciji nalaže što smije i mora raditi. Okolina ne utječe samo operativno, već i na sam smisao i svrhu organizacije. Uspjeh i opstanak organizacije ovise o tome koliko se ona učinkovito prilagođava okolini. Svaka organizacija sudjeluje u različitim odnosima, ovisno o svojoj poziciji.

Kategorija	Opis
<i>Definicija okoline</i>	Sve izvan sustava što može postati relevantno za njegovo djelovanje (Pusić, 1974).
<i>Vrste okoline</i>	– opća okolina: društvene vrijednosti, norme, demografija, ekonomija, tehnologija – specifična okolina: organizacije, grupe, pojedinci s kojima sustav neposredno komunicira
<i>Razine okoline</i>	– mikrookolina: korisnici usluga – makrookolina: zakoni, društveni i politički sustav – međunarodna okolina
<i>Utjecaj okoline</i>	– dinamična, promjenjiva – dvosmjerna interakcija s organizacijom – može biti normativna (zakonske obveze) i operativna – određuje smisao i svrhu organizacije
<i>Čimbenici utjecaja</i>	– demografija (rast/pad stanovništva) – ekonomski kapaciteti (proračun) – političke promjene – pravni okvir
<i>Upravljanje promjenama</i>	– organizacije teže ravnoteži sa sredinom – kod neizvjesnosti traže unutarnji sklad – prilagodba ključna za opstanak
<i>Uloga građana</i>	– od pasivnih korisnika do aktivnih suradnika u upravljanju javnim uslugama
<i>Utjecaj na korporatizaciju</i>	– pozitivni poticaji: stabilan proračun, rast stanovništva – negativni utjecaji: politička nestabilnost, neisplativost usluga – mogući ishodi: <i>in-house</i> model, korporatizacija, zajedničko društvo

Tablica 18. Odnos organizacije i okoline. Izvor: autor

Prethodno je naznačeno da postoji više odnosa koje trgovačka društva proizvode. Prvenstveno, postoji odnos trgovačkog društva i jedinice lokalne samouprave kao vlasnika i osnivača tog trgovačkog društva koji ima određeni stupanj kontrole nad tim trgovačkim društvom čiji intenzitet može biti manji ili veći ovisno o stupnju kontrole koji jedinica lokalne samouprave ima nad radom trgovačkog društva. Zatim, postoje odnosi između trgovačkog društva i građana

kao krajnjih korisnika lokalnih javnih usluga. Postoje i odnosi trgovačkog društva s drugim jedinicama lokalne samouprave koji nisu vlasnici i osnivači tog društva, ali im to društvo pruža određene lokalne javne usluge. Trgovačko društvo ne mora biti u suvlasništvu drugih jedinica lokalne samouprave, ali može pružati pojedine lokalne javne usluge drugim jedinicama lokalne samouprave temeljem ugovornih odnosa. U konačnici, odnos trgovačkog društva može postojati i u odnosu na određena regulatorna tijela ili tijela središnje države koja uređuju određene djelatnosti koje trgovačka društva obavljaju na tržištu odnosno određuju njihov pravni okvir djelovanja i ispunjavanje određenih zakonskih obveza s osnova obavljanja javnih ovlasti. U kontekstu korporatizacije utjecaj okoline koju čini središnja država koja regulira određene lokalne javne službe, jedinice lokalne samouprave koje donose opće akte kojima uređuju obavljanje određenih lokalnih javnih službi, način njihovog financiranja te nadzora kao i građana koji mogu lokalne javne usluge potražiti na tržištu i kod drugih pružatelja, determinira kako će trgovačko društvo opstati na tržištu. Konkretnije, određuje se pod kojim će uvjetima i kojim cijenama trgovačko društvo pružati svoje usluge ako bilo koji od ovih dionika svojim odlukama utječe na njegov rad. Tako središnja država može uvesti zakonskim i podzakonskim propisima određene obveze standardizacijom u pružanju lokalnih javnih službi koje traže dodatna financijska sredstva koja će biti potrebna trgovačkom društvu da pruža lokalne javne službe što se može negativno odraziti na poslovanje trgovačkog društva. Jednako tako, jedinice lokalne samouprave mogu općim aktima utjecati na cijenu obavljanja lokalnih javnih službi dok građani mogu te usluge manje koristiti ako im njihova kvaliteta obavljanja i cijena nije prihvatljiva.

Model koji je interesantan za promatranje u kontekstu korporatizacije i čimbenika koji utječu na procese korporatizacije jest onaj koji su Emery i Trist 1965. godine napravili na temelju iskustava s trgovačkim društvima i poteškoćama s kojima su se trgovačka društva susretala u prilagodbi na nagle promjene ekonomske okoline nakon završetka Drugog svjetskog rata (Giljević, 2018: 218). Uvode pojam *kauzalne teksture*²¹⁶ okoline (engl. *causal texture of the environment*) koji se odnosi na procese kroz koje elementi koji čine okolinu uspostavljaju međusobne veze. Nagle promjene ekonomske okoline možemo promatrati u kontekstu „fiskalnog stresa“ s kojim se jedinice lokalne samouprave susreću kada se na razini središnje države ili jedinica lokalne samouprave događaju ekonomski poremećaji koji utječu na razvoj procesa korporatizacije. Odnos

²¹⁶ Sintagma „kauzalna tekstura“ se sastoji od značenja riječi „kauzalna“ što znači uzročno-posljedična i „tekstura“ pod čime se podrazumijeva struktura odnosno raspored elemenata.

između organizacije i njezine okoline je odnos razmjene. Organizacijska okolina (engl. *task environment*) označava one dijelove okoline koji su važni za određivanje i postizanje ciljeva same organizacije. Organizacije koje čine organizacijsko okružje, definiraju tehničke zahtjeve, granice domena i strukturu šireg okruženja, obuhvaćaju različite čimbenike koji oblikuju način na koji organizacija funkcionira (Aldrich, 2007: 183)²¹⁷. U kontekstu trgovačkih društava to znači da se ona razlikuju prema svojim djelatnostima odnosno lokalnim javnim uslugama koje nude i stanovništvu koje obuhvaćaju svojim uslugama. Trgovačka društva koja obavljaju lokalne javne usluge osnivaju se na temelju općeg akta predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u kojem se određuju djelatnosti²¹⁸ trgovačkog društva neovisno o tome radi li se o trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih djelatnosti ili za obavljanje drugih djelatnosti koje se mogu korporatizirati. Odnos organizacije i okoline organizacije jest odnos razmjene u kojem organizacija nudi nešto okolini, odnosno od te okoline dobiva *inpute* za svoj opstanak. Npr. trgovačka društva za komunalni linijski prijevoz nude uslugu prijevoza, a za to trgovačko društvo može od okoline iz dva smjera dobiti *input*: od jedinice lokalne samouprave može dobiti subvenciju ako svoju uslugu naplaćuju ispod tržišne cijene, a od građana „kupaca” na području gdje pružaju uslugu prijevoza, dobivaju novčanu naknadu za izvršenu uslugu.

Druga je razina analize okoline organizacije ona populacije organizacija koja se koristi za određivanje organizacija koje su međusobno slične. Ključno je pitanje što znači *biti* sličan prema određenim obilježjima. U slučaju trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih službi *kriteriji sličnosti* mogu se promatrati s obzirom na broj i vrste djelatnosti koje trgovačka društva obavljaju na području jedinice lokalne samouprave, broj zaposlenih radnika, prihoda društva, poslovnog rezultata na kraju poslovne godine, organizacijske strukture trgovačkog društva i organizacije rada radnika. Također, veličina i snaga jedinice lokalne samouprave u pogledu njezinih demografskih, financijskih i organizacijskih kapaciteta u kojima djeluje trgovačko društvo također je bitan faktor u pogledu razvoja procesa korporatizacije što pritom ne znači da će jedinice lokalne samouprave iste snage stvoriti trgovačka društva koja će biti slična s obzirom na prethodno naznačena obilježja

²¹⁷ Prema Pusiću et al. (1988), ako se koncept domene analizira kroz prizmu upravne teorije, tada su „domena” i „djelokrug” sinonimi dok se djelokrug odnosi na specifično područje djelatnosti, odnosno na određeni sektor unutar šireg upravnog sustava, koji pripada konkretnoj upravnoj organizaciji.

²¹⁸ Djelokrug poslova trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih usluga određuje se u širem smislu pri čemu govorimo o trgovačkim društvima *opće namjene* ili užem smislu pri čemu govorimo o *specijaliziranim* trgovačkim društvima. Djelatnosti trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih usluga usmjeravaju djelovanje tog društva u određenom pravcu. Giljević (2014: 220) navodi da su Whetten i Aldrich proučavali veličinu i raznovrsnost različitih organizacijskih setova, te došli do zaključka da su učinkovitije organizacije čiji su setovi veliki i raznoliki, sa širim spektrom specijalizacija i širim opsegom usluga koje nude.

sličnosti. Treći pristup analizi okoline je koncept interorganizacijskih zajednica i organizacijskog polja (Giljević, 2014: 221). Ovaj funkcionalni koncept određuje organizacije koje djeluju na istom području sa sličnim uslugama koje pružaju građanima. Trgovačka društva za pružanje lokalnih javnih usluga pružaju iste djelatnosti koje su zadane i koje ne omogućuju dodatnu diferencijaciju djelatnosti budući da je pravni okvir zadan, a lokalne javne službe su ustaljene i načelno nepromjenjive osim institucionalnog oblika u kojem se obavljaju. Organizacijski oblik obavljanja lokalnih javnih službi u obliku trgovačkih društava, način financiranja obavljanja lokalnih javnih službi i to naročito komunalnih djelatnosti je zadan. Stoga ne postoji mogućnost velikih odstupanja u pogledu vrste i broja komunalnih djelatnosti koje trgovačka društva mogu obavljati što bitno sužava prostor za mogućnost arbitrarnih odluka u pogledu uvođenja komunalnih djelatnosti izvan zakonskog okvira.

5.5. Teorija kontingencije

Proučavanje organizacije i njezina razvoja pokazalo je da ne postoji univerzalan način organiziranja koji bi bio primjenjiv u svakoj organizaciji, već da su najučinkovitija ona rješenja koja uvažavaju promjene u vanjskoj i unutarnjoj okolini organizacije. Teorija kontingencije²¹⁹ od 1960-ih bavi se procesima prilagodbe organizacije na okolinu (Koprić et al., 2021: 88, Giljević, 2014: 217), odnosno proučava vanjske, kontingencijske uvjete koji održavaju trenutačnu situaciju organizacije i smatra se nadogradnjom na teoriju otvorenoga sustava. Opstanak i učinkovitost organizacije kao i najbolja praktična iskustva upravljanja ovise o sposobnosti prilagodbe organizacije i njezinih unutarnjih podsustava okolini, odnosno čimbenicima iz okoline kao i čimbenicima unutar organizacije, dok organizacijska struktura i strategije ponašanja služe kao pokazatelji odgovora organizacije na promjene u okolini. Teorija kontingencije dobila je ime prema zaključku kako nema najbolje organizacijske forme ili strategije, nego da su one kontingentne situaciji u kojoj se organizacija nalazi (Giljević, 2014: 216). Ovisno o ostvarivanju sklada, odnosno odnosa između organizacije i okoline, moguće je postići višu ili nižu razinu uspješnosti organizacije.

²¹⁹ Naziv teorija kontingencije dali su P.R. Lawrence i J.W. Lorsch (1967), a značajniji rad o teoriji napisali su Burns i Stalker (1961). Ovi rani teoretičari proučavali su organizacije, posebno njihove strukturne karakteristike i njihov odnos s vanjskim okruženjem što ju je 1970-ih učinilo dominantnom teorijom u proučavanju organizacija.

Teorija kontingencije traži da organizacije, kako bi preživjele i ostvarile uspjeh, prilagode svoju strukturu i strategije kako bi odgovarale svojim unutarnjim resursima i vanjskom okružju odnosno mogućem vanjskom neskladu. Ako su stanje i procesi u organizaciji usklađeni s uvjetima okoline, organizacija će biti uspješna u svom djelovanju. U vrlo konkurentnoj i neizvjesnoj okolini organizacije moraju usvojiti fleksibilnije strategije kako bi ostale konkurentne (Vaszkun, 2012: 24). Osnovna pretpostavka teorije kontingencije jest da su organizacijske varijable međusobno složeno povezane, kao i s uvjetima u okolini (Giljević, 2014, Vaszkun, 2012: 23). Temeljna načela teorije kontingencije bitna su za razumijevanje kako organizacije mogu uskladiti svoje interne procese s vanjskim zahtjevima i kako se određeni sustav upravljanja može usporediti s drugim sustavima. Ovisno o ostvarivanju sklada ili nesklada postiže se viša ili niža razina uspješnosti organizacije pri čemu ne postoji univerzalni pristup u upravljanju organizacijom. Organizacije koje se suočavaju s vrlo neizvjesnim i dinamičnim okruženjem trebaju usvojiti fleksibilnije strukture poput decentraliziranog i brzog donošenja odluka i manje formaliziranih procesa. Suprotno tome, organizacije koje posluju u stabilnim okruženjima mogu imati koristi od centraliziranih struktura sa specijaliziranim i formaliziranim pravilima i postupcima. Na primjer, trgovačka društva koja obavljaju svoje djelatnosti na nestabilnim tržištima trebale bi dati prioritet inovacijama, dok ona trgovačka društva koja djeluju na stabilnim tržištima se trebaju usredotočiti na učinkovitost i kontrolu troškova. Također, u trgovačkim društvima u kojima se prioritet daje inovacijama, primjereno je upravljanje koje naglasak stavlja na kreativnosti i preuzimanje rizika. U trgovačkim društvima kojima je učinkovitost primarni cilj, primjereno je upravljanje utemeljeno na jasnim ciljevima (Vaszkun, 2012: 25). Dakle, teorija kontingencije ukazuje na to da ne postoji univerzalni način upravljanja, već je upravljanje učinkovitije kada je dobro usklađeno s trenutačnim okolnostima („kontingentno”) u organizacijama i njihovoj okolini²²⁰. Stoga procesi donošenja odluka moraju biti usklađeni sa specifičnostima situacije u kojima se organizacija nalazi. Organizacije s naprednom i održivom tehnologijom te većim resursima imaju tendenciju veće fleksibilnosti u prilagođavanju promjenama u okolini, provedbi složenijih strategija, ali se mogu suočiti i s većim izazovima u koordinaciji svojih aktivnosti i održavanju fleksibilnosti u okolini koja je dinamična. S druge strane, manje organizacije mogu biti elastičnije, ali im nedostaju resursi za provedbu velikih promjena.

²²⁰ Ona unosi fleksibilnost u upravljanje i organizaciju što organizaciju čini realističnijom, učinkovitijom i prilagodljivijom.

Kontingencijska teorija temelji se na istraživanju veze između kontingencijskih čimbenika i strukturalnih osobitosti organizacije, s ciljem postizanja njihove ravnoteže (Hernaus, 2016: 26). Pritom kao kontingencijske čimbenike možemo promatrati *okolinu, veličinu organizacije, strategiju, zadatak, ljude, tehnologiju* i drugo koje predstavljaju varijable koje utječu na izbor organizacije strukture, dok su strukturne karakteristike (diferencijacija, formalizacija, centralizacija, specijalizacija) zapravo dimenzije koje se koriste kako bi se opisala organizacija i objasnilo organizacijsko ponašanje (Hernaus, 2016: 26). Kao kontingencijski čimbenici u kontekstu ove doktorske disertacije mogu biti promatrani *demografski čimbenici* (veličina jedinice lokalne samouprave u pogledu broja stanovnika), *ekonomski čimbenici* (indeks razvijenosti jedinice lokalne samouprave odnosno visina proračuna jedinice lokalne samouprave) i *politički čimbenici* (kontinuitet vlasti odnosno dominantna politička opcija u jedinici lokalne samouprave), koji predstavljaju varijable koje utječu na izbor modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi. S druge strane, strukturne karakteristike (diferencijacija, decentralizacija, korporatizacija) su dimenzije koje se koriste kako bi se opisala organizacija, odnosno u slučaju korporatizacije trgovačko društvo za obavljanje lokalnih javnih službi.

Kontingencijski čimbenici	Empirijski indikatori	Povezane strukturne karakteristike	Opis
<i>Demografski</i>	Veličina jedinica lokalne samouprave (broj stanovnika)	Diferencijacija	Podjela aktivnosti i odgovornosti unutar sustava
<i>Ekonomski</i>	Indeks razvijenosti, visina proračuna	Decentralizacija	Prenošenje ovlasti s centralne razine na niže razine upravljanja
<i>Politički</i>	Kontinuitet vlasti, dominantna politička opcija	Korporatizacija	Osnivanje trgovačkih društava za obavljanje javnih službi

Tablica 19. Pregled kontingencijskih čimbenika i strukturnih karakteristika u kontekstu lokalne samouprave

Kontingencijski čimbenici stalno se mijenjaju, a promjena njihove razine dovodi do nesklada, što rezultira smanjenjem učinkovitosti i pojavom potrebe za prilagodbom organizacijske strukture kako bi se spriječili daljnji gubici zbog čega organizacije tijekom vremena teže ostvarivanju sklada prilagodbom organizacijske strukture novim poslovnim uvjetima (Hernaus, 2016: 26). Optimalna uspješnost dolazi kada je razina strukturne karakteristike odgovarajuća. Promjena broja stanovnika (povećanje ili smanjenje), zatim smanjenje ili rast prihoda ili proračuna jedinice lokalne samouprave, kao i pad ili rast indeksa razvijenosti te stabilnost ili promjena vlasti mogu utjecati na stupanj korporatizacije. Promjena bilo kojeg od navedenih čimbenika može

dovesti do preispitivanja korporatizacije kao modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi i uvođenja drugog modaliteta koji će ili biti prikladniji s obzirom na neki od navedenih čimbenika. Također, nužno je da organizacije budu strukturno konzistentne, tj. da strukturne karakteristike organizacije budu usklađene. U slučaju kada one ne bi bile usklađene, nastao bi strukturni nesklad koji bi mogao neutralizirati pozitivne učinke strateškog sklada organizacije.

Analiza teorije kontingencije na razini trgovačkog društva za obavljanje lokalnih javnih usluga upućuje na to da se stanje ravnoteže ostvaruje onda kada razina strukturne karakteristike organizacije odgovara potrebama kontingencijskoga čimbenika. Dakle, konkretno onda kada trgovačko društvo svojim organizacijskim, financijskim, tehnološkim i personalnim kapacitetima optimalno odgovara veličini jedinice lokalne samouprave i broju korisnika kojima pruža svoje lokalne javne usluge. Međutim, u slučaju promjene kontingencijskih čimbenika nastaje nesklad što može uzrokovati neuspješnost trgovačkog društva. Tako npr. u slučaju liberalizacije javnoga prijevoza može doći do pada prihoda trgovačkog društva koje je korporatizirano i specijalizirano isključivo za pružanje usluge javnog prijevoza. Smanjenje subvencija jedinice lokalne samouprave zbog pada razvijenosti jedinice lokalne samouprave što za posljedicu ima smanjenje prihoda od poreza kao i smanjenje proračuna jedinice lokalne samouprave također mogu imati utjecaj na sklad trgovačkog društva i njegovo redovito poslovanje. Slijedom navedenog, ako uprave trgovačkih društava žele trgovačko društvo vratiti iz nesklada u sklad, moraju provesti određene strukturne promjene koje će za posljedicu osigurati još veću uspješnost trgovačkog društva u odnosu na onu razinu koje je trgovačko društvo imalo prije nego što su se kontingencijski čimbenici dogodili. Kontingencijska teorija pružila je vrijedna saznanja o međudjelovanju dviju ili više varijabli unutar organizacije, a njezina primjena omogućuje dijagnostički pristup koji potiče trgovačka društva na analizu i razumijevanje situacijskih razlika te pronalaženje rješenja koja su najbolje prilagođena specifičnim potrebama društva.

Teorija kontingencije i danas je relevantna u razumijevanju kako se organizacije mogu snalaziti u složenoj i brzo promjenjivoj okolini. Jedan od ključnih faktora teorije kontingencije jest njezina fleksibilnost u pružanju okvira organizacijama za procjenu njihovog unutarnjeg i vanjskog okružja. U današnjem globaliziranom i tehnološki naprednom svijetu organizacije moraju se stalno prilagođavati promjenjivim tržišnim uvjetima, tehnološkom napretku i promjenjivim preferencijama potrošača. Teorija kontingencije pomaže organizacijama kako da se nose s tim izazovima pružajući okvir za procjenu nesigurnosti u okolini i prilagođavanju organizacije.

5.6. Oblikovanje teorijskog modela istraživanja i polaznih hipoteza

Jedinice lokalne samouprave ostvaruju mnogobrojne funkcije i time ispunjavaju svoju *razvojnu*, *društvenu* i *političku* ulogu. Jedinice lokalne samouprave bez obzira na svoju veličinu i svoje upravne, ekonomske i organizacijske kapacitete, uz veće ili manje poteškoće, moraju izvršavati svoje uloge. *Razvojna* uloga jedinica lokalne samouprave ispunjava se pružanjem suvremenih lokalnih javnih službi s naprednim tehnološkim rješenjima. Postoje javne službe koje su isključivo lokalnoga karaktera kao što su komunalne službe koje u interesu stanovnika određenoga teritorijalnog područja obavljaju jedinice lokalne samouprave kao ona razina teritorijalne vlasti najbliža građanima s ciljem ostvarenja prava građana na lokalnu samoupravu. *Društvena* uloga ispunjava kroz smanjenje nejednakosti i socijalnu uključenost regulacijom cijena lokalnih javnih službi, a *politička* kroz aktivno sudjelovanje građana u kreiranju i kontroli rada lokalnih javnih službi. Lokalna samouprava je demokratska odnosno politička institucija koja je oblikovana radi šire demokratske participacije građana u obavljanju vlasti, odnosno kao instrument građana u političkoj kontroli raznih vlasti te da bi građani mogli lakše i izravnije utjecati na određeni krug javnih pitanja posebno onih koji su od osobitog interesa za lokalnu zajednicu (Koprić, 2010: 124). Građani mogu aktivno sudjelovati u javnom upravljanju, a lokalna samouprava je ona razina teritorijalne vlasti koja im je najbliža u ostvarivanju te zadaće. „Lokalna samouprava politički je instrument u rukama lokalnog stanovništva, osiguravajući demokratski politički kanal utjecaja na javno upravljanje” (Koprić: 2013: 10).

Demokratska participacija građana na području jedinice lokalne samouprave ostvaruje se prvenstveno izborom predstavnika građana u predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave kao i participacijom građana u upravljanju javnim službama u jedinici lokalne samouprave putem izbora članova nadzornih odbora, tijela za zaštitu prava potrošača i drugo. Kroz sve ove oblike participacije građani mogu utjecati na rad lokalnih komunalnih službi iako intenzitet njihovog utjecaja nije konstantan jer se radi o načinu participacije koji ne može obuhvatiti cjelokupni rad i svakodnevno poslovanje trgovačkih društava koja obavljaju lokalne javne službe. Iako je stupanj demokratske participacije građana mali, on je ipak uobičajen kroz ove oblike i omogućuje građanima određeni stupanj političke kontrole nad procesima vezanim uz djelovanje lokalnih javnih službi u jedinici lokalne samouprave.

Lokalna samouprava treba biti prilagođena posebnim obilježjima te potrebama i specifičnim navikama stanovništva na svom području. Lokalne javne službe su, kao što je istaknuto, zapravo najneposredniji oblik u kojem građani ostvaruju svoje potrebe i interese na razini jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave imaju potpunu samostalnost u određivanju modaliteta obavljanja lokalnih komunalnih službi pri čemu se samostalnost ne očituje samo u *organizacijskim oblicima* obavljanja lokalnih javnih službi, već i u određivanju *komunalnih djelatnosti* koje će se obavljati na određenom području. Pritom broj modaliteta kao i komunalnih djelatnosti nije određen, već ovisi o stvarnim potrebama jedinice lokalne samouprave. Na razvoj lokalnih javnih službi i modaliteta njihovog obavljanja utječu čimbenici *demografske, ekonomske i političke* prirode. Također, teritorijalna obilježja jedinice lokalne samouprave mogu utjecati na razvoj lokalnih javnih službi u slučaju jedinica lokalne samouprave koje npr. obuhvaćaju više teritorijalnih područja (npr. više otočnih područja). Ovisno o tim čimbenicima određene jedinice lokalne samouprave imat će manje ili više razvijene lokalne javne službe koje će se manifestirati ili kroz *broj* trgovačkih društava koja će obavljati lokalne javne službe što je predmet ove doktorske disertacije ili kroz *optimalnu kombinaciju modaliteta* obavljanja lokalnih javnih službi sukladno zakonskim i podzakonskim odredbama o načinu obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti. Koju će kombinaciju obavljanja lokalnih javnih službi jedinica lokalne samouprave primijeniti na svojem području, ovisi upravo o tim čimbenicima pri čemu važnu ulogu ima i tradicija obavljanja lokalnih javnih službi u toj jedinici lokalne samouprave. Tako npr. određene lokalne javne službe mogu zbog drugih razloga koji nisu predmet ove doktorske disertacije (npr. kremiranje može biti neprihvatljivo zbog određenih razloga vjerske prirode) biti manje zastupljene ili se uopće ne obavljati.

Stoga će se postaviti pet polaznih hipoteza: hipoteza koja će ispitivati demografske čimbenike, hipoteza koja će ispitivati ekonomske čimbenike, hipoteza koja će ispitivati utjecaj vrste komunalnih djelatnosti te dvije hipoteze koje će ispitivati političke čimbenike.

5.6.1. H1: *Stupanj korporatizacije bit će veći u većim, nego u manjim gradovima.*

Radi obavljanja lokalnih javnih službi potrebno je uspostaviti jedinice lokalne samouprave kako bi mogle obavljati te javne službe i njima obuhvatiti cjelokupno stanovništvo na određenom teritorijalnom području. Stanovništvo na određenom teritorijalnom području koje se povećava i ima nove potrebe za obavljanjem što šireg kruga javnih službi ima za posljedicu i *diferencijaciju*

lokalnih javnih službi s ciljem što raznolikijeg obavljanja svih potrebnih javnih službi. Stanovništvo je bitan čimbenik jer je za svaku lokalnu javnu službu potrebno ustanoviti koliko je građana odnosno korisnika lokalnih javnih službi potrebno da bi se ta lokalna javna služba obavljala kvalitetno i ekonomično. Bitno je procijeniti da se obavljanje određene lokalne javne službe organizira u onoj jedinici lokalne samouprave koja ima dovoljan broj korisnika da bi obavljanje te lokalne javne službe bilo optimalno. Dakle, izuzetno je važno utvrditi koja je veličina jedinice lokalne samouprave optimalna za obavljanje određene lokalne javne službe (npr. komunalni linijski prijevoz sigurno nije jednako isplativo organizirati u velikim urbanim središtima i u malim jedinicama lokalne samouprave ili u povezivanju gusto naseljenih otoka i onih s malim brojem stanovnika). U slučaju smanjenja broja stanovnika na području određene jedinice lokalne samouprave broj lokalnih javnih službi koje se obavljaju u modalitetu trgovačkog društva može biti predmet *racionalizacije* tako da se smanji njihov broj, odnosno da se postojeća trgovačka društva pripoje trgovačkim društvima u onim jedinicama lokalne samouprave koje su zadržale postojeće stanovništvo, a samim time i potrebu za obavljanjem određenih lokalnih javnih službi. Uz sve to remunicipalizacija lokalnih javnih službi koje su se obavljale u modalitetu trgovačkog društva također se nameće kao jedna od opcija kojoj jedinice lokalne samouprave mogu pribjegavati. Prema Ivaniševiću (2006: 275-280) koji detaljno obrazlaže lokalni djelokrug, poželjna veličina korisničke populacije značajno varira od jedne javne službe do druge. Na određenu razinu lokalne strukture treba smjestiti isključivo one lokalne javne službe koje na toj razini mogu funkcionirati optimalno, odnosno one čiji se broj korisnika približno podudara s brojem stanovnika jedinice lokalne samouprave na toj razini teritorijalnog sustava. Stoga je izuzetno važno za organiziranje svake lokalne javne službe prethodno ispitati čimbenike demografske prirode i utvrditi optimalne uvjete pod kojima će se ta javna služba učinkovito i što jeftinije obavljati. Dominantan je stav prema kojem je velik broj stanovnika prednost jedinice lokalne samouprave u pogledu razvijanja lokalnih javnih službi. Kao nedostatke velikih jedinica lokalne samouprave ističe se da one mogu zbog svoje veličine biti suviše daleke i nedostupne građanima, u materijalnom i formalnom smislu, tako da građani nemaju nikakvog utjecaja na lokalno upravljanje pa će stupanj demokratske kontrole odnosno zainteresiranosti građana za lokalnu samoupravu znatno se smanjiti. Nesporno je da se ovo može smatrati nedostatkom u razvoju lokalnih javnih službi no, s druge strane, velike lokalne jedinice imaju i najrazvijeniji spektar modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi utemeljen na nizu lokalnih javnih usluga koje

pružaju. Pavić (2010: 82) je drugačijeg stava i ne potvrđuje tezu prema kojoj veći broj stanovnika za posljedicu može imati veći broj zaposlenih stanovnika čime će prihodi jedinice lokalne samouprave biti veći, kao ni tezu da za kvalitetnije obavljanje lokalnih javnih službi stabilno gospodarsko okruženje u jedinici lokalne samouprave djeluje poticajno. Koji je minimalan broj korisnika potreban da bi se određena lokalna javna služba obavljala učinkovito i što jeftinije, ovisi prvenstveno o potrebama stanovništva na tom teritorijalnom području te činjenici obavlja li se određena lokalna javna služba u kontinuitetu cijele godine ili npr. samo u određenom razdoblju (npr. naplata parkinga sigurno nije jednako isplativa u manjim jedinicama lokalne samouprave s razvijenom turističkom djelatnosti u vrijeme turističke sezone i dislociranim jedinicama lokalne samouprave koje to nisu). Kontinuitet obavljanja lokalne javne službe važan je i zbog stalnih prihoda koje obavljanje te lokalne javne službe donosi u proračun jedinice lokalne samouprave.

Obavljanje komunalnih službi ovisi o različitim čimbenicima, među kojima su veličina i snaga jedinica lokalne samouprave (Koprić, 2005: 51). Za jedinice lokalne samouprave broj stanovnika, geografska koncentracija kao i opseg potreba stanovništva ključni su indikatori socioekonomske situacije. Veličina jedinica lokalne samouprave, u pravilu indicirana brojem stanovnika, čest je indikator njihovog kapaciteta, pri čemu se pretpostavlja kako one s manjim brojem stanovnika imaju i manji kapacitet²²¹ (Škarica, 2013: 328). Kapacitet jedinica lokalne samouprave kao otvorenih sustava bitan je preduvjet razvoja lokalnih javnih službi i posljedično odabira modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi. Pružanje lokalnih javnih usluga neposredno ovisi o broju stanovnika odnosno korisnika lokalnih javnih usluga. Teorija otvorenoga sustava u slučaju demografskih čimbenika kao čimbenika okoline objašnjava kako pad ili rast stanovništva u određenoj jedinici lokalne samouprave utječe na korporatizaciju i trgovačko društvo kao organizacijski oblik obavljanja lokalnih javnih službi. Pritom, demografski čimbenici kao vanjski čimbenici mogu imati multiplicirajuće učinke na korporatizaciju u smislu povećanja broja subjekata, odnosno korporativnih entiteta koji će obavljati lokalne javne službe kao i povećanja komunalnih djelatnosti koje će ti korporativni entiteti obavljati. Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave mogu odrediti i druge djelatnosti kao komunalne djelatnosti pri čemu vanjski čimbenici u vidu povećanja stanovništva mogu biti ključni kako bi se što širi krug djelatnosti obavljao kao komunalne djelatnosti. Smatra se da veće jedinice lokalne samouprave nude širi

²²¹ Smatra se da veličina jedinice lokalne samouprave korespondira s veličinom troškova, opsegom usluga te da u malim jedinicama lokalne samouprave građani plaćaju malo za ono što dobivaju (Koprić, 2012: 3).

spektar lokalnih javnih usluga, veća specijalizacija doprinosi povećanju produktivnosti te da sve to zajedno donosi bolje rezultate i smanjuje fiksne troškove po stanovniku. U većim jedinicama lokalne samouprave veća je potražnja za kvalitetnim i učinkovitim komunalnim uslugama. Veće jedinice lokalne samouprave odnosno gradovi imaju veći upravni kapacitet²²² kao skup određenih resursa i sposobnosti. Gradovi imaju veće sposobnosti u privlačenju kvalificiranog osoblja koje posjeduje specijalizirana znanja i vještine koja su potrebna kako bi se komunalne službe obavljale što učinkovitije i kvalitetnije. Iz svih navedenih razloga očekuje se da će velike jedinice lokalne samouprave odnosno gradovi imati veću sklonost korporatizaciji odnosno osnivanju trgovačkih društava.

Kao glavni nedostatak velikih jedinica lokalne samouprave ističe se problem njihove udaljenosti od njihovih građana odnosno korisnika lokalnih javnih službi što nije pojava u slučaju manjih jedinica lokalne samouprave gdje su lokalne javne službe blizu korisnicima što za posljedicu ima njihovo lakše, brže i troškovno prihvatljivo obavljanje. Koprić (2014: 143) ističe da je problem jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj njihova neproduktivnost, nedostatak konkretnih i konzistentnih ciljeva i ideja na koji način realizirati postavljene ciljeve. Prevelike jedinice lokalne samouprave u pravilu mogu biti daleke i nedostupne tako da građani nemaju nikakvog utjecaja na lokalno upravljanje pa je u takvim jedinicama lokalne samouprave demokratska kontrola oslabljena odnosno zainteresiranost građana za lokalnu samoupravu znatno opada (Koprić, 2010: 130). S druge strane, komunalne djelatnosti ne mogu se normalno izgrađivati u okolnostima kad svaka lokalna jedinica ima pravo, ali i tendenciju osnivanja vlastitog trgovačkog društva za komunalne djelatnosti odnosno vlastitog pogona dok na drugoj strani postoje male lokalne jedinice koje su lišene takvog kapaciteta te ne mogu pružiti ni minimalni krug javnih usluga (Koprić 2014: 144). Međutim, razvoj tehnologije i potrebe stanovništva sve češće utječu na jedinice lokalne samouprave tako da svoje lokalne javne usluge moraju pružati jednako učinkovito neovisno o broju stanovnika na svojem području. Rast stanovništva u takvim jedinicama lokalne samouprave proporcionalno dovodi i do rasta zaposlenih u trgovačkim društvima jer se opseg poslova koje trgovačka društva obavljaju također povećava. Međutim, trgovačka društva s većim

²²² Upravni kapacitet (engl. *administrative capacity*) izuzetno je važan u razvoju lokalnih javnih službi. Upravni kapacitet obuhvaća sposobnost korporativnog entiteta u realizaciji postavljenih ciljeva odnosno učinkovitog i kvalitetnog pružanja lokalnih javnih usluga. „Upravni kapacitet definira se kao određena razina uspješnosti organizacijskih struktura u rješavanju društvenih i administrativnih problema zbog kojih su utemeljeni” (Franić, 2024: 231). Pojam upravnog kapaciteta se koristi u različitom kontekstu a Giljević (2015: 209) navodi da obuhvaća „administrativne strukture i sustave, ljudske resurse i upravljačke vještine potrebne za provedbu *acquis communautaire*”.

brojem korisnika ostvaruju bolje rezultate jer ostvaruju manje troškove po jedinici korisnika, odnosno što je veća koncentracija stanovništva to će troškovi obavljanja pojedinih lokalnih javnih službi biti manji. Stoga je mogućnost ušteda i racionalizacije lokalnih javnih službi moguća u velikim jedinicama lokalne samouprave. Organizacija javnoga prijevoza u velikom gradu i rentabilnost određene linije prijevoza gdje je gustoća stanovništva velika, a prostor kompaktniji ne može biti jednako profitabilna kao u slučaju malog grada s većim brojem malih i prostorno udaljenih naselja.

Dosadašnja istraživanja čimbenika korporatizacije nisu posebnu pažnju pridavala demografskim čimbenicima, već su je promatrala kao mali dio socioekonomskih čimbenika koji imaju utjecaj na stupanj razvoja korporatizacije. Obavljanje komunalnih djelatnosti osim određenog prostora traži i određen broj stanovnika koji će koristiti te komunalne djelatnosti. Pusić (2002: 109) zaključuje da će se zbog povećanja društvene gustoće (naročito broja stanovnika u gradovima) rasti i diferencirati broj lokalnih javnih službi. Diferencijacija i rast broja javnih službi potiče osnivanje različitih korporativnih entiteta za obavljanje tih javnih službi. Proces je to koji je zapravo proporcionalan jer rast broja stanovnika ima za posljedicu veće potrebe građana na području na kojem se obavlja sve veći broj komunalnih djelatnosti²²³, a što rezultira povećanim brojem osnivanja korporativnih entiteta.

Stupanj korporatizacije je u porastu u svim državama o čemu je posebno elaborirano u trećem poglavlju ove doktorske disertacije. Korporatizacija nastaje kao rezultat procesa decentralizacije, a procesi decentralizacije obuhvaćaju i prijenos ovlasti na one jedinice lokalne samouprave koje imaju razvijene *financijske*, *upravne* i *personalne* kapacitete. To su u pravilu ekonomski jaki veliki gradovi koji su predvodnici razvoja na širem regionalnom nivou. Pritom treba uzeti u obzir i tradiciju obavljanja komunalnih djelatnosti u gradovima koja je daleko razvijenija u velikim gradovima nego onima manjima. Prilikom određivanja stupnja korporatizacije polazi se od pretpostavke da će u velikim gradovima stupanj korporatizacije biti veći zato što veći gradovi, s obzirom na demografske čimbenike, s većim brojem korisnika, imaju i veće potrebe za lokalnim javnim uslugama što za posljedicu ima i osnivanje trgovačkih društava za komunalne djelatnosti. Veći broj stanovnika stavlja brojnije, veće, a vjerojatno i raznovrsnije

²²³ Razdvojenost mreže javnih službi danas (kao što su tehničke usluge prometa i veza, opskrba energijom i pitkom vodom, prostorno planiranje, komunalne usluge čišćenja i odvodnje, javna rasvjeta, održavanje groblja i krematorija, dimnjačarska služba, vatrogasna služba itd.) vjerojatno će se povećavati u budućnosti, dok pitanje organizacijskog oblika tih službi (državne ili nedržavne, javne ili privatne) ostaje neodgovoreno (Kemeter, 2009: 490).

zahtjeve pred jedinice lokalne samouprave (Škarica, 2013: 353). Takve urbane sredine zahtijevaju visoku razinu organizacije u pružanju javnih usluga, poput održavanja infrastrukture, zbrinjavanja otpada, javnog prijevoza i drugih ključnih komunalnih djelatnosti. Ove usluge često uključuju složenije operacije, što može voditi većem stupnju uključenosti trgovačkih društava u pružanju tih usluga, povećavajući time ukupni stupanj korporatizacije. Tako, npr. razvoj pojedinih komunalnih djelatnosti poput komunalnog linijskog prijevoza veže se uz velike gradove koji imaju dovoljne financijske kapacitete za komunalne djelatnosti koje traže značajna financijska sredstva. Komunalna djelatnost parkiranja problem je koji opterećuje velike gradove, a dolazi kao posljedica pretjerane urbanizacije. Sve su manji kapaciteti parkirališnih mjesta u središtima urbanih centara. Zahtjevi za javnim garažama i javnim parkiralištima sve su veći što ovu komunalnu djelatnost stavlja među važnije u razvijenim urbanim sredinama. Stoga su određene komunalne djelatnosti više raširene i razvijene u urbanim centrima nego u malim gradovima gdje su tek u začetku. Navedeno za posljedicu mora imati i osnivanje specijaliziranih trgovačkih društava za određene komunalne djelatnosti pri čemu prihodi od građana odnosno od prodaje usluga (vozne karte, parkirališne karte, naknade za zakup prodajnog mjesta na tržnici i druge) čine značajan prihod tih specijaliziranih trgovačkih društava. Manje jedinice lokalne samouprave u obavljanju lokalnih javnih službi, putem međuopćinske suradnje ili putem vanjskog ugovaranja, mogu iskoristiti prednosti ekonomije razmjera dok su velike jedinice lokalne samouprave inovativnije i imaju na raspolaganju značajniji upravni kapacitet koji im omogućuje premošćivanje određenih tehničkih ili upravnih pitanja povezanih s funkcioniranjem trgovačkih društava u svom vlasništvu (Schoute et al., 2017: 520). Većina malih jedinica s manje od 10 000 stanovnika ostvaruje komunalne usluge za svoje građane putem zajedničkih komunalnih društava koja su nastala iz starih jedinica lokalne samouprave, od koji su se izdvojile nakon 1993. godine nakon promjene teritorijalnog ustroja, ali su zadržale poslovne udjele u tim trgovačkim društvima (Jambrač, 2016: 1001). Premda to nije hipoteza ove studije, većim gradovima tradicionalno su orijentirane općine koje su do teritorijalnog preustroja Republike Hrvatske bile sastavni dio tih gradova pa je samim time tradicija obavljanja komunalnih djelatnosti orijentirana na još veći broj korisnika koji čine širu urbanu cjelinu od one koja se formalnopravno odnosi na sam grad koji je predmet promatranja za dokazivanje ove hipoteze.

Demografski čimbenici mogu imati istovjetne, ali negativne učinke u odnosu na stupanj korporatizacije. Depopulacija određenih područja za posljedicu može imati i smanjenje obavljanja

određenih komunalnih djelatnosti. Smanjenje broja stanovnika za posljedicu ima smanjenje izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave što mora rezultirati smanjenom kvalitetom pružanja određenih komunalnih djelatnosti ili prestankom obavljanja određenih komunalnih djelatnosti. Jedinice lokalne samouprave koje su zahvaćene smanjenjem broja stanovnika imaju i nedostatak odgovarajućih ljudskih potencijala zbog odlijeva stanovništva i posljedica neodgovarajućih demografskih mjera. Tako određena komunalna djelatnost koja ovisi o demografskim čimbenicima, npr. komunalni linijski prijevoz, može biti posve neisplativa u slučaju depopulacije ili obavljanja u odnosu na određena geografski udaljena područja. Nemogućnost pružanja komunalnih službi odgovarajuće kvalitete za posljedicu ima povećanje cijene njihova obavljanja budući da će i troškovi njihova obavljanja biti veći. U tom slučaju, sufinanciranje cijene usluge od strane jedinice lokalne samouprave nameće se kao jedino rješenje za obavljanje te komunalne djelatnosti. Pojedine jedinice lokalne samouprave mogu, u slučaju demografski nepovoljnih čimbenika, organizirati zajedničko obavljanje tih komunalnih djelatnosti putem zajedničkog trgovačkog društva što ponovno za posljedicu ima narušavanje određenih elemenata korporatizacije budući da se npr. nadzor rada takvih trgovačkih društava širi na veći broj jedinica lokalne samouprave koje žele imati uvid u poslovanje takvih trgovačkih društava. Iz svih navedenih razloga koji su vezani uz demografske čimbenike, a za posljedicu imaju smanjenje stupnja korporatizacije, traženje alternativnih oblika kod jedinica lokalne samouprave koje ne mogu pružiti odgovarajuću kvalitetu komunalnih usluga ili njihovo gašenje stupanj korporatizacije će biti veći u većim gradovima koji su nosioci urbanih i razvojnih procesa na svojem području, a pritom imaju visok stupanj upravnih, personalnih i financijskih kapaciteta te dugu tradiciju obavljanja komunalnih djelatnosti u različitim oblicima, kako u trgovačkim društvima opće namjene tako i u specijaliziranim trgovačkim društvima.

5.6.2. H2: Stupanj korporatizacije bit će veći što je veći stupanj razvoja i što je veći proračun gradova

Jedinice lokalne samouprave trebaju raspolagati dovoljnim sredstvima za financiranje svih svojih aktivnosti što podrazumijeva stabilne prihode i ovlast jedinica lokalne samouprave da samostalno općim aktima uređuju vrste prihoda te njihovu visinu kao i samostalnost u njihovom raspolaganju. Razvijenost jedinice lokalne samouprave također je bitan čimbenik koji će utjecati na minimalan broj korisnika koji je potreban za obavljanje određene lokalne javne službe. Naime,

u razvijenijim jedinicama lokalne samouprave manji broj korisnika bit će optimalan za obavljanje neke lokalne javne službe koja možda nije ekonomski isplativa jer se obavlja u manjem broju (npr. poslovi kremiranja pokojnika). Financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave ovisi o stupnju njezine ekonomske razvijenosti kao i zakonskim i podzakonskim propisima na razini središnje države koji određuju prihode jedinica lokalne samouprave. Financijski kapacitet možemo mjeriti kroz visinu proračuna jedinice lokalne samouprave kao i kroz visinu izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave. Što je jedinica lokalne samouprave razvijenija, njezin financijski kapacitet će biti jači. Financijski kapacitet ovisi i o veličini jedinice lokalne samouprave te će veće jedinice lokalne samouprave s više stanovnika imati veće javne prihode budući da imaju veći broj građana kao korisnika lokalnih javnih usluga. Ekonomski čimbenici stoga imaju utjecaj na procese korporatizacije. Tako npr. stupanj razvijenosti daje širu sliku općega gospodarskog stanja u određenoj jedinici lokalne samouprave te će sigurno imati utjecaj prilikom određivanja cijene određene lokalne javne usluge. Veći stupanj razvijenosti daje veću financijsku stabilnost jedinica lokalne samouprave, a samim time i veću slobodu u određivanju cijena lokalnih javnih usluga. U usporedbi s manjim jedinicama lokalne samouprave koje su jednako razvijene rashodi većih jedinica lokalne samouprave, zbog ekonomije razmjera, su manji. Trgovačka društva putem pružanja lokalnih javnih usluga sudjeluju u oblikovanju i izvršavanju lokalnih politika. Trendovi poput *korporatizacije*, *liberalizacije*, *privatizacije* i *tržišnog određivanja cijena* lokalnih javnih usluga prisutni su u mnogim zemljama diljem svijeta, iako se javljaju u različitim oblicima i intenzitetima. Konkurentnost na tržištu, nedostatak proračunskih sredstava i razvoj različitih modaliteta suradnje s ciljem minimiziranja troškova doveli su do transformacije jedinica lokalne samouprave i razvoja teorije transakcijskih troškova²²⁴.

Financijska samostalnost podrazumijeva pravo jedinice lokalne samouprave da sama sebe uzdržava te da što manje ovisi o financijskoj pomoći drugih teritorijalnih razina vlasti. Ona će biti potpuna kada jedinica lokalne samouprave u cijelosti može svoje rashode za obavljanje poslova iz svojega djelokruga namiriti iz svojih prihoda. Bez financijske samostalnosti jedinice lokalne samouprave ne mogu biti autonomne i obavljati poslove iz svojeg djelokruga. Bez obzira na opseg formalnih financijskih ovlasti jedinice lokalne samouprave, veća državna financijska pomoć toj jedinici smanjuje njezinu stvarnu financijsku neovisnost, a time i razinu autonomije (Ivanišević,

²²⁴ U kontekstu korporatizacije teorija transakcijskih troškova može objasniti zašto se određene lokalne javne usluge, odnosno konkretno komunalne službe, obavljaju na tržištu a ne u vlastitom aranžmanu.

2006: 275-280). Zato i razvijanje procesa korporatizacije ovisi o financijskoj stabilnosti jedinice lokalne samouprave jer o financijskim kapacitetima jedinice lokalne samouprave ovisi i stupanj korporatizacije jedinica lokalne samouprave. Diferencijacija poslova jedinice lokalne samouprave putem osnivanja trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito onih trgovačkih društava koja će biti specijalizirana, a ne opće namjene, povlači i potrebu za stabilnim financijskim stanjem jedinice lokalne samouprave koja će određena značajna sredstva uložiti u opremu i ljudske potencijale kako bi trgovačka društva koja se korporatiziraju već u početku imala stabilne uvjete za svoj rast i razvoj. Ako žele imati financijski stabilne i samostalne jedinice lokalne samouprave koje su sposobne preuzeti financijski zahtjevnije lokalne javne usluge i oslanjati se na vlastite prihode, sustavi lokalne samouprave težit će povećanju veličine osnovnih jedinica i broja stanovnika (Ivanišević, 2006).

Ekonomski kapacitet jedinica lokalne samouprave bitan je za ostvarivanje mjera lokalne politike u području obavljanja lokalnih javnih službi. Nedostatak ekonomskoga kapaciteta ugrožava učinkovitost i kvalitetu obavljanja lokalnih javnih službi, privlačnost zaposlenja u organizacijskim oblicima za obavljanje lokalnih javnih službi kao i cijenu lokalne javne usluge koja u takvim slučajevima može biti viša. Ekonomski čimbenici također se mogu, kao vanjski čimbenici, promatrati u kontekstu teorije otvorenoga sustava. Kao čimbenici okoline oni imaju značajan utjecaj na jedinicu lokalne samouprave i trgovačko društvo za obavljanje lokalnih javnih službi. Pritom, kao ekonomske čimbenike treba valorizirati utjecaj dvaju parametara koji su najrelevantniji pokazatelji. Prvi je *stupanj razvijenosti* jedinice lokalne samouprave, a drugi *visina proračuna* jedinice lokalne samouprave. Oba su parametra u određenoj korelaciji i utječu jedan na drugi. Što je stupanj razvoja određene jedinice lokalne samouprave veći, to će i proračun jedinice lokalne samouprave biti veći. Jedinice lokalne samouprave s većim indeksom razvijenosti imaju veće financijske kapacitete koji im omogućuju obavljanje lokalnih javnih službi na učinkovit i kvalitetan način jer s većim financijskim kapacitetima mogu privući i kvalificiranije ljudske potencijale koji posjeduju specijalizirana znanja i vještine. Dakle, visok stupanj financijskih kapaciteta uzrokuje visok stupanj upravnih kapaciteta. Visok stupanj financijskih kapaciteta ima za posljedicu mogućnost financiranja suvremene opreme, odnosno modernizacije postojeće opreme što osigurava uvjete za što učinkovitije obavljanje lokalnih javnih službi. Stabilnost razvoja donosi mogućnost otvaranja novih radnih mjesta, porezno većih prihoda u apsolutnom iznosu i posljedično većeg proračuna jedinice lokalne samouprave.

Nerazvijene jedinice lokalne samouprave ne generiraju nove prihode, a ako se povećanje prihoda i dogodi, na temelju ekonomije razmjera, nastaju i novi troškovi za obavljanje lokalnih javnih službi. Iako bi za takve jedinice lokalne samouprave vjerojatno bilo jeftinije da se lokalne javne službe odnosno komunalne službe obavljaju u nekom drugom organizacijskom obliku obavljanja komunalnih djelatnosti, one su primorane osnovati trgovačka društva budući da nedostaje privatnih pružatelja na području takvih jedinica lokalne samouprave. Ekonomski čimbenici kao čimbenici okoline stoga imaju visoku važnost za razvoj korporatizacije u vidu povećanja broja trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih službi ili broja djelatnosti koje trgovačka društva obavljaju. Što je pritisak okoline jači da se određene djelatnosti obavljaju kao komunalne, to će jedinice lokalne samouprave sa stabilnim prihodima i zadovoljavajućim proračunom osnovati više novih korporativnih entiteta za komunalne djelatnosti, odnosno proširiti spektar komunalnih djelatnosti koje će postojeća trgovačka društva obavljati. Veća potražnja za komunalnim djelatnostima vidljiva u zahtjevnijim i većim potrebama građana za suvremenim i što jeftinijim komunalnim djelatnostima svojstvena je velikim urbanim centrima gdje su i transakcijski troškovi manji nego male jedinice lokalne samouprave.

Nedostatci malih jedinica lokalne samouprave odražavaju se u pravilu u njihovim oskudnim materijalnim kapacitetima (Pavić, 2010: 82). U jedinicama lokalne samouprave s manjim financijskim kapacitetom transakcijski troškovi su veći zbog nedostatka ljudskih potencijala, ekonomije razmjera, ali i ostalih čimbenika jer obavljanje komunalnih djelatnosti ima stalne materijalne troškove koji su zadani i ne ovise o veličini jedinice lokalne samouprave (npr. trošak poreza na dodanu vrijednost je svugdje jednak neovisno o veličini jedinice lokalne samouprave). Međutim, i takve jedinice lokalne samouprave ponekad pribjegavaju korporatizaciji zbog kontrole koju žele zadržati u obavljanju pojedine komunalne djelatnosti od interesa za građane na području jedinice lokalne samouprave ili zato što ne postoji interes pravnih subjekata iz javnog ili privatnog sektora za obavljanjem tih komunalnih djelatnosti u ostalim organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti. Takve jedinice lokalne samouprave u takvim trgovačkim društvima vide priliku za poticanje lokalnog razvoja, rasterećenja mase plaća za slučaj da se te komunalne djelatnosti obavljaju *in house*, a jedinice lokalne samouprave ih odluče korporatizirati zbog fleksibilnosti u radnopravnim odnosima.

Dosadašnja istraživanja o utjecaju ekonomskih čimbenika na stupanj korporatizacije polazila su od hipoteze da su financijski pritisci pozitivno povezani s korporatizacijom. Visoki

komunalni standard traži razvijenost nositelja obavljanja komunalnih djelatnosti odnosno jedinica lokalne samouprave. Interes je građana da u visoko razvijenim sredinama učinkovitost obavljanja komunalnih djelatnosti bude zadovoljavajuća, a cijena prihvatljiva, odnosno što niža. Ekonomski parametri koji su promatrani u dosadašnjim istraživanjima odnosili su se na poreze, smanjene prihode jedinica lokalne samouprave s osnova drugih prihoda te visinu proračuna. Nedovoljna sredstva u proračunima jedinica lokalne samouprave utječu na kvalitetu obavljanja komunalnih djelatnosti zbog čega jedinice lokalne samouprave moraju tražiti alternativne modele obavljanja komunalnih djelatnosti od kojih se korporatizacija nameće kao sredina između obavljanja komunalnih djelatnosti u vlastitom aranžmanu i privatizacije.

Kao važna komponenta kapaciteta promatra se iznos financijskih sredstava jedinica lokalne samouprave s kojima one realno raspolažu, bez obzira jesu li svojim fiskalnim instrumentima mogle ili nisu mogle prikupiti više sredstava od svoje društvene okoline (Škarica, 2013: 328). U sklopu svojih proračunskih sredstava jedinice lokalne samouprave obvezne su osigurati obavljanje što šireg kruga komunalnih djelatnosti, a za što često nisu kapacitirane. Ulaganjem privatnoga kapitala u određene komunalne djelatnosti oslobodio bi se značajni dio sredstava proračuna jedinica lokalne samouprave za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture. Određene komunalne djelatnosti nisu financijski isplative, ali ih jedinice lokalne samouprave moraju obavljati i pritom ih ili financirati u cijelosti ili sufinancirati u određenom dijelu. Određene komunalne djelatnosti se obavljaju kao dio širih socijalnih mjera (npr. komunalni linijski prijevoz) pri čemu se narušavaju tržišna načela, a cijenu obavljanja takvih usluga u cijelosti snose jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave sukladno hrvatskom zakonodavstvu mogu, osim osam komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pet uslužnih komunalnih djelatnosti, općim aktom odrediti i drugu djelatnost koja se smatra komunalnom djelatnosti. Pretpostavlja se da će jedinice lokalne samouprave koje su razvijenije i imaju veći proračun koristiti zakonsku mogućnost i obavljati dodatne poslove koji se smatraju komunalnim djelatnostima i samim time otvoriti prostor za dodatne procese korporatizacije. Međutim, jedinice lokalne samouprave često su primorane određene komunalne djelatnosti obavljati samostalno iako nisu dovoljno razvijene niti imaju dovoljno velik proračun za financiranje komunalnih djelatnosti. Iz navedenog proizlazi da su ekonomski čimbenici kao vanjski čimbenici u kontekstu teorije otvorenoga sustava izuzetno važni za razvoj procesa korporatizacije. Očekivano je da upravo u

takvim jedinicama lokalne samouprave stupanj korporatizacije bude nizak i da se on očituje u malom broju komunalnih djelatnosti koje obavljaju kao i u malom broju osnovanih trgovačkih društava.

Visoka razina gospodarskih kretanja na području jedinice lokalne samouprave za posljedicu ima pozitivne učinke na razvoj u kojem aktivno poduzetništvo²²⁵ ima bitnu ulogu i kojemu je potrebno osigurati čitavu paletu komunalnih usluga visoke kvalitete. Lokalni razvoj trebao bi biti u nadležnosti lokalnih vlasti, što bi omogućilo dugoročno i kvalitetno upravljanje komunalnim uslugama, kao i osiguranje održavanja potrebnih standarda i kvalitete javnih usluga (Kemeter, 2009: 489). Jedinice lokalne samouprave s visokim stupnjem razvijenosti i visokim proračunom u pravilu su veliki gradovi kao urbani centri koji imaju financijsku snagu za osnivanje većega broja specijaliziranih trgovačkih društava za obavljanje malog broja komunalnih djelatnosti.

Jedinice lokalne samouprave moraju procjenjivati koje će komunalne djelatnosti korporatizirati, odnosno koje komunalne djelatnosti predstavljaju najveći trošak za njihove proračune, a da pritom kvaliteta obavljanja tih komunalnih djelatnosti ostane visoka, a cijena za krajnje korisnike prihvatljiva. Pretpostavka je da će veliki gradovi težiti zadržavanju komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture dok će nastojati korporatizirati što veći broj uslužnih komunalnih djelatnosti, o čemu se elaboriralo u objašnjenju prethodne hipoteze ove studije. Također, veliki gradovi svoje komunalne usluge često pružaju i određenom urbanom području u kojem su povezani s drugim jedinicama lokalne samouprave pa samim time i te jedinice lokalne samouprave sudjeluju u sufinanciranju usluga trgovačkih društava utječući i na financijske pokazatelje odnosno ekonomsku snagu velikih gradova.

Iz svih navedenih činjenica pretpostavka je da će jedinice lokalne samouprave s većim stupnjem razvoja mjerenog indeksom razvijenosti imati veći stupanj korporatizacije. Također, visina proračuna jedinica lokalne samouprave imat će pozitivne učinke na stupanj korporatizacije, odnosno što će visina proračuna biti veća, to će i stupanj korporatizacije biti veći. Očekuje se da ova oba ekonomska parametra budu u jednakoj korelaciji sa stupnjem korporatizacije odnosno da mjerenje stupnja razvijenosti i visine proračuna ima isti rezultat na utvrđivanje stupnja

²²⁵ Škarica (2013: 328) naglašava da stupanj razvijenosti i izdašnosti okoline, indikator je prvenstveno njezinog fiskalnog kapaciteta koji se ne mora pretočiti u organizacijski kapacitet jedinica lokalne samouprave, ako one nemaju adekvatnih fiskalnih instrumenata da ih iz okoline privuku.

korporatizacije jer su razvoj i visina proračuna dvije ekonomske veličine koje su međuovisne, a smanjenje odnosno povećanje jedne veličine utječe na drugu.

5.6.3. H3: *Korporatizacija je izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima gradova, nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture*

Kao što je prethodno naznačeno postoje dvije vrste komunalnih djelatnosti. U prvu skupinu spadaju *komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture*, a druga su skupina *uslužne komunalne djelatnosti* kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad. Komunalne djelatnosti obuhvaćaju gospodarsku djelatnost, ali one nisu dio sustava slobodnoga tržišta te se ne mogu obavljati uz primjenu tržišnih mehanizama. Kod obavljanja komunalnih djelatnosti potrebno je uz učinkovitost i ekonomičnost ostvariti i javni interes uz uvažavanje načela neprofitnosti. Razvoj komunalnih djelatnosti usko je vezan s razvojem gradova koji su morali rješavati izazove u vezi s opskrbom vodom, zaštitom od požara i drugim osnovnim uslugama. Što je grad veći, to su i potrebe za komunalnim uslugama izraženije, a broj tih usluga raste, uz sve veću ovisnost stanovništva o njima.

Lokalna samouprava putem lokalnih javnih službi zadovoljava potrebe stanovništva na svojem području. Lokalne javne službe, s obzirom na one koje su pružaju u neposrednom kontaktu s korisnicima, trebale biti što dostupnije. Pritom je s obzirom na čimbenike korporatizacije jako važno da su uslužne komunalne djelatnosti dostupne korisnicima, da se oni njima što lakše i jeftinije koriste. S obzirom na uvjet blizine korisnicima može se očekivati da će građani biti izuzetno zainteresirani za modalitet u kojem će se pružati uslužne komunalne djelatnosti. One moraju zadovoljiti potrebe građana kao korisnika te pružiti što kvalitetnije usluge u skladu sa stručnim standardima za obavljanje te djelatnosti, ali i zadovoljiti korisnike uz uvjet da su što ekonomičnije, odnosno da imaju što nižu jediničnu cijenu javne usluge koja se pruža.

Korporatizacija je čest modalitet obavljanja lokalnih javnih službi za one komunalne djelatnosti koje su tržišno isplativije i gdje je mogućnost naplate naknade od korisnika i generiranja prihoda očekivana, a to su uslužne komunalne djelatnosti. S druge strane, za komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture nema naplate naknade korisnicima već se ove komunalne djelatnosti najčešće financiraju iz proračuna jedinica lokalne samouprave pa su manje atraktivne za tržišno orijentirani model rada. Stoga se ove komunalne djelatnosti češće

zadržavaju unutar jedinica lokalne samouprave interno ili se povjeravaju putem javne nabave trećim osobama.

Teorija transakcijskih troškova može se vrlo korisno primijeniti na razumijevanje organizacije i troškova obavljanja komunalnih djelatnosti posebno kada jedinice lokalne samouprave odlučuju hoće li neku uslugu pružati same interno, putem trgovačkog društva ili ju prepustiti tržištu putem npr. *outsourcinga* ili koncesije. Jedinice lokalne samouprave biraju način obavljanja lokalnih javnih službi ovisno o troškovima transakcija, a ne samo klasičnim troškovima proizvodnje. Transakcijski troškovi uključuju troškove pregovaranja i sklapanja ugovora, troškove nadzora i kontrole, troškove prilagodbe (npr. kvar, hitna intervencija i drugo) kao i troškove rizika. Uslužne komunalne djelatnosti često imaju visoku učestalost i rutinu, relativno standardizirane procese te mogućnost ugovorne kontrole. U takvim slučajevima korporatizacija može biti najbolji modalitet obavljanja lokalnih javnih službi jer su transakcijski troškovi niži, stoga jedinica lokalne samouprave može lako nadzirati isporuku lokalnih javnih usluga, korisnici mogu prijavljivati probleme, a trgovačka društva se mogu natjecati na tržištu. U slučaju komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture nepredvidivi uvjeti obavljanja i promjenjive potrebe su česte, nužan je visok stupanj specifičnih resursa i znanja, a rizik od oportunizma je veći. U tim slučajevima transakcijski troškovi su visoki jer je teško unaprijed definirati sve uvjete u ugovoru, nadzor i kontrola su skupi i kompleksni, a mogu nastati i probleme s kvalitetom i rokovima izvršenja poslova. Iz svih tih razloga jedinice lokalne samouprave često zadržavaju ove komunalne djelatnosti *in house* ili ih povjeravaju trgovačkim društvima nad kojima mogu ostvariti zadovoljavajući stupanj kontrole.

5.6.4. H4A: *Stupanj korporatizacije je veći što je kontinuitet vlasti u gradovima dulji*; H4B: *Stupanj korporatizacije je veći u gradovima u kojima su na vlasti stranke desnice*

Lokalna samouprava uspostavljena je kako bi građanima omogućila sudjelovanje i utjecaj u upravljanju poslovima od zajedničkog interesa, pri čemu su najvažniji komunalni poslovi koji neposredno utječu na kvalitetu njihova svakodnevnog života. Građani utječu na upravljanje lokalnim poslovima i smjer lokalne politike, kako općenito tako i komunalnih lokalnih službi, putem svojim izabranim predstavnikama. Izborom svojih predstavnika građani utječu posredno i na procese korporatizacije jer smjer lokalne politike može biti afirmativan ili negativan prema procesima korporatizacije kao načinu diferencijacije lokalnih javnih poslova. Jednako tako građani

izborom izvršnoga čelnika utječu posredno i na mogućnost promjene predstavnika jedinice lokalne samouprave u upravljačkim tijelima trgovačkog društva što za posljedicu može imati i promjenu poslovne politike trgovačkog dijela u dijelu koji se odnosi na cijenu i kvalitetu lokalnih javnih službi. Građani izborom svojih predstavnika koji su članovi određenih političkih stranaka određuju smjer političkog djelovanja predstavničke i izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave. Pritom stranke s određenog dijela političkog spektra mogu biti više ili manje sklonije korporatizaciji odnosno osnivanju trgovačkih društava. I dok su određene stranke više orijentirane na promociju načela tržišta, ostvarenje profita i poduzetničkih sloboda, druge mogu biti usmjerenije na zaštitu radničkih prava, kontrolu cijena lokalnih javnih usluga i zaštitu javnoga interesa.

Stupanj korporatizacije u jedinicama lokalne samouprave može biti rezultat djelovanja političkih čimbenika. Kao politički čimbenik u dosadašnjim istraživanjima utvrđivao se utjecaj stranaka desnice i ljevice na procese korporatizacije, ali ne i trajanje mandata odnosno kontinuitet vlasti određene političke opcije. Dosadašnja istraživanja Ferrya, Andrews, Skelchera i Wegorowskog (2020) polaze od pretpostavke da stranke desnice nastoje poboljšati učinkovitost javnog sektora smanjenjem troškova i preferiranjem korporatizacije te u radikalnim slučajevima privatizacije. Također, stranke desnice su sklone aktivnom poduzetništvu, ostvarivanju dobiti i tržišnom natjecanju što za rezultat može imati razvijene procese korporatizacije kao načina obavljanja komunalnih djelatnosti. S druge strane stranke ljevice su sklone državnoj intervenciji kako bi javne službe podjednake kvalitete bile dostupne svim građanima.

Politička kontrola važan je čimbenik u procesima korporatizacije kojim lokalne vlasti u jedinicama lokalne samouprave žele zadržati utjecaj u trgovačkim društvima kojima su vlasnici. S jedne strane zadržavanje kontrole znači utjecaj na način obavljanja i intenzitet obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti kao i na cijenu komunalne usluge. Pod načinom obavljanja komunalnih djelatnosti jedinice lokalne samouprave će nastojati političkim utjecajem težiti učinkovitom i ekonomičnom obavljanju komunalnih djelatnosti. Što se tiče intenziteta obavljanja komunalnih djelatnosti, jedinice lokalne samouprave pokušavaju utjecati na obavljanje određenih komunalnih djelatnosti iz određenih političkih razloga (npr. uvođenje nove linije komunalnog linijskog prijevoza ili pojačano održavanje nerazvrstanih cesta u određenom mjesnom odboru gdje vladajuća stranka ima lošije izborne rezultate) s ciljem povećanja podrške vladajućoj političkoj opciji. Jedinice lokalne samouprave mogu na različite načine utjecati na cijenu komunalne usluge

ili davanjem suglasnosti na cjenike obavljanja komunalnih usluga ili putem mehanizama utjecaja tijela trgovačkih društava. Zato je sposobnost političara da zadrže kontrolu izuzetno važna prilikom odabira koje će se komunalne usluge korporatizirati.

Kao bitan element političkog djelovanja na rad trgovačkih društava ističe se utjecaj na upravljanje ljudskim potencijalima u tim trgovačkim društvima odnosno utjecanje na kadrovska pitanja i mogućnost političkog kadroviranja. Za postizanje učinkovitog upravljanja ne bi trebalo smjenjivati iskusne i stručne kadrove, već osigurati da oni budu još više angažirani u izvođenju predizbornih programa svake nove vlasti (Donahue et al., 2000). Smanjenje učinkovitosti trgovačkih društava za posljedicu može imati povećanje cijena što može dovesti do nezadovoljstva građana koji su korisnici lokalnih javnih službi.

Jedinice lokalne samouprave su mehanizmi koji su zadani i koji obavljaju zakonski zadan djelokrug poslova s određenim brojem službenika u svojim upravnim tijelima. Masa plaća u upravnim tijelima često je ograničena zakonskim propisima s ciljem smanjenja broja službenika i namještenika dok za pravne osobe kojima je osnivač i vlasnik lokalna samouprava ta pravila ne vrijede. Stoga su česti prelasci zaposlenih iz upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u novoosnovana trgovačka društva. Na zaposlene u trgovačkim društvima primjenjuju se opći propisi o radu koji sadrže više fleksibilnosti u postupcima zapošljavanja i otpuštanja radnika dok u upravnim tijelima su ti propisi kruti i ne omogućuju kretanje u službi i lako otpuštanje. U praksi se prelasci zaposlenih iz upravnih tijela u trgovačka društva često događaju nakon provedenih lokalnih izbora kada se želi na radna mjesta manje složenosti poslova dovesti kadrove određene političke opcije, a postojećim kadrova ponuditi zadržavanje radnih mjesta, no izvan upravnih tijela u kojima su dosad bili u službi.

Poseban utjecaj politike moguć je prilikom imenovanja organa trgovačkih društava. Nadzorni odbori često su nekompetentni, bez specijalnih znanja i vještina, ali politički ovisni o aktualnoj političkoj opciji u tim jedinicama lokalne samouprave. Uprave često dolaze iz sfere politike i odgovaraju u pravilu samo i isključivo skupštinama trgovačkih društava koje predstavlja izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave. Njegovo je nesporno pravo obavljati promjene uprava trgovačkih društava, odnosno imenovati i razriješiti upravu s ciljem uspostavljanja ili zadržavanja kontrole. Uprave su zapravo samo „produžena ruka politike” i često određene poslovne poteze ne mogu poduzimati bez suglasnosti aktualne političke opcije kao ni zapošljavati nove kadrove te

naplaćivati komunalne usluge po tržišnim i realnim cijenama. Često su promjene uprava utemeljene na neobjektivnim razlozima neučinkovitosti, razine kvalitete lokalne javne usluge koje trgovačkog društvo pruža ili nedostatku transparentnosti u poslovanju i drugo. Potencijalno takva razrješenja otvaraju mogućnost sudskih radnopravnih sporova dosadašnjih uprava ako razlozi za razrješenje nisu utemeljeni u zakonskim, podzakonskim i općim aktima trgovačkog društva i rezultat su subjektivnog dojma skupštine trgovačkog društva, odnosno izvršnog čelnika jedinice lokalne samouprave. Promjene negativno utječu i na kontinuitet projekata u tijeku što može imati za posljedicu prekid ili smanjenje određenih investicijskih ciklusa. Međutim, praksa je novoizabranih čelnika jedinica lokalne samouprave da unatoč uhodanim i dobrim poslovnim rezultatima uprava iste razrješuju, a na njihova mjesta postavljaju nove uprave od osobnog povjerenja koje su u pravilu iz iste političke opcije kao i novoizabrani čelnik jedinice lokalne samouprave. Rijetki su slučajevi u praksi da novoizabrani izvršni čelnici u jedinicama lokalne samouprave s ciljem zadržavanja kontinuiteta rada uprava, nastavka realizacije postojećih projekata koje trgovačko društvo provodi te zadržavanja postojeće kvalitete lokalnih javnih usluga ne pribjegavaju radikalnim rješenjima. Naime, u takvim slučajevima ne dolazi do razrješenja uprava, već im se ukazuje povjerenje primjerice do isteka postojećeg mandata uprava (ako je mandat uprava duži od mandata dosadašnjeg izvršnog čelnika). U rijetkim situacijama, izvršni čelnici ne razrješuju uprave zbog nedostatka vlastitih stranačkih kadrova, odnosno zadovoljstva radom uprava i kvalitetom lokalnih javnih službi koje to trgovačko društvo obavlja. Često novoimenovane uprave nemaju potrebna stručna znanja i vještine potrebne za vođenje složenih organizacija kao što su trgovačka društva za komunalne djelatnosti. Njihovo imenovanje dovodi do promjena poslovnih politika trgovačkog društva, često i do promjene ostalih rukovodećih kadrova, a ponekad i do promjene cijena usluga koje pružaju. Nedostatak demokratskog legitimiteta izabranih uprava izravnim putem, bez provedbe transparentnog javnog natječaja, predstavlja veliki uteg za neutralno i profesionalno vođenje trgovačkih društava, bez utjecaja političkih elita u jedinicama lokalne samouprave.

Prethodna istraživanja Ferrya, Andrews, Skelchera i Wegorowskog (2020) pokazala su da uočeni problemi s političkim upravljanjem lokalnim javnim službama mogu dati poticaj za stvaranje trgovačkih društava koja pružaju lokalne javne usluge. Navedeno je moguće, tim više, ako je sustav demokratskog predstavljanja i političke kulture visok, a zamagljivanje linija odgovornosti između uprave i nositelja izvršne vlasti u tim jedinicama lokalne samouprave

nemoguće. Što se tiče sustava odgovornosti, on također može biti narušen ako dođe do sukoba između politike i profesionalizma. Uprave su često odgovorne za donošenje određenih poslovnih odluka koje se donose pod utjecajem politike, a često su privremenog karaktera s ciljem pridobivanja dodatne podrške građana-birača. Politička odgovornost usmjerena je na dvostrani obostrani odnos. S jedne strane na odnos izvršnog čelnika i uprave te odnos izvršenog čelnika prema građanima. Političari su neposredno odgovorni građanima za kvalitetu i učinkovitost obavljanja komunalnih djelatnosti, a u izbornim procesima često su dominantne teme iz komunalnog gospodarstva. One su okosnice političkih programa, a građani kao krajnji korisnici lako mjere izvršenje tih političkih programa. Stoga korporatizacija traži od svih dionika razvoj sustava uključivanja i odgovornosti u smislu jasnih pravila koja će odrediti ovlasti i odgovornosti.

Trajanje mandata svakako može predstavljati olakšavajući čimbenik za kontinuitet i kvalitetu obavljanja komunalnih djelatnosti uz dugotrajni uhodani menadžment. Politički izborni ciklusi relativno su kratki što za posljedicu, u pravilu, može imati čestu promjenu rukovodećeg kadra u trgovačkim društvima odnosno uprava društva. Jedinice lokalne samouprave, pogotovo manje, nemaju velik broj rukovodećeg kadra i uprave trgovačkih društava često su pod povećalom politike. Nove političke garniture mijenjaju rukovodeće osoblje, a često nova kadrovska rješenja uključuju i niže rangirano osoblje. Zato je izuzetno važno da se u kreiranju kadrovske politike u trgovačkim društvima upravi omogući maksimalna autonomija u cilju osiguravanja operativnog poslovanja koje ima za cilj učinkovito pružanje komunalnih usluga. Novi kadar u pravilu donosi nove ideje, a nerijetko smanjeni personalni kapaciteti imaju negativne posljedice na izbor uprave pa se tako, u pravilu, nakon izbornih ciklusa mijenjaju opći akti trgovačkih društava s ciljem mijenjanja stručnih i drugih uvjeta za obavljanje poslova uprave. Pretpostavlja se da će uprave koji dulje obavljaju poslove vođenja trgovačkih društava, nadzorni odbori koje čine kompetentni članovi i izvršni čelnik koji je u višestrukom trajanju mandata bolje, efikasnije i brže donositi odluke vezane uz cjelokupno poslovanje trgovačkog društva. Također, dugotrajan uvid u poslovanje, profesionalna analiza poslovanja postojećih djelatnosti, sustavna procjena učinaka obavljanja određenih djelatnosti može rezultirati uvođenjem novih djelatnosti i/ili osnivanjem trgovačkih društava za obavljanje tih novih komunalnih djelatnosti. Ponekad taj proces može biti u modelu pretvaranja trgovačkog društva za obavljanje svih komunalnih djelatnosti u osnivanje specijaliziranih trgovačkih društava, a što može biti rezultat svih navedenih čimbenika.

Iz svih navedenih razloga pretpostavka je da će stupanj korporatizacije biti veći što je kontinuitet vlasti dulji odnosno u onim jedinicama lokalne samouprave gdje je politička stabilnost prisutna te da će korporatizacija biti zastupljenija u jedinicama lokalne samouprave gdje su na vlasti stranke desnice.

5.7. Zaključak

Pojmove teorije otvorenog sustava, teorije kontingencije i korporatizacije možemo zajedno promatrati u kontekstu teorije organizacije, doktrine novog javnog menadžmenta kao i reformi u javnom sektoru. Kao što je istaknuto, organizacije su otvoreni sustavi koji razmjenjuju resurse, informacije i utjecaje s okolinom. Pritom, organizacija nije izolirana što znači da kako utječe na okolinu tako i prima povratne informacije iz okoline, a njezin uspjeh ovisi o prilagodbi promjenama u okolini. Organizacije primaju resurse u obliku inputa, transformiraju ih i vraćaju outpute u okolinu. Kod teorije otvorenog sustava naglasak se stavlja na fleksibilnost, prilagodljivost organizacije i sustavno promišljanje u odnosima organizacije i okoline. Također, upravljanje organizacijom zahtijeva sukcesivno praćenje čitavog niza segmenata bitnih za rad organizacije. U tom smislu je važna i *principa-agent* teorija kao ona koja definira odnos principala i agenta pri čemu u slučaju korporatizacije jedinica lokalne samouprave je principal a trgovačko društvo agent za izvršenje lokalnih ciljeva i politika jedinice lokalne samouprave. Prvenstveno, trgovačka društva moraju pratiti konkurenciju na tržištu i biti uvijek ispred tehnoloških i kadrovskih rješenja koja koristi konkurencija. Teorija transakcijskih troškova često će biti korisnika u donošenju odluka koji je modalitet obavljanja lokalnih javnih službi prikladan za određene lokalne javne službe s obzirom na transakcijske troškove koji se javljaju. Uz praćenje promjena u zakonodavstvu koje nužno ne implicira nove troškove za organizaciju nova tehnološka rješenja i adekvatni kadrovi sa specijalnim znanjima i vještinama uvijek su novi trošak za organizaciju, na koji ona često ne računa. Stoga utjecaj okoline u ovakvoj situaciji može bitno utjecati na rad i poslovanje organizacije. Sva ova obilježja organizacije primjenjiva su na trgovačko društvo kao organizacijski oblik za obavljanje lokalnih javnih službi i razvoj procesa korporatizacije.

Korporatizacija u kontekstu teorije otvorenog sustava stavlja trgovačka društva kao dinamične aktore, a ne kao zatvoreni birokratski sustav, u okolinu odnosno tržište koje se sastoji

od drugih trgovačkih društava i građana kao korisnika lokalnih javnih usluga. Pritom okolina, odnosno središnja država na razini zakonskih i podzakonskih propisa i jedinice lokalne samouprave na razini općih akata djeluju na rad i poslovanje trgovačkog društva. Trgovačko društvo uspostavlja interakciju s tržištem, građanima kao korisnicima lokalnih javnih usluga, regulatorima lokalnih javnih službi što ima za posljedicu njihovu veću učinkovitost budući da uspješni rezultati takve interakcije s okolinom se moraju odraziti i na unutarnju stabilnost trgovačkog društva. Pritom je naglasak na performansama, evaluaciji i prilagodbi okolini što su sve elementi teorije otvorenog sustava.

Teorija kontingencije naglašava da ne postoji najbolji način upravljanja organizacijom, već on ovisi o specifičnim vanjskim i unutarnjim čimbenicima, odnosno tzv. kontingencijskim čimbenicima. Organizacijska struktura i način upravljanja moraju odgovarati konkretnim okolnostima u kojima organizacija funkcionira, opstaje i razvija se. Te specifične okolnosti su: veličina organizacije, tehnologija, strategija i druge a uspješnost same organizacije ovisi koliko se je dobro prilagodila u svom upravljanju i strukturi tim uvjetima. Organizacija koja posluje u stabilnoj okolini može uspješno funkcionirati s jasno određenom hijerarhijom i centraliziranom organizacijskom strukturom dok su u nestabilnoj okolini poželjnije decentralizacija i fleksibilnost.

Teorija kontingencije može se koristiti za razumijevanje procesa korporatizacije. Naime, korporatizacija je prikladan odgovor u suvremeno doba kada ne postoji univerzalni model upravljanja, a tradicionalni birokratski model ne djeluje efikasno i prikladno u kontekstu globalizacije i sve češćih financijskih kriza koje se reflektiraju kroz „fiskalne pritiske“ pri čemu se korporatizacija nameće kao adekvatan odgovor za obavljanje lokalnih javnih službi koje su se dosad obavljale u vlastitom aranžmanu jedinice lokalne samouprave. Stoga trgovačka društva treba prilagođavati specifičnom kontekstu iz okoline, neovisno radili se o demografskom, ekonomskom, političkom ili npr. tehnološkom kontekstu. Stoga korporatizacija predstavlja jednu od strategija reforme javnoga sektora u skladu s teoretskim postavkama teorije kontingencije jer tradicionalni modeli postaju neefikasni, a novi modeli upravljanja nameću se kao oni koji su adekvatni suvremenim izazovima.

6. ISTRAŽIVANJE ČIMBENIKA KORPORATIZACIJE U HRVATSKIM GRADOVIMA

6.1. Istraživački izvještaj o čimbenicima korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima

Predmet ove doktorske disertacije je korporatizacija obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima i čimbenici koji utječu na procese korporatizacije. Pritom se korporatizacija promatra kao *zavisna varijabla* koja ovisi o određenim *demografskim*, *ekonomskim* i *političkim* čimbenicima. Nakon što su istaknuti trendovi i obilježja korporatizacije te oblikovan teorijski model, želi se istražiti zašto i pod kojim točno uvjetima dolazi do korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti kao lokalnih javnih službi u hrvatskim gradovima. Također, istraživanjem se želi odgovoriti na pitanje zašto se jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj odriču prava na obavljanje lokalnih javnih službi u vlastitom aranžmanu (engl. *in-house*) i preuzimaju određeni rizik koji uključuje gubitak izravne kontrole nad upravljanjem lokalnim javnim službama kroz oblike trgovačkih društava koje jedinice lokalne samouprave samostalno osnivaju i čiji rad uprava preko izabраниh predstavnika jedinice lokalne samouprave u nadzornim odborima izravno kontroliraju.

Uzorak ovoga istraživanja bit će ograničen na sve jedinice lokalne samouprave sa statusom grada u Republici Hrvatskoj odnosno na 128 hrvatskih gradova koji čine 23,02 % jedinica lokalne samouprave od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Glavne značajke trenutačne teritorijalne podjele uključuju fragmentiranu administrativnu strukturu, ograničene upravne i financijske kapacitete većine općina, sporije prilagođavanje standardima Europske unije, nizak kapacitet za prijavu na strukturne fondove Europske unije te izazove poput korupcije i nedostatka transparentnosti (Koprić et al., 2016). Nakon deset godina od navedenih značajki teritorijalne podjele Republike Hrvatske koje su dali Koprić, Musa i Đulabić situacija nije promijenjena budući da sustav lokalne samouprave nije doživio nikakve značajne promjene osim pokušaja funkcionalnog spajanja, propisanog kriterijima Vlade Republike Hrvatske o čemu je elaborirano u četvrtom poglavlju, koji nije postigao značajnije rezultate u praksi jedinica lokalne samouprave.

Iz svih navedenih razloga, ispitivanje procesa korporatizacije u kontekstu hrvatske lokalne samouprave bit će ograničeno u tri smjera: 1) *odnosit će se na komunalne, a ne i druge lokalne javne službe s obzirom na to da jedinice lokalne samouprave isključivo za komunalne službe mogu odabrati organizacijski oblik njihova obavljanja dok za ostale lokalne javne službe to nije moguće jer je njihov organizacijski oblik obavljanja propisan zakonom koji uređuje tu lokalnu javnu službu*²²⁶, 2) *bit će ograničeno samo na gradove, a ne i na ostale jedinice lokalne samouprave jer se radi o reprezentativnom uzorku od 128 gradova u kojima je osnovano 634 trgovačkih društava te* 3) *ograničit će se samo na trgovačka društva, a ne i na druge samostalne organizacijske oblike obavljanja lokalnih javnih službi, poput javnih ustanova, jer je trgovačko društvo i njegovi oblici propisani zakonom dominantan organizacijski oblik obavljanja komunalnih službi u jedinicama lokalne samouprave.*

Variranje zavisne varijable odnosno korporatizacije ispitivat će se putem pet nezavisnih (eksplanatornih) varijabli: 1) veličine gradova s obzirom na njihov broj stanovnika, 2) financijskog kapaciteta s obzirom na indeks razvijenosti i visinu proračuna gradova, 3) vrste komunalnih djelatnosti koje obavljaju trgovačka društva u vlasništvu gradova, 4) kontinuiteta vlasti u gradovima i 5) vladajuće političke opcije u gradovima.

Za potrebe empirijskoga istraživanja, sistematiziranja svih relevantnih podataka i testiranja postavljenih hipoteza pristupljeno je sekundarnim izvorima podataka te su prikupljeni podatci o sljedećim obilježjima gradova koji služe kao indikatori nezavisnih varijabli studije: *broju stanovnika* (podatci iz Popisa stanovništva 2021. godine Državnog zavoda za statistiku), *visini proračuna* (podatci Ministarstva financija i Udruge gradova), *vladajućoj političkoj opciji* (podatci Državnog izbornog povjerenstva), *duljini trajanja vladajuće političke opcije* (podatci Državnog izbornog povjerenstva), *indeksu razvijenosti jedinica lokalne samouprave* (podatci Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije) i *obavljanju komunalnih djelatnosti od strane trgovačkih društava* (podatci iz Sudskog registra). Empirijski dio je izražen uporabom statističkih

²²⁶ Zakon o socijalnoj skrbi u članku 162. stavak 1. propisuje da „Djelatnost socijalne skrbi obavljaju ustanove”. Zakon o zdravstvenoj zaštiti u glavi III. uređuje „Zdravstvene ustanove”. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi u glavi IX. uređuje „Osnivanje i prestanak školske ustanove”. Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju u glavi II. propisuje „Osnivanje i prestanak rada dječjeg vrtića”. Zakon o muzejima u članku 17. stavku 1. propisuje da „javni muzej kao ustanovu može osnovati Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravna osoba u pretežnom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakon o knjižnicama u članku 9. propisuje da „javnu knjižnicu kao ustanovu može osnovati Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravna osoba u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakon o vodnim uslugama i Zakon o gospodarenju otpadom propisuju da se njima regulirane usluge mogu izravno obavljati isključivo putem trgovačkog društva.

metoda obrade podataka. Struktura gradova prema promatranim obilježjima prezentira se upotrebom apsolutnih vrijednosti te relativnih postotnih vrijednosti tabelarnim i grafičkim putem. Podatci o trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave pribavljeni su pretraživanjem elektronske baze Info.Biz koji vodi Financijska agencija. Sukladno članku 5. podstavku 4. i 5. Zakona o računovodstvu (dalje u tekstu: ZRČ) većina trgovačkih društava se može svrstati u male poduzetnike²²⁷ i srednje poduzetnike²²⁸. Sukladno ZRČ-u „poduzetnici su dužni za statističke i druge potrebe Financijskoj agenciji do 30. travnja tekuće godine dostaviti bilancu, račun dobiti i gubitka i dodatne podatke za prethodnu kalendarsku godinu (članak 32.) dok je registar godišnjih financijskih izvještaja središnji izvor informacija o financijskom položaju i uspješnosti poslovanja poduzetnika na pojedinačnoj i konsolidiranoj osnovi” (članak 33.). Uvidom u sudski registar Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije prikupljeni su podatci o trgovačkim društvima u vlasništvu gradova, njihovom broju po pojedinom gradu, registriranim djelatnostima trgovačkoga društva i vezanim subjektima za svako pojedino trgovačko društvo. Prema Zakonu o sudskom registru (dalje u tekstu: ZSR „sudski registar je javna knjiga koja sadrži podatke i isprave o subjektima upisa za koje je upis u registar propisan zakonom” (članak 2.) koja se sastoji od glavne knjige i zbirke isprava (članak 3.), a vodi se u elektroničkom obliku. Prema Zakonu o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj iz 2021. godine „popis je najveće statističko istraživanje u Republici Hrvatskoj koje se provodi svakih deset godina radi prikupljanja osnovnih podataka o broju, prostornom rasporedu i sastavu stanovništva prema njegovim demografskim, ekonomskim, obrazovnim, migracijskim i ostalim obilježjima, podataka o kućanstvima i stanovima te o njihovim obilježjima” (članak 4.). Prema Uredbi o indeksu razvijenosti utvrđeni su pokazatelji za izračun indeksa razvijenosti, njihov izračun i izvore podataka te način izračuna indeksa razvijenosti. Sukladno članku 102. Zakona o lokalnim izborima (dalje u tekstu: ZLI) „rezultati izbora za izbor gradonačelnika bez odgode objavljuju se na mrežnim stranicama Državnog izbornog povjerenstva”.

²²⁷ Mali poduzetnik je onaj koji ne prelazi granične pokazatelje: ukupna aktiva 5 000 000,00 eura, neto prihod 10 000 000,00 eura a prosječan broj radnika tijekom poslovne godine je 50.

²²⁸ Srednji poduzetnik je onaj koji nije ni mirko ni mali poduzetnik i ne prelazi granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta: ukupna aktiva 25 000 000,00 eura, netoprihod 50 000 000,00 eura, a prosječan broj radnika tijekom poslovne godine je 250.

6.1.1. Obuhvat empirijskog istraživanja i metodologija prikupljanja podataka u istraživačkom izvještaju

Empirijsko istraživanje o čimbenicima korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti obuhvaća 128 jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj sa statusom grada te su podaci o trgovačkim društvima, njihovim registriranim djelatnostima, broju stanovnika, indeksu razvijenosti i visini proračuna te broju mandata i vladajućoj političkoj opciji prikupljeni za sve gradove koji su predmet ovoga empirijskog istraživanja. Pravni okvir korporatizacije prikazan je u četvrtom poglavlju „Komunalne službe u Republici Hrvatskoj” i uključuje načelne odredbe sadržane u ZLPRS kao sustavnom propisu iz lokalne samouprave te ZKG kao sustavnom propisu iz komunalnoga gospodarstva, bez posebnih motivirajućih odredbi koje bi sustavno uredile korporatizaciju. Teorijski model prethodno je obrazložen u petom poglavlju „Teorijski okvir istraživanja korporatizacije” te je formulirano pet polaznih hipoteza koje se empirijskim istraživanjem žele provjeriti i čija svrha je da služe kao polazište za tumačenje podataka o korporatizaciji kao *zavisnoj varijabli* ove studije. Cilj je empirijskog istraživanja izraditi i na empirijskom materijalu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ispitati teorijski model pomoću kojeg bi se mogli utvrditi čimbenici (uvjeti i okolnosti demografske, ekonomsko-financijske i političke prirode) koji utječu na stupanj korporatizacije gradova u Republici Hrvatskoj te valorizirati utjecaj svakog od njih na organizacijsku diferencijaciju u jedinicama lokalne samouprave.

Istraživanje ne obuhvaća trgovačka društva u općinama, već za uzorak ispitivanja uzima trgovačka društva u gradovima. Prikupljanje podataka o trgovačkim društvima u općinama ne bi imalo pozitivan učinak na ovo istraživanje s obzirom na to da su općine suvlasnici mnogih trgovačkih društava koja imaju sjedište u gradovima koji teritorijalno graniče upravo s tim općinama, a koja su ionako obuhvaćena ovim istraživanjem. Vrlo je malo trgovačkih društava u isključivom vlasništvu općina. Također, razvoj trgovačkih društava i korporatizacija u hrvatskim općinama je u počecima jer su i same općine financijski, upravno i personalno potkapacitirane. One općine koje su osnovale svoja trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti, u pravilu su prenijele postojeće kadrove iz vlastitih pogona u novoosnovano trgovačko društvo. Često se radi o trgovačkim društvima koja postaju proračunski korisnici u cijelosti budući da na tržištu, osim ugovornih odnosa sa svojim vlasnikom, ne ostvaruju druge prihode. Dodatno istraživanje korporatizacije u hrvatskim općinama i dobiveni rezultati ne bi bili od važnosti za

predmet ove studije niti bi predstavljalo dodanu vrijednost za daljnja znanstvena istraživanja. Također, neće se analizirati trgovačka društva kojima su osnivači i vlasnici jedinice lokalne samouprave s obzirom na udio njihovog vlasništva nego će se, s obzirom na nemogućnost preciznog utvrđivanja udjela vlasništva i učestalih promjena u udjelima suvlasnika, računati broj trgovačkih društava u apsolutnim iznosima neovisno o tome pojavljuje li se to trgovačko društvo za obavljanje lokalnih javnih službi i kod druge jedinice lokalne samouprave koja je predmet istraživanja kao zaseban entitet. Konkretno, ako su dva ili više gradova suvlasnici jednog trgovačkog društva tada će se kod utvrđivanja broja trgovačkih društava u svakom gradu pojedinačnom suvlasniku broj trgovačkih društava računati u apsolutnom iznosu od 1. Stoga, neovisno o suvlasničkom udjelu u rasponu od 0 do 100 % udio jedinice lokalne samouprave se računa kao jedno cijelo.

Kao što je istaknuto u trećem poglavlju „Korporatizacija u lokalnim javnim službama” trgovačka društva mogu se podijeliti prema različitim kriterijima. Za empirijsko istraživanje ključna će biti statistička obrada i analiza njihovih registriranih djelatnosti u sudskom registru. Uzorak od 634 trgovačka društva koji služe kao uzorak empirijskog istraživanja odnosi se na sva trgovačka društva u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinica lokalne samouprave neovisno o djelatnostima za koje su registrirana. Navedeno je uzeto kao uzorak kao početno stanje utvrđenog broja trgovačkih društava koje obuhvaća sva trgovačka društva kojima su vlasnici odnosno suvlasnici jedinice lokalne samouprave. U analizi podataka uočeno je da su mnoga trgovačka društva koja su npr. registrirana i u nazivu imaju riječ „razvojna“ registrirana za komunalne djelatnosti te da su određene radijske postaje registrirane npr. za prijevoz putnika u cestovnom prometu, a koja je komunalna djelatnost. Iz navedenih razloga neuređenosti registriranih djelatnosti trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave pristupilo se ukupnom broju trgovačkih društava od 634 trgovačka društva kao početnom stanju u analizi podataka.

Prema vrsti djelatnosti koje obavljaju mogu se razlikovati *trgovačka društva opće namjene* koja su osnovana za obavljanje više ili svih komunalnih djelatnosti utvrđenih Zakonom o komunalnom gospodarstvu od *specijaliziranih komunalnih trgovačkih društava* koja su osnovana za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti. Škarica (2015: 262) među servisne entitete svrstava: komunalna društva opće namjene, specijalizirana komunalna društva, trgovačka društva za opskrbu vodom i odvodnju, radijske nakladnike, trgovačka društva za distribuciju plina i toplinske energije i trgovačka društva za gospodarenje otpadom. Zakonom o vodnim uslugama

propisano je da su „vodne usluge djelatnosti od općeg interesa i obavljaju se kao javna služba, a da je javni isporučitelj vodnih usluga društvo kapitala kojem su osnivači jedinice lokalne samouprave na uslužnom području” (članak 12.). Radijski nakladnici kao trgovačka društva za pružanje medijskih usluga radijskog emitiranja podliježu Zakonu o elektroničkim medijima. Razvojne agencije u obliku trgovačkih društava rijetko su osnovane, a definira ih Zakon o unapređenju poduzetničke infrastrukture koji propisuje da je „razvojna agencija registrirana pravna osoba zadužena za operativno provođenje mjera za razvoj gospodarstva i poduzetništva na lokalnoj (regionalnoj) i nacionalnoj razini, poticanje i privlačenje investicija te iniciranje i realizaciju projekata poticanja gospodarskog razvitka i poduzetništva, objedinjavajući rad gospodarskih subjekata, lokalnih i regionalnih poduzetničkih institucija te visokoobrazovanih institucija i centara znanja dok su poduzetnički centri registrirane pravne osobe zadužene za operativno provođenje mjera za razvoj i poticanje poduzetništva na lokalnom i/ili širem području (županija, regija), koji predstavljaju središta stručne i edukativne pomoći poduzetnicima radi razvoja poduzetništva u sredinama u kojima su osnovani” (članak 4.). Trgovačka društva za distribuciju plina sukladno Zakonu o tržištu plina obavljaju tu djelatnost na temelju koncesije (članak 38.) dok trgovačka društva za obavljanje poslova gospodarenja otpadom djelatnost obavljaju na temelju Zakona o gospodarenju otpadom.

6.1.2. Mjerenje korporatizacije kao zavisne varijable

Za mjerenje zavisne varijable studije, odnosno stupnja korporatizacije u doktorskoj disertaciji se koriste podatci o komunalnim djelatnostima trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Komunalne djelatnosti su, kao što je prethodno istaknuto, ZKG-om podijeljene u dvije vrste: *komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture* i *uslužne komunalne djelatnosti*. Predmet istraživanja su isključivo komunalne djelatnosti, no ne i druge lokalne javne službe jer je izbor oblika njihovog obavljanja u potpunosti slobodan za jedinice lokalne samouprave te izbor samostalne organizacije (trgovačkog društva ili javne ustanove) kao modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti nije uvjetovan odredbama relevantnih zakona, kao što je primjerice s vodnim uslugama ili gospodarenjem otpadom u kojima je korporatizacija naložena zakonskim odredbama. Istraživanje obuhvaća 634 trgovačka društva koja su osnovale jedinice lokalne samouprave u 128 gradova Republike Hrvatske. Stupanj korporatizacije u postavljenim hipotezama bit će mjeren kako slijedi:

H1: *Stupanj korporatizacije bit će veći u većim, nego u manjim gradovima.* Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u velikim gradovima i gradovima sjedištima županija i ostalim gradovima u odnosu na broj stanovnika.

H2: *Stupanj korporatizacije bit će veći što je veći stupanj razvoja i što je veći proračun gradova.* Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u odnosu na indeks razvijenosti i visinu proračuna u apsolutnom iznosu.

H3: *Korporatizacija je izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima gradova, nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture.* Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na zastupljenost uslužnih komunalnih djelatnosti koje se obavljaju kroz trgovačka društva.

H4A: *Stupanj korporatizacije je veći što je kontinuitet vlasti u gradovima dulji.* Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u odnosu na broj mandata na vlasti izvršnog čelnika.

H4B: *Stupanj korporatizacije je veći u gradovima u kojima su na vlasti stranke desnice.* Ispitivat će se stupanj korporatizacije mjeren brojem trgovačkih društava u odnosu na gradove u kojima su na vlasti stranke desnice.

6.1.3. Statističke metode koje se koriste u istraživanju

Na temelju uzorka i uz predloženu metodologiju plan empirijskog istraživanja uključivat će analizu strukture stanovništva prema gradovima, analizu broja trgovačkih društava po gradovima, analizu indeksa razvijenosti, analizu visine proračuna, razliku visine proračuna po stanovniku u velikim i ostalim gradovima, raspon obavljanja komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture kod promatranih trgovačkih društava, raspon obavljanja uslužnih komunalnih djelatnosti kod promatranih trgovačkih društava, prisutnost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u velikim i ostalim gradovima, prisutnost uslužnih komunalnih djelatnosti u velikim i ostalim gradovima, trajanje mandata izvršnog čelnika u gradovima te analizu gradova prema vladajućoj opciji. U ovoj se doktorskoj disertaciji korporatizacija mjeri standardiziranim pokazateljem korporatizacije za broj djelatnosti u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne

infrastrukture te u uslužnim komunalnim djelatnostima hrvatskih gradova. Stupanj korporatizacije u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture dobiva se kao postotak trgovačkih društava koja obavljaju komunalne djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture, dok se stupanj korporatizacije u uslužnim komunalnim djelatnostima dobiva kao postotak trgovačkih društava koja obavljaju uslužne komunalne djelatnosti. Upotrebom tako dobivenoga pokazatelja dobivaju se usporedivi pokazatelji korporatizacije između djelatnosti. To omogućuje detaljniju analizu razine korporatizacije u različitim hrvatskim gradovima. Ovakav pristup također pruža mogućnost uvida u trendove korporatizacije, identificiranje područja s većim ili manjim stupnjem uključenosti trgovačkih društava, kao i analizu njihove uloge u pružanju javnih usluga. Korištenje standardiziranog pokazatelja ključno je za osiguranje konzistentnosti u mjerenju i interpretaciji podataka te omogućuje stvaranje temelja za buduće usporedbe na lokalnoj i nacionalnoj razini.

<i>Hipoteza</i>	<i>Statističke metode</i>
H1: <i>Stupanj korporatizacije bit će veći u većim, nego u manjim gradovima</i>	T-test za nezavisne uzorke; deskriptivna statistika (aritmetička sredina, standardna devijacija) za 128 gradova
H2: <i>Stupanj korporatizacije bit će veći što je veći stupanj razvoja i što je veći proračun gradova</i>	Spearmanov koeficijent korelacije (korelacijska analiza); regresijska analiza (broj trgovačkih društava kao zavisna varijabla, indeks razvijenosti i proračun kao nezavisne varijable); dijagrami rasipanja
H3: <i>Korporatizacija je izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima nego u djelatnostima održavanja komunalne infrastrukture</i>	Hi-kvadrat test s Fisherovom korekcijom za male uzorke; deskriptivna statistika (apsolutne frekvencije i postoci); T-test za usporedbu prosječnog broja djelatnosti u velikim i ostalim gradovima
H4A: <i>Stupanj korporatizacije je veći što je kontinuitet vlasti dulji</i> H4B: <i>Stupanj korporatizacije je veći u gradovima u kojima su na vlasti stranke desnice</i>	Analiza varijance (ANOVA); prikaz aritmetičke sredine i standardne devijacije za usporedbu skupina prema broju mandata i ideološkoj pripadnosti izvršne vlasti

Tablica 20. Prikaz statističkih metoda korištenih u ispitivanju hipoteza doktorske disertacije

T-test je statistička metoda koja se koristi za uspoređivanje prosječnih vrijednosti dviju populacija i provjeru jesu li razlike u prosječnim vrijednostima statistički značajne. U radu se koristi dvosmjerni test. Dvosmjerni t-test koristi se kada se uspoređuju srednje vrijednosti dviju grupa u odnosu na dvije nezavisne varijable. T-test se temelji na studentovoj t-distribuciji, koja se koristi za procjenu statističke značajnosti razlika u srednjim vrijednostima između dviju grupa. Primjene t-testa mogu biti različite, a primjerice se koristi u istraživanju medicinske statistike,

istraživanju tržišta, analizi podataka u psihologiji, ekonomiji i drugim područjima znanosti gdje se koristi statistička analiza podataka.

Korelacijska analiza je statistička metoda koja se koristi za proučavanje veza između dvije ili više varijabli. Ova analiza omogućuje identifikaciju jačine i smjera veza između varijabli. Korelacijska analiza temelji se na korelacijskom koeficijentu, koji predstavlja mjeru linearnoga odnosa između dvije varijable. Korelacijski koeficijent može varirati od -1 do 1, pri čemu vrijednost -1 ukazuje na savršeno negativnu korelaciju, vrijednost 0 ukazuje na nedostatak korelacije, a vrijednost 1 ukazuje na savršeno pozitivnu korelaciju.

Regresija je statistička metoda koja se koristi za opisivanje odnosa između jedne zavisne varijable i jedne ili više nezavisnih varijabli. Osnovni je cilj regresijske analize omogućiti predviđanje vrijednosti zavisne varijable na osnovi poznatih vrijednosti nezavisnih varijabli. Postoji nekoliko vrsta regresijskih analiza, uključujući linearnu regresiju, multiple regresiju, logističku regresiju i druge. Najčešća je linearna regresija koja se koristi kada se traži linearni odnos između jedne zavisne varijable i jedne nezavisne varijable, stoga je korištena u ovoj doktorskoj disertaciji. Linearna regresija temelji se na određivanju pravca najbolje prilagodbe (engl. *line of best fit*) između zavisne i nezavisne varijable, a cilj je minimizirati udaljenost između stvarnih vrijednosti zavisne varijable i predviđenih vrijednosti dobivenih iz regresijskog modela.

ANOVA (engl. *Analysis of Variance*) je statistička metoda koja se koristi za uspoređivanje srednjih vrijednosti između triju ili više grupa ili populacija. Ova metoda omogućuje identifikaciju razlika između srednjih vrijednosti više grupa i procjenu jesu li te razlike statistički značajne. Postoje tri vrste ANOVA testova: jednofaktorski ANOVA, dvofaktorski ANOVA i višefaktorski ANOVA. Jednofaktorski ANOVA se koristi kada se uspoređuju srednje vrijednosti jedne varijable između tri ili više grupa, dok se dvofaktorski i višefaktorski ANOVA koriste za uspoređivanje srednjih vrijednosti više varijabli između više grupa. ANOVA test izračunava F-statistiku, koja se temelji na omjeru varijance između grupa i varijance unutar grupa. Visoka vrijednost F-statistike ukazuje na veću varijancu između grupa u odnosu na varijancu unutar grupa, što znači da su razlike između grupa statistički značajne.

Hi-kvadrat test (χ^2 test) je statistička metoda koja se koristi za testiranje hipoteza o nezavisnosti između dvije kategoričke varijable. Ovaj test uspoređuje stvarne brojeve promatranja s očekivanim brojem promatranja koji bi se dobili kada bi dvije kategoričke varijable bile

nezavisne. Hi-kvadrat test može se primijeniti na različite skupove podataka, poput anketa, ispitivanja tržišta, istraživanja javnog mnijenja, medicinskih istraživanja i drugih područja gdje se analiziraju kategorički podatci. Postoje dvije vrste Hi-kvadrat testa: jednostavni i višestruki Hi-kvadrat test. Jednostavni Hi-kvadrat test koristi se kada se ispituje povezanost između dvije kategoričke varijable, dok se višestruki Hi-kvadrat test koristi kada se ispituje povezanost između tri ili više kategoričkih varijabli. Hi-kvadrat test izračunava vrijednost χ^2 statistike, koja se uspoređuje s kritičnom vrijednošću χ^2 distribucije s odgovarajućim stupnjevima slobode. Ako se izračunata vrijednost χ^2 statistike veća od kritične vrijednosti, odbija se nulta hipoteza, što znači da postoji statistički značajna ovisnost između dvije kategoričke varijable.

Analiza je rađena u MS Excel programu te statističkom paketu IBM Corp. Released 2019. IBM SPSS Statistics for Windows, Version 26.0. Armonk, NY: IBM Corp.

6.2. Ispitivanje prve hipoteze

Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj općenito je obilježena pretjeranom složenošću u smislu razine i broja jedinica lokalne samouprave, nedostatkom stabilnosti, neravnotežom, niskom učinkovitošću jedinica lokalne samouprave, ograničenim upravnim, financijskim i personalnim kapacitetima jedinica lokalne samouprave te modelom koji, bez obzira na pomake u procesima decentralizacije, podržava centralizirano upravljanje državom.

Narodna Republika Hrvatska je prvu sveobuhvatnu reformu teritorijalnog ustroja imala u razdoblju²²⁹ od 1952. do 1957. godine kada dolazi do smanjenja broja općina sa 737 na 299. Daljnje smanjenje broja općina uslijedilo je 1974. godine²³⁰ kada je broj jedinica u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj smanjen na 114. Teritorijalna podjela na području sadašnje Republike Hrvatske od završetka Drugog svjetskog rata nadalje služila je kao alat za provedbu ideoloških i političkih koncepcija lokalne samouprave u skladu s tadašnjim okolnostima. Prosječan broj stanovnika u jedinicama lokalne samouprave od 1952. godine (ukupno stanovništvo prema popisu

²²⁹ U tom razdoblju hrvatske jedinice lokalne samouprave bile su organizirane u 9 kotareva i 111 općina, čija je struktura uspostavljena još 1962. godine. Općine u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj po brojnim pokazateljima bile su među najvećim i najsnažnijim lokalnim vlastima u Europi, a po formalno masovnom sudjelovanju građana u upravljanju lokalnim javnim službama predstavljale su zanimljiv socijalni eksperiment (Koprić, 2021: 7).

²³⁰ U Hrvatskoj je 1974. godine osnovano sedam zajednica općina: Zajednica općina Split – 22 općine, Zajednica općina Bjelovar – 10 općina, Zajednica općina Varaždin – 5 općina, Zajednica općina Sisak – 6 općina, Zajednica općina Osijek – 14 općina, Zajednica općina Karlovac – 6 općina, Zajednica općina Rijeka – 21 općina i Zajednica općina Gospić – 6 općina.

stanovništva iz 1953. godine iznosilo je 3.936.022 stanovnika) iznosio je 13 164 stanovnika. Smanjenjem broja jedinica lokalne samouprave na 114 (broj općina u razdoblju od 1975. godine do 1989. godine kretao se od 112 do 115), prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave raste (ukupno stanovništvo prema popisu stanovništva iz 1971. godine iznosi 4 426 221) na 38 827 stanovnika. Tadašnje jedinice lokalne samouprave bile su među većima u Europi. Periodične teritorijalne rekonfiguracije u prvih dvadesetak godina postojanja SFRJ imale su jasan cilj: stvoriti komunalni sustav jakih lokalnih jedinica koje će postupno preuzimati sve više državnih, regulativnih i servisnih poslova (Škarica, 2013: 322). Komunalne službe su u tom razdoblju bile u potpunosti decentralizirane i smisao njihovog postojanja bio je da aktivno obavljaju servisnu ulogu prema građanima na području snažnih jedinica lokalne samouprave. Demokratske promjene 1990. godine donijele su sveobuhvatne političke, gospodarske i socijalne posljedice u Republici Hrvatskoj i promijenile postupno cijeli, dotad poznat i uhodan, sustav lokalne samouprave.

Sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj u posljednjih trideset pet godina može se promatrati tijekom četiriju faza. U *prvoj fazi* od 1990. do 1993. godine lokalna samouprava zadržava institucionalni oblik baziran na francuskom modelu centralizirane države naslijeđen iz Socijalističke Republike Hrvatske s teritorijalnim jedinicama istog naziva i teritorijalne organizacije (Koprić, 2010b: 665). Utemeljena su dva autonomna kotara Knin i Glina, s dominantno srpskim stanovništvom, koji zbog rata nikad nisu počeli funkcionirati. Hrvatska je samostalnost započela s ukupno 101 općinom, koje su bile među najvećim teritorijalnim i populacijskim jedinicama lokalne samouprave u Europi, s prosječnim brojem stanovnika većim od 40 000 (Pavić, 2010: 91), da bi donošenjem ZLSU-a iz 1992. godine bilo osnovano 487 jedinica lokalne samouprave od čega čak 418 općina kao jedinica ruralnog karaktera i 69 gradova kao jedinica lokalne samouprave urbanog karaktera. Smanjivanje prosječne veličine jedinica lokalne samouprave s obzirom na njihov broj stanovnika za posljedicu je imalo nedostatak financijskog, upravnog i personalnog kapaciteta za obavljanje lokalnih javnih službi što je utjecalo i na kvalitetu njihovog obavljanja. U *drugoj fazi* od 1993. do 2001. godine, obilježenoj centralizacijom i etatizacijom, provedeno je novo teritorijalno ustrojstvo uz uređivanje sustava lokalne samouprave i uprave. ZLSU uvodi županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave (članak 5.). *Treću fazu*, koja započinje 2001. godine promjenom vlasti koja usvaja izmjene URH iz 2000. godine, obilježava novi temelj u daljnjem razvoju lokalne samouprave i jačanje položaja jedinica lokalne

samouprave kroz započete procese decentralizacije²³¹. Koprić (2018: 31) navodi da je glavno obilježje *četvrte faze* proces europeizacije koji uključuje preuzimanje europske pravne stečevine (*acquis communautaire*) u hrvatsko zakonodavstvo. U razdoblju od 1992. godine²³² do danas broj jedinica lokalne samouprave bio je u porastu s tadašnjih 419 općina i 70 gradova na sadašnjih 428 općina²³³ i 128 gradova odnosno broj općina je porastao za 2 % dok je broj jedinica lokalne samouprave sa statusom grada narastao za čak 83 %. „Povećanje broja gradova pokazuje da je prilikom dodjele statusa grada zakonodavac bio u najmanju ruku iznimno popustljiv” (Lozina i Jagnjić, 2021: 570). Davanje statusa grada određenim dotadašnjim općinama nije pratio razvoj lokalnih javnih službi tako da su mnogi gradovi status grada započeli bez vlastitih trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti odnosno bez zadovoljavajuće organizacije obavljanja lokalnih javnih službi.

Kao što je istaknuto, predmet istraživanja čimbenika korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti odnosit će se samo na jedinice lokalne samouprave sa statusom grada u Republici Hrvatskoj. „U svojoj suštini organizacija hrvatske lokalne samouprave koncipirana je kao politipska u kojoj se modeli lokalnih jedinica primarno diferenciraju prema stupnju urbanizacije” (Koprić, 2013: 6). *Grad* je sukladno članku 5. ZLPRS „jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10 000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu, te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja”. Zakonodavac je uz navedene kriterije ostavio i mogućnost osnivanja gradova koji ne udovoljavaju kriterijima ako za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski i geoprometni). Radi se o širokim kriterijima čije ispunjenje ne mora biti kumulativno, već je dovoljno da na temelju samo jednog zakonskog kriterija propisanog ZLPRS-om određena jedinica lokalne samouprave dobije status grada. Česti su bili slučajevi da su određene općine dobivale status grada iako nisu zadovoljavale niti osnovne zakonske kriterije, već

²³¹ Broj općina je u razdoblju od 1993. do 2010. godine povećan za 2,63 posto dok prosječna jedinica lokalne samouprave se sastoji od 12 naselja (Lozina i Jagnjić, 2021: 569-570).

²³² Fragmentacijom teritorija i posljedičnim slabljenjem kapaciteta lokalne samouprave, a s normiranjem hijerarhijskih odnosa između županija i lokalnih jedinica, osigurano je centralističko upravljanje državom, što je bio jedan od glavnih motiva takve teritorijalne podjele. Vrlo često su iz područja nekadašnjih općina formirane mnogobrojne jedinice lokalne samouprave bez ikakvih kriterija nerijetko kao želje pojedinih lokalnih političara za dobivanjem pravnog statusa za njihove lokalne zajednice, a kao osnova takve teritorijalne organizacije poslužile su nekadašnje mjesne zajednice (Koprić, 2010a: 382).

²³³ Najmanja općina je Civljane sa 137 stanovnika, a najveća Viškovo s 14 445 stanovnika.

je korištena zakonska iznimka kojom su utvrđivani posebni razlozi zašto bi određena jedinica lokalne samouprave morala dobiti status grada. U pravilu se radilo o povijesnim kriterijima (Lepoglava), geoprometnim i gospodarskim kriterijima (Popovača) dok od 2013. godine ni jedna jedinica lokalne samouprave koja je željela promijeniti status iz općine u grad (Bedekovčina, Marija Bistrica, Veliko Trgovišće) nije u tome uspjela. Pritom razloge za nedobivanje statusa grada za navedene jedinice lokalne samouprave ne treba promatrati u kontekstu neodgovarajuće kompatibilnosti lokalne vlasti u tim jedinicama lokalne samouprave s razinom vlasti središnje države budući da je npr. u slučaju Marije Bistrice (HDZ) i Bedekovčine (SDP) postojala, u određenom razdoblju, kompatibilna vlast na razini jedinica lokalne samouprave i središnje države. Stoga razloge za promjene statusa postojećih jedinica lokalne samouprave treba potražiti u povećanom oprezu središnje države u daljnjim statusnim promjenama postojećih jedinica lokalne samouprave i promjenama u teritorijalnom sustavu lokalne samouprave.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (dalje u tekstu: ZRRRH) ustrojava urbana područja (članak 14.) kao urbane aglomeracije, veća urbana područja i manja urbana područja. Urbane aglomeracije su gradovi Zagreb, Split, Rijeka i Osijek dok su veća urbana područja gradovi, sukladno članku 19a. ZLPRS-a, koji prema posljednjem popisu stanovništva imaju više od 35 000 stanovnika, a manji gradovi koji imaju manje od 35 000 stanovnika, ali čija središnja naselja imaju više od 10 000 stanovnika i/ili su sjedišta županija. Status velikog grada temeljem članka 19a. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZLPRS-a iz 2005. godine ima 15 gradova: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Pula, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar, Kaštela, Samobor (prema kriteriju broja stanovnika). Za potrebe empirijskog istraživanja i relevantnosti statističkog uzorka u velike gradove će se, sukladno članku 19a. stavku 2. uvrstiti još i Koprivnica, Vukovar, Čakovec, Požega, Virovitica, Gospić, Krapina i Pazin zbog svog statusa županijskog središta kao i proširenog djelokruga poslova koje obavljaju te upravnog, financijskog i gospodarskog značaja koji imaju na određenom teritorijalnom području. Izjednačavanje statusa velikih gradova s gradovima čija naselja poput Krapine, Gospića i Pazina kao „umjetni urbani centari” imaju manje od 10 000 stanovnika vrlo je dvojbeno s obzirom na sve zahtjevnije i skuplje lokalne javne službe koje se pred njih stavljaju, no zbog navedenih razloga statističke obrade bit će provedeno. Grad Zagreb ima dvostruki status, kao grad i županija, koji proizlazi iz članka 13. URH kojim je propisano da je „Grad Zagreb glavni grad Republike Hrvatske čiji se položaj, djelokrug i ustroj uređuje zakonom”, člankom 2. ZLPRS-

a koji propisuje da je „Grad Zagreb posebna i jedinstvena teritorijalna i pravna cjelina kojoj se ustrojstvo uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu” i člankom 2. Zakona o Gradu Zagrebu koji propisuje da „Grad Zagreb ima položaj županije”. Stoga će ukupni uzorak velikih gradova koji će za potrebe empirijskog istraživanja biti promatran biti 24 (15 velikih gradova + 8 gradova središta županija i Grad Zagreb).

<i>R.br.</i>	<i>Županija</i>	<i>Grad</i>
1.	ZAGREBAČKA (9)	Dugo Selo
		Ivanić-Grad
		Jastrebarsko
		Samobor
		Sveta Nedelja
		Sveti Ivan Zelina
		Velika Gorica
		Vrbovec
		Zaprešić
2.	KRAPINSKO-ZAGORSKA (7)	Donja Stubica
		Klanjec
		Krapina
		Oroslavje
		Pregrada
		Zabok
		Zlatar
3.	SISAČKO-MOSLAVAČKA (7)	Glina
		Hrvatska Kostajnica
		Kutina
		Novska
		Petrinja
		Popovača
		Sisak
4.	KARLOVAČKA (5)	Duga Resa
		Karlovac

		Ogulin
		Ozalj
		Slunj
5.	LIČKO-SENJSKA (4)	Gospić
		Novalja
		Otočac
		Senj
6.	VARAŽDINSKA (6)	Ivanec
		Lepoglava
		Ludbreg
		Novi Marof
		Varaždin
		Varaždinske Toplice
7.	KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA (3)	Đurđevac
		Koprivnica
		Križevci
8.	BJELOVARSKO-BILOGORSKA (5)	Bjelovar
		Čazma
		Daruvar
		Garešnica
		Grubišno Polje
9.	PRIMORSKO-GORANSKA (14)	Bakar
		Cres
		Crikvenica
		Čabar
		Delnice
		Kastav
		Kraljevica
		Krk
		Mali Lošinj
		Novi Vinodolski
		Opatija

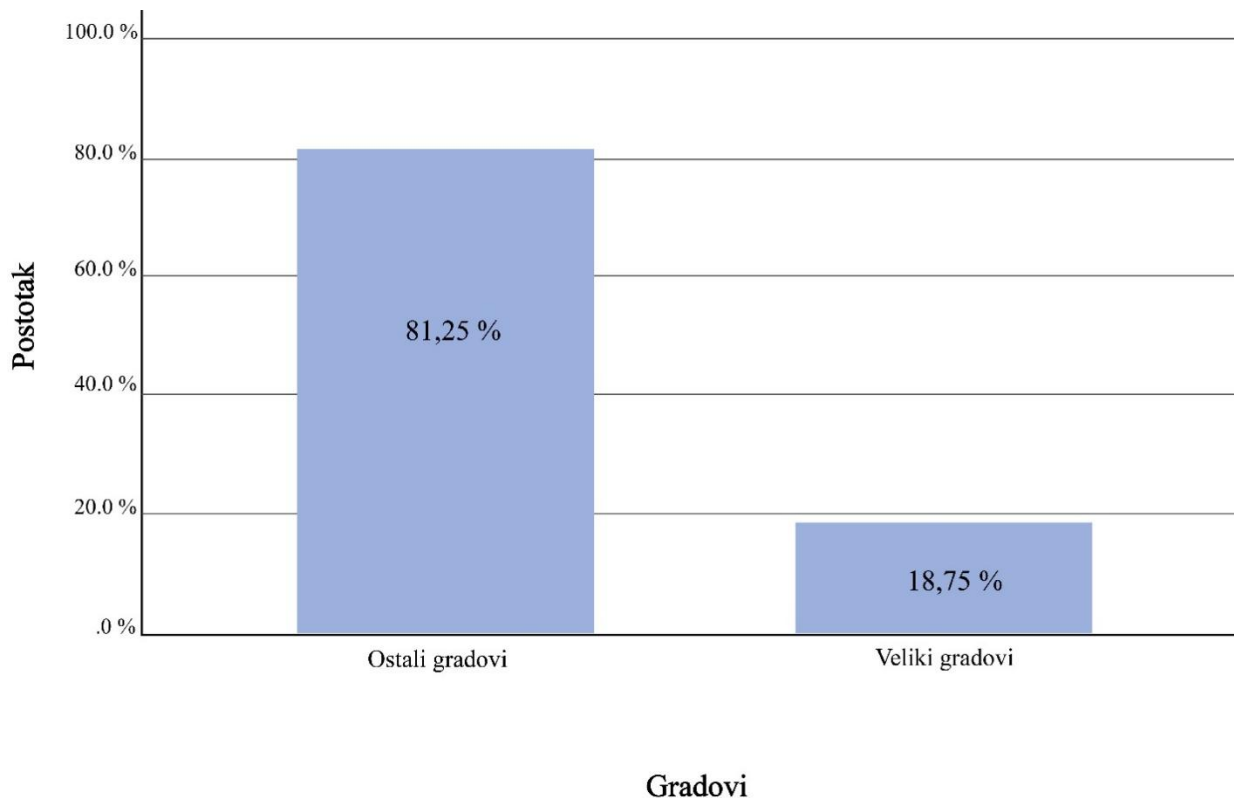
		Rab
		Rijeka
		Vrbovsko
10.	VIROVITIČKO-PODRAVSKA (3)	Orahovica
		Slatina
		Virovitica
11.	POŽEŠKO-SLAVONSKA (5)	Kutjevo
		Lipik
		Pakrac
		Pleternica
		Požega
12.	BRODSKO-POSAVSKA (2)	Nova Gradiška
		Slavonski Brod
13.	ZADARSKA (6)	Benkovac
		Biograd na Moru
		Nin
		Obrovac
		Pag
		Zadar
14.	OSJEČKO-BARANJSKA (7)	Beli Manastir
		Belišće
		Donji Miholjac
		Đakovo
		Našice
		Osijek
		Valpovo
15.	DUBROVAČKO-NERETVANSKA (5)	Dubrovnik
		Korčula
		Metković
		Opuzen
		Ploče
16.	ŠIBENSKO-KNINSKA (5)	Drniš

		Knin
		Skradin
		Šibenik
		Vodice
17.	VUKOVARSKO-SRIJEMSKA (5)	Ilok
		Otok
		Vinkovci
		Vukovar
		Županja
18.	SPLITSKO-DALMATINSKA (16)	Hvar
		Imotski
		Kaštela
		Komiža
		Makarska
		Omiš
		Sinj
		Solin
		Split
		Stari Grad
		Supetar
		Trilj
		Trogir
		Vis
19.	ISTARSKA (10)	Vrgorac
		Vrlika
		Buje-Buie
		Buzet
		Labin
		Novigrad-Cittanova
		Pazin
		Poreč-Parenzo
		Pula-Pola

		Rovinj-Rovigno
		Umag-Umago
		Vodnjan-Dignano
20.	MEĐIMURSKA (3)	Čakovec
		Mursko Središće
		Prelog
21.	GRAD ZAGREB (1)	Zagreb

Tablica 21. Gradovi u Republici Hrvatskoj obuhvaćeni istraživanjem razvrstani po županijama s naznakom broja gradova po županijama (N = 128)

Prema Popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj iz 2021. godine na prostoru Republike Hrvatske popisano je 3 871 833 stanovnika (smanjenje u odnosu na popis iz 2011. godine od 413 056 stanovnika ili 9,64 %) čime se smanjio i prosječan broj stanovnika u 556 jedinica lokalne samouprave na samo 6 976 stanovnika. Mnoge jedinice lokalne samouprave sa statusom grada (Glina, Vrlika, Hrvatska Kostajnica, Otok, Ilok) dodatno su izgubile stanovništvo čime se postavilo pitanje daljnjega funkcioniranja takvih jedinica lokalne samouprave, odnosno potrebe promjene statusa takvih jedinica lokalne samouprave iz statusa grada u status općine.



Graf 1: Udio velikih i ostalih gradova u ukupnom broju gradova u Republici Hrvatskoj (N = 128)

U razdoblju nakon objave Popisa stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj iz 2021. godine ni jedna registrirana politička stranka u Republici Hrvatskoj nije otvorila pitanje ukidanja statusa grada jedinicama lokalne samouprave koje su izgubile velik broj stanovnika u odnosu na Popis stanovništva 2011. godine, a ni u području lokalnih javnih usluga nije postigla odgovarajuće rezultate koji bi opravdali dobiven status grada. U nekima se, zbog visokog stupnja nerazvijenosti, migracija, visoke stope smrtnosti kao i prirodnih nepogoda stanovništvo smanjilo i više od 30 %.

Ukupno je 2 777 951 stanovnika popisano u 128 gradova odnosno 71,75 % ukupnoga stanovništva s prosječnim brojem stanovnika grada od 21 703 stanovnika dok je 28,25 % stanovništva (1 093 882 stanovnika) popisano u 428 općina s prosječnim brojem stanovnika od 2 556 stanovnika po općini.

U velike gradove prema ZLPRS-u ubrajaju se gradovi koji broje više od 35 000 stanovnika (15 gradova), a dodatno za potrebe empirijskog istraživanja i radi relevantnosti statističkog uzorka u velike gradove će se ubrojiti i gradovi sjedišta županija koji ne ispunjavaju populacijski zakonski kriterij za status velikog grada, ali su s njima izjednačeni po pitanju djelokruga poslova (8 gradova) te Grad Zagreb (1 grad) odnosno ukupno 24 grada. U ukupnom broju gradova Republike Hrvatske veliki gradovi (N = 24) čine 18,75 % ukupnog broja gradova dok ostali gradovi (N = 104) čine 81,25 % ukupnog broja gradova. Najveći hrvatski grad je Grad Zagreb koji broji 767 131 stanovnika dok je na drugom mjestu Split koji broji 160 577 stanovnika. U 24 velika grada koja promatramo živi 66,48 % gradskog stanovništva, dok u malim gradova živi 33,52 % gradskog stanovništva.

<i>Grad</i>	<i>Broj stanovnika</i>	<i>Udio u ukupnom broju stanovnika 128 gradova (%)</i>	<i>Udio stanovništva u odnosu na 24 velika grada (%)</i>
Pazin	8 279	0,30	0,45
Gospić	11 502	0,41	0,62
Krapina	11 530	0,42	0,62
Virovitica	19 302	0,69	1,05
Požega	22 294	0,80	1,21
Vukovar	23 175	0,83	1,25

Čakovec	27 122	0,98	1,47
Koprivnica	28 580	1,03	1,55
Bjelovar	36 316	1,31	1,97
Samobor	37 435	1,35	2,03
Kaštela	37 794	1,36	2,05
Sisak	40 121	1,44	2,17
Dubrovnik	41 562	1,50	2,25
Šibenik	42 599	1,53	2,31
Varaždin	43 782	1,58	2,37
Karlovac	49 377	1,78	2,67
Slavonski Brod	49 891	1,80	2,70
Pula	52 220	1,88	2,83
Velika Gorica	61 075	2,20	3,31
Zadar	70 779	2,55	3,83
Osijek	96 313	3,47	5,22
Rijeka	107 964	3,89	5,85
Split	160 577	5,78	8,70
Zagreb	767 131	27,61	41,54
Ostali gradovi	931 231	33,52	/

Tablica 22. Udio broja stanovnika velikih gradova u ukupnom broju stanovništva gradova (N = 24)

Broj stanovnika koji žive u gradovima je u desetogodišnjem razdoblju (2011. - 2021.) manji za 238 816 stanovnika, od kojeg se na četiri najveća hrvatska grada odnosi smanjenje od ukupno 68 065 stanovnika ili 5,70 % njihovog ukupnog broja stanovnika prema Popisu stanovništva iz 2011. godine. Zanimljiv je podatak da je u Rijeci 2021. godine popisano 20 660 stanovnika manje u odnosu na 2011. godinu, čak 16,10 % manje stanovnika, isto kao što je došlo i do smanjenja broja stanovnika u Zagrebu, što nije bilo očekivano dok je u određenim jedinicama lokalne samouprave u zagrebačkom i riječkom „prstenu” porastao broj stanovnika (Viškovo, Kastav, Dugo Selo). Hrvatska Kostajnica je grad u kojem se najviše smanjio broj stanovnika budući da je prema Popisu stanovništva iz 2021. godine, zabilježen pad broja stanovnika od gotovo trećine (29,39 %) u odnosu na Popis stanovništva iz 2011. godine. U devet gradova stanovništvo se smanjilo za gotovo četvrtinu: Ilok (23,94 %), Vrbovsko (23,72 %), Knin (23,70 %), Županja (23,52 %), Otok (22,72 %), Glina (22,36 %), Kutjevo (21,79 %), Vrlika (21,64 %) i Beli Manastir (20,01 %). Neki

gradovi nisu doživjeli značajan pad broja stanovnika u razdoblju od 2011. do 2021. godine. U Vodicama je broj stanovnika smanjen za 1,93 %, u Kaštelima za 1,85 %, Kastvu za 1,68 %, Ninu za 1,09 %, Samoboru za 0,40 %, Visu za 0,36 %, dok je u Poreču zabilježen najmanji pad od svega 0,18 % u odnosu na 2011. godinu. S druge strane, prema popisu iz 2021. godine, najveći rast zabilježen je u Krku (9,00 %), zatim slijede Supetar (6,55 %), Solin (4,12 %), Dugo Selo (2,26 %), Sveta Nedjelja (1,37 %), Čakovec (0,60 %) i Ludbreg (0,48 %), Biograd na Moru (0,52 %), Stari Grad (0,32 %) i Novalja (0,11 %). Radi se o jedinicama lokalne samouprave koje su imale dugogodišnje poticajne demografske mjere koje su uključivale i aktivne mjere za razvoj malih i srednjih gospodarstvenika.

U kategoriji gradova s brojem stanovnika do 2 000 ukupno su četiri grada (Komiža je najmanji grad s 1 394 stanovnika i Vis najveći grad s 1 918 stanovnika) s prosječno 1 729 stanovnika po gradu. Ukupan broj stanovnika u gradovima ove kategorije je 6 919. Ukupno je 21 grad u rasponu broja stanovnika od 2 000 do 5 000 s prosječnim brojem od 3 709 stanovnika po gradu (najmanji grad je Klanjec s 2 548 stanovnika, a najveći u ovoj kategoriji Otok s 4 899 stanovnika) s ukupno 77 896 stanovnika u ovoj kategoriji. U rasponu od 5 000 do 10 000 stanovnika je ukupno 45 gradova koji ukupno broje 322 128 stanovnika s prosječno 7 158 stanovnika po gradu. Najmanji grad u ovoj najbrojnijoj skupini gradova je Ilok s 5 045 stanovnika dok je najveći grad Crikvenica s 9 980 stanovnika. Veliki broj malih jedinica lokalne samouprave bez dostatnih upravnih, financijskih i personalnih kapaciteta za vođenje osnovnih funkcija upravnog, socijalnog, komunalnog i gospodarskog značenja nije više samo činjenica, nego je ozbiljna prepreka ukupnom razvoju zemlje u cjelini.

<i>Kategorija</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Ukupan broj stanovnika</i>	<i>Prosječan broj stanovnika</i>	<i>Udio broja stanovnika (%)</i>
0 – 2 000	4	6 919	1 730	0,25
2 000 – 5 000	21	77 896	3 709	2,80
5 000- 10 000	45	322 128	7 158	11,60
10 000- 20 000	33	448 035	13 577	16,13
20 000- 50 000	18	606 914	33 717	21,85
50 000- 100 000	4	280 387	70 097	10,09
100 000 – 1 000 000	3	1 035 672	345 224	37,28

Tablica 23. Prikaz broja gradova, ukupnog broja stanovnika, prosječnog broja stanovnika i postotnog udjela stanovnika s obzirom na kategoriju gradova prema broju stanovnika (N = 128)

U kategoriji od 10 000 do 20 000 stanovnika ukupno su 33 grada s ukupno 448 035 stanovnika s prosječno 13 577 stanovnika po gradu. Najmanji grad u ovoj kategoriji je Daruvar s 10 105 stanovnika, a najveći je Petrinja s 19 950 stanovnika. U kategoriji gradova od 20 000 do 50 000 stanovnika ukupno je 18 gradova u rasponu od 22 294 stanovnika (Požega) do 49 891 stanovnika (Slavonski Brod) s ukupnom populacijom od 606 914 stanovnika, a prosječan broj stanovnika u tim jedinicama lokalne samouprave iznosi 33 717. Samo su četiri grada u rasponu broja stanovnika od 50 000 do 100 000 stanovnika s ukupno 280 387 stanovnika i prosječno 70 097 stanovnika po gradu. Najmanji grad u ovoj kategoriji je Pula s 52 220 stanovnika, a najveći Osijek s 96 313 stanovnika koji od 2021. godine nije u kategoriji gradova većih od 100 000 stanovnika. Tri su grada u kategoriji od 100 000 stanovnika i više s ukupnim populacijom od 1 035 672 stanovnika od kojih je najmanji Rijeka sa 107 964 stanovnika, a najveći Zagreb sa 767 131 stanovnika, dok prosječan broj stanovnika iznosi 345 224. Ako se loši demografski trendovi nastave, očekuje se da prilikom popisa stanovništva 2031. godine Republika Hrvatska ima samo dva grada veća od 100 000 stanovnika – Zagreb i Split.

6.2.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje prve hipoteze

U prvom dijelu ovoga potpoglavlja bit će dan prikaz statističkih podataka broja trgovačkih društava u apsolutnim vrijednostima u 128 gradova u Republici Hrvatskoj. Stupanj korporatizacije bit će mjeren na temelju više parametara. Za dokazivanje ili opovrgavanje prve hipoteze utvrđivat će se prosječan broj trgovačkih društava po kategorijama gradova i to prema klasifikaciji autora (gradovi do 2 000 stanovnika, od 2 000 do 5 000 stanovnika, od 5 000 do 10 000 stanovnika, od 10 000 do 20 000 stanovnika, od 20 000 do 50 000 stanovnika, od 50 000 do 100 000 stanovnika te veći od 100 000 stanovnika). Po utvrđivanju prosječnoga broja trgovačkih društava utvrđivat će se prosječan broj trgovačkih društava u velikim gradovima (N = 24) te ostalim gradovima (N = 104). Empirijski materijal za utvrđivanje ove hipoteze sastoji se od statističkih podataka Državnog zavoda za statistiku te podataka o broju trgovačkih društava iz Sudskog registra.

Za potrebe ispitivanja ove hipoteze utvrđivat će se zastupljenost trgovačkih društava odnosno stupanj korporatizacije u velikim i ostalim gradovima putem T-testa, prikazat će se deskriptivni pokazatelji za promatranih 128 gradova uz prikaz aritmetičke sredine i standardne devijacije.

<i>Grad</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>Grad</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>Grad</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Pula	15	2,366	Kutina	5	0,789	Kraljevica	3	0,473
Rijeka	15	2,366	Kastav	5	0,789	Kutjevo	3	0,473
Poreč	13	2,050	Virovitica	5	0,789	Obrovac	3	0,473
Dubrovnik	12	1,893	Nova Gradiška	5	0,789	Skradin	3	0,473
Osijek	12	1,893	Kaštela	5	0,789	Ozalj	3	0,473
Split	12	1,893	Đakovo	5	0,789	Varaždinske Toplice	3	0,473
Pazin	11	1,735	Slunj	4	0,631	Đurđevac	3	0,473
Vinkovci	11	1,735	Otok	4	0,631	Vrgorac	3	0,473
Zadar	11	1,735	Novalja	4	0,631	Mursko Središće	3	0,473
Zagreb	11	1,735	Pregrada	4	0,631	Grubišno Polje	3	0,473
Rovinj	10	1,577	Zabok	4	0,631	Crikvenica	3	0,473
Karlovac	10	1,577	Zlatar	4	0,631	Rab	3	0,473
Varaždin	10	1,577	Lepoglava	4	0,631	Otočac	3	0,473
Velika Gorica	10	1,577	Ludbreg	4	0,631	Donji Miholjac	3	0,473
Buje	9	1,420	Vodice	4	0,631	Dugo Selo	3	0,473
Šibenik	9	1,420	Ilok	4	0,631	Krapina	3	0,473
Vodnjan	8	1,262	Županja	4	0,631	Novska	3	0,473
Krk	8	1,262	Korčula	4	0,631	Duga Resa	3	0,473
Labin	8	1,262	Senj	4	0,631	Novi Marof	3	0,473
Opatija	8	1,262	Pleternica	4	0,631	Omiš	3	0,473
Sisak	8	1,262	Benkovac	4	0,631	Gospić	3	0,473
Slavonski Brod	8	1,262	Beli Manastir	4	0,631	Knin	3	0,473
Novigrad	7	1,104	Valpovo	4	0,631	Zaprešić	3	0,473
Buzet	7	1,104	Drniš	4	0,631	Solin	3	0,473
Mali Lošinj	7	1,104	Jastrebarsko	4	0,631	Požega	3	0,473
Biograd na Moru	7	1,104	Vrbovec	4	0,631	Hrvatska Kostajnica	2	0,315
Ivanić Grad	7	1,104	Petrinja	4	0,631	Vis	2	0,315
Čakovec	7	1,104	Popovača	4	0,631	Komiža	2	0,315
Nin	6	0,946	Ogulin	4	0,631	Klanjec	2	0,315

Pag	6	0,946	Ivanec	4	0,631	Stari Grad	2	0,315
Ploče	6	0,946	Križevci	4	0,631	Supetar	2	0,315
Prelog	6	0,946	Makarska	4	0,631	Novi Vinodolski	2	0,315
Umag	6	0,946	Trogir	4	0,631	Vrbovsko	2	0,315
Bjelovar	6	0,946	Metković	4	0,631	Orahovica	2	0,315
Vukovar	6	0,946	Daruvar	4	0,631	Donja Stubica	2	0,315
Sinj	6	0,946	Slatina	4	0,631	Glina	2	0,315
Hvar	5	0,789	Našice	4	0,631	Čazma	2	0,315
Garešnica	5	0,789	Samobor	4	0,631	Imotski	2	0,315
Bakar	5	0,789	Koprivnica	4	0,631	Pakrac	2	0,315
Delnice	5	0,789	Vrlika	3	0,473	Oroslavje	1	0,158
Lipik	5	0,789	Opuzen	3	0,473	Sveta Nedelja	1	0,158
Belišće	5	0,789	Cres	3	0,473	Trilj	1	0,158
Sveti Ivan Zelina	5	0,789	Čabar	3	0,473			

Tablica 24. Udio trgovačkih društava u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)

Analizom podataka uočava se pravilan rast broja trgovačkih društava u kategorijama promatranih gradova. Što je veličina grada odnosno broj stanovnika određenog grada veći, to je i prosječan broj trgovačkih društava veći. Samo jedno trgovačko društvo osnovano je u tri hrvatska grada (Oroslavje, Sveta Nedelja i Trilj) dok je 13 gradova osnovalo prosječan broj od pet trgovačkih društava. U čak 33 grada osnovano je po četiri trgovačkih društava, a najveći broj trgovačkih društava, njih 15, osnovano je u dva grada (Pula i Rijeka). U 14 gradova osnovano je 10 ili više trgovačkih društava.

<i>Broj trgovačkih društava</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Udio broja gradova s određenim brojem trgovačkih društava u ukupnom broju gradova (%)</i>
1	3	2,34
2	14	10,94
3	29	22,66
4	33	25,78
5	13	10,16
6	8	6,25
7	6	4,69

8	6	4,69
9	2	1,56
10	4	3,13
11	4	3,13
12	3	2,34
13	1	0,78
15	2	1,56

Tablica 25. Broj gradova prema broju trgovačkih društava (N = 128)

Najveći broj gradova odnosno njih 25,78 % u ukupnom broju gradova ima četiri trgovačka društva, dok je najmanji broj gradova (njih 0,78) s trinaest trgovačkih društava. Čak 69,54 % gradova ima osnovano između dva do četiri trgovačka društva.

<i>Grad</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Pula	15	2,366
Rijeka	15	2,366
Dubrovnik	12	1,893
Osijek	12	1,893
Split	12	1,893
Pazin	11	1,735
Zadar	11	1,735
Zagreb	11	1,735
Karlovac	10	1,577
Varaždin	10	1,577
Velika Gorica	10	1,577
Šibenik	9	1,420
Sisak	8	1,262
Slavonski Brod	8	1,262
Čakovec	7	1,104
Bjelovar	6	0,946
Vukovar	6	0,946
Virovitica	5	0,789
Kaštela	5	0,789

Samobor	4	0,631
Koprivnica	4	0,631
Krapina	3	0,473
Gospić	3	0,473
Požega	3	0,473
<i>Ukupno</i>	<i>200</i>	<i>31,546</i>

Tablica 26. Udio trgovačkih društava velikih gradova u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)

Ukupno je 200 trgovačkih društava osnovano u velikim gradovima (31,55 %), dok je njih 434 osnovano u ostalim gradovima (68,45 %). Kao što je vidljivo u kategoriji velikih gradova najviše trgovačkih društava osnovano je u Puli i Rijeci dok je u ukupno 11 od 24 velika grada broj trgovačkih društava jednak ili veći od 10. Najmanji broj trgovačkih društava u kategoriji velikih gradova osnovan je u tri grada (Gospić, Krapina i Požega) i to tri trgovačka društva što dodatno potvrđuje da se broj trgovačkih društava smanjuje što su gradovi manji.

<i>Kategorija</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Ukupan broj trgovačkih društava po kategorijama</i>	<i>Prosječan broj trgovačkih društava</i>	<i>Udio u ukupnom broju trgovačkih društava (%)</i>
0 – 2 000	4	9	2,25	1,42
2 000 – 5 000	21	78	3,71	12,30
5 000 – 10 000	45	187	4,16	29,50
10 000 – 20 000	33	154	4,67	24,29
20 000 – 50 000	18	120	6,67	18,93
50 000 – 100 000	4	48	12,00	7,57
100 000 – 1 000 000	3	38	12,67	5,99

Tablica 27. Prikaz broja gradova prema kategoriji s obzirom na broj stanovništva, ukupan broj trgovačkih društava, prosječan broj trgovačkih društava te udio u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)

Prosječan broj trgovačkih društava u 128 gradova je 4,95. Gradovi u kategoriji od 10 000 do 20 000 stanovnika najbliže su navedenoj vrijednosti. Pravilnost rasta prosječnog broja trgovačkih društava vidljiva je u kategoriji ostalih gradova gdje u kategoriji grada do 2 000 stanovnika prosječan broj trgovačkih društava je 2 (2,25), pravilno raste odnosno udvostručuje se u idućoj kategoriji (od 2 000 do 5 000 stanovnika) na 4 (3,71), u istoj apsolutnoj vrijednosti ostaje u sljedećoj kategoriji (od 5 000 do 10 000 stanovnika), zatim blago raste na 5 (4,67) u kategoriji gradova od 10 000 do 20 000 stanovnika, zatim ponovno se pravilno uvećava za 2 trgovačka

društva na 7 (6,67) u kategoriji gradova od 20 000 do 50 000 stanovnika. Pravilnost rasta nije utvrđena u kategorijama gradova od 50 000 do 100 000 stanovnika i većih od 100 000 stanovnika gdje dolazi do značajnoga rasta broja trgovačkih društava odnosno povećanja apsolutnih vrijednosti za 5 u odnosu na prvu manju kategoriju gradova (od 20 000 do 50 000 stanovnika) na prosječno 12 trgovačkih društava i neznatnoga povećanja broja trgovačkih društava na 13 (12,67) u kategoriji gradova većih od 100 000 stanovnika. Iako ne postoje nikakva zakonska ograničenja u pogledu broja trgovačkih društava koje gradovi mogu osnivati, iz navedenih podataka može se zaključiti da manji gradovi pribjegavaju osnivanju što manjega broja korporativnih entiteta sa što širim opsegom komunalnih djelatnosti koje obavljaju, dok su veći gradovi skloniji osnivanju većega broja trgovačkih društava specijaliziranih za obavljanje jedne ili nekoliko komunalnih djelatnosti.

Ako se kao početna vrijednost uzme prosječan broj trgovačkih društava od 5 (4,95), tada je u 17 od 24 velika grada osnovano više trgovačkih društava od prosječnoga broja trgovačkih društava na razini svih gradova. Promatrano u apsolutnom broju trgovačkih društava oba grada (Pula i Rijeka) s najvećim brojem trgovačkih društava (15) pripadaju skupini velikih gradova, s dvanaest trgovačkih društava sva su tri grada (Dubrovnik, Osijek i Split) u kategoriji velikih gradova, s jedanaest (Pazin, Zadar i Zagreb) tri grada od četiri su u ovoj kategoriji kao i s deset trgovačkih društava gdje je odnos isti (Karlovac, Varaždin, Velika Gorica).

<i>Grad</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Pula	15	2,366
Rijeka	15	2,366
Dubrovnik	12	1,893
Osijek	12	1,893
Split	12	1,893
Pazin	11	1,735
Zadar	11	1,735
Zagreb	11	1,735
Karlovac	10	1,577
Varaždin	10	1,577
Velika Gorica	10	1,577

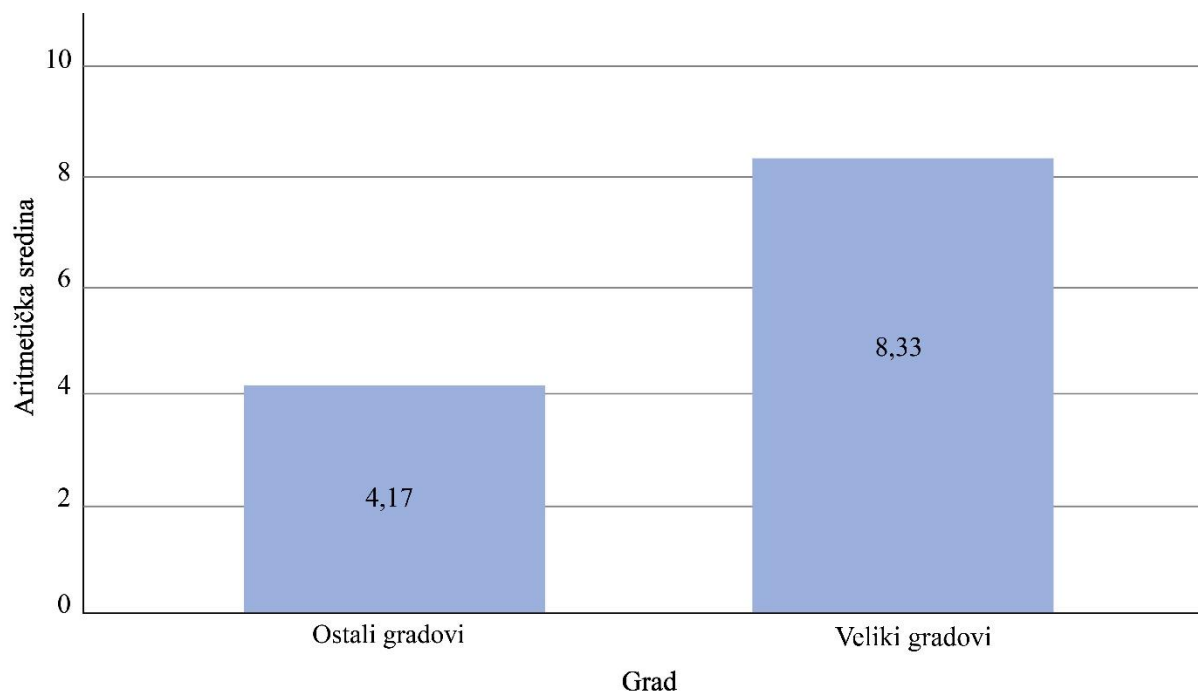
Šibenik	9	1,420
Sisak	8	1,262
Slavonski Brod	8	1,262
Čakovec	7	1,104
Bjelovar	6	0,946
Vukovar	6	0,946
Virovitica	5	0,789
Kaštela	5	0,789
Samobor	4	0,631
Koprivnica	4	0,631
Krapina	3	0,473
Gospić	3	0,473
Požega	3	0,473
<i>Ukupno</i>	<i>200</i>	<i>31,55</i>

Tablica 28. Udio trgovačkih društava velikih gradova u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)

	<i>Grad</i>	<i>N</i>	$\bar{x}$	<i>Sd</i>
<i>Ukupno po gradovima</i>	Ostali gradovi	104	4,1731	2,06892
	Veliki gradovi	24	8,3333	3,71444

Tablica 29. Deskriptivni pokazatelji – prosječan broj trgovačkih društava u ostalim i velikim gradovima (N = 128)

U cilju ispitivanja hipoteze proveden je T-test na uzorku od 128 gradova u Republici Hrvatskoj koji je uključio ukupno 634 trgovačkih društava. Ukupan broj trgovačkih društava u ostalim gradovima je 434 dok je u velikim 200. Kao dodatna provjera proveden je Levenov test jednakosti varijanci.



Graf 2: Prosječan broj trgovačkih društava u ostalim (N = 104) i velikim gradovima (N = 24)

		Levenov test jednakosti varijanci		T-test		
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Ukupno po gradovima	Jednake varijance pretpostavljene	24,196	,000	-7,489	126	,000
	Jednake varijance nisu pretpostavljene			-5,300	26,381	,000

Tablica 30. T-test i Levenov test jednakosti varijanci – broj trgovačkih društava u odnosu na male i velike gradove

Pogleda li se vrijednost signifikantnosti za ukupan broj trgovačkih društava prema gradovima, može se uočiti kako p iznosi manje od 5 %, $p < 0,05$ odnosno može se utvrditi, s razinom pouzdanosti od 95 %, kako postoji statistički značajna razlika s obzirom na *velike i ostale gradove*, pri čemu je kod ostalih gradova u prosjeku zabilježeno 4,17 trgovačkih društava, dok je kod velikih gradova zabilježeno u prosjeku 8,33 trgovačkih društava odnosno gotovo dva puta (4,16) više.

Nakon provedenoga istraživanja može se zaključiti da se hipoteza rada H1 kojom se pretpostavlja da će *stupanj korporatizacije bit veći u većim gradovima nego u manjim* prihvaća.

6.3. Ispitivanje druge hipoteze

Lokalni razvoj ovisi o ekonomskom potencijalu i fiskalnom kapacitetu zbog čega se jedinice lokalne samouprave sve više usmjeravaju prema ekonomskom razvoju i fiskalnim poboljšanjima (Lozina i Jagnjić, 2021: 575). Više je indikatora koji ukazuju na ekonomski razvoj jedinica lokalne samouprave, a među najvažnijima su *indeks razvijenosti* kao kompozitni pokazatelj te *visina proračuna* jedinice lokalne samouprave kroz koji se može promatrati visinu prihoda jedinice lokalne samouprave s osnova lokalnih poreza i drugih zakonskih prihoda sukladno ZLPRS. Ocjenjivanje i kategorizacija jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj prema stupnju razvijenosti temelji se na indeksu razvijenosti. Procjena razine razvijenosti teritorijalnih jedinica ima ključnu ulogu u regionalnom planiranju i razvojnim politikama te predstavlja glavni kriterij za raspodjelu strukturnih fondova i državnih potpora (Cziraky et al., 2005). Nepovoljna socioekonomska situacija dovodi do slabih fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave, čineći ih ovisnima o državnim subvencijama i nesposobnima za značajnije poticanje razvoja na svom području. Uredba o indeksu razvijenosti uvodi indeks razvijenosti (članak 2.) kao kompozitni pokazatelj koji se računa kao ponderirani prosjek šest socioekonomskih pokazatelja: 1) *stope nezaposlenosti*, 2) *dohotka po stanovniku*, 3) *proračunskih prihoda jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku*, 4) *općega kretanja stanovništva*, 5) *stope obrazovanosti* i 6) *indeksa starenja*. Temeljem Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u skupine prema razvijenosti koristeći distribuciju rangova, a kao polazište uzima se prosječni prag razvijenosti (indeks 100). Skupine razvijenosti predstavljaju jednake dijelove (polovine ili četvrtine) u razdiobi na temelju veličine uređenih nizova iznadprosječnih i ispodprosječnih vrijednosti indeksa razvijenosti za regionalne i lokalne samouprave.

<i>Grad</i>	<i>Indeks razvijenosti</i>
Zagreb	116,560
Dubrovnik	115,637
Varaždin	111,022
Samobor	110,923
Pula	109,804

Zadar	109,370
Koprivnica	108,851
Pazin	108,604
Velika Gorica	108,378
Čakovec	108,373
Rijeka	108,308
Split	107,784
Osijek	106,211
Šibenik	106,194
Karlovac	105,579
Krapina	104,990
Kaštela	104,697
Gospić	104,013
Požega	103,064
Bjelovar	103,016
Sisak	102,913
Virovitica	102,695
Slavonski brod	102,673
Vukovar	99,455
<i>Prosjek</i>	<i>107,046</i>
Ostali gradovi	102,940

Tablica 31. Indeks razvijenosti za velike gradove i prosječan indeks razvijenosti za ostale gradove (N = 128)

Jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u osam skupina (članak 34.): 1) I. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave, 2) II. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave, 3) III. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave, 4) IV. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave, 5) V. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini

iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave, 6) VI. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave, 7) VII. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave i 8) VIII. skupinu čine jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

Prema Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti u I. skupini jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave ne nalazi se ni jedan grad, u II. skupini ispodprosječnih se nalazi njih sedam²³⁴, u III. skupini ispodprosječnih njih dvanaest²³⁵, u IV. skupini ispodprosječnih njih petnaest²³⁶, u V. skupini iznadprosječnih njih šesnaest²³⁷, u VI. skupini iznadprosječnih njih dvadeset četiri²³⁸, u VII. skupini iznadprosječnih njih dvadeset i tri²³⁹ dok u VIII. skupini iznadprosječnih su trideset jedan²⁴⁰. Gledano postotno 26,56 % gradova svrstano je u ispodprosječnim skupinama od I. do IV., dok je 73,44 % gradova svrstano u iznadprosječne skupine od V. do VIII. s time da je čak 24,20 % gradova u najvišoj VIII. skupini.

<i>Kategorija</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Prosječan indeks razvijenosti</i>
0 – 2 000	4	99,413
2 000 – 5 000	21	103,224
5 000 - 10 000	45	102,076
10 000 - 20 000	33	104,114
20 000 – 50 000	18	105,914
50 000 - 100 000	4	108,440

²³⁴ Beli Manastir, Glina, Hrvatska Kostajnica, Ilok, Kutjevo, Skradin i Vrlika.

²³⁵ Belišće, Garešnica, Grubišno Polje, Imotski, Knin, Novska, Obrovac, Otok, Pleternica, Slatina, Trilj i Vrbovsko.

²³⁶ Benkovac, Čabar, Donji Miholjac, Đakovo, Lepoglava, Lipik, Metković, Mursko Središće, Nova Gradiška, Opuzen, Otočac, Popovača, Valpovo, Vrgorac i Županja.

²³⁷ Čazma, Drniš, Komiža, Kutina, Našice, Novigrad, Orahovica, Ozalj, Pakrac, Petrinja, Ploče, Senj, Sinj, Slavonski Brod, Slunj i Vukovar.

²³⁸ Bjelovar, Buje, Daruvar, Delnice, Donja Stubica, Đurđevac, Kaštela, Klanjec, Novi Marof, Novi Vinodolski, Ogulin, Omiš, Pag, Požega, Pregrada, Sisak, Trogir, Varaždinske Toplice, Vinkovci, Virovitica, Vis, Vodice, Vrbovec i Zlatar.

²³⁹ Crikvenica, Duga Resa, Gospić, Ivanec, Ivanić-Grad, Jastrebarsko, Karlovac, Korčula, Kraljevica, Krapina, Križevci, Labin, Ludbreg, Oroslavje, Osijek, Prelog, Rab, Split, Stari Grad, Supetar, Sveti Ivan Zelina, Šibenik i Vodnjan.

²⁴⁰ Biograd na Moru, Buzet, Cres, Čakovec, Dubrovnik, Dugo Selo, Zagreb, Hvar, Kastav, Koprivnica, Krk, Makarska, Mali Lošinj, Nin, Novalja, Novigrad, Opatija, Pazin, Poreč, Pula, Rijeka, Rovinj, Samobor, Solin, Sveta Nedelja, Umag, Varaždin, Velika Gorica, Zabok, Zadar i Zaprešić.

100 000 – 1 000 000	3	110,884

Tablica 32. Prosječan indeks razvijenosti s obzirom na kategoriju gradova prema broju stanovnika (N = 128)

Iako za ispitivanje druge hipoteze u empirijskom istraživanju to nije relevantno, dodatno će se analizirati indeks razvijenosti i njegove razlike u odnosu na klasifikaciju gradova iz prve hipoteze (veliki gradovi i ostali gradovi) te klasifikaciju gradova s obzirom na rangove u odnosu na broj stanovnika (0 - 2 000, 2 000 – 5 000, 5 000 – 10 000, 10 000 – 20 000, 20 000 – 50 000, 50 000 – 100 000, 100 000 – 1 000 000). Navedena se analiza provodi kako bi se dodatno utvrdile određene pretpostavljene pravilnosti u rastu indeksa razvijenosti s obzirom na veličinu gradova. Ako bi prosječan indeks razvijenosti bio promatran u odnosu na uzorak velikih gradova (N = 24), tada on iznosi 107,046, dok u kategoriji ostalih gradova (N = 104) iznosi 102,940. U kategoriji gradova do 2 000 stanovnika prosječan indeks razvijenosti iznosi 99,413 s time da najmanji koeficijent razvijenosti ima Hrvatska Kostajnica (94,130), a najveći Vis (106,270). Prosječan indeks razvijenosti gradova od 2 000 do 5 000 stanovnika iznosi 103,224 s time da je najmanji indeks razvijenosti u Skradinu (95,144), a najveći u Hvaru (111,674). Što se tiče gradova u rasponu od 5 000 do 10 000 stanovnika prosječan indeks razvijenosti je 102,076 i to najmanji u Glini (91,167), a najveći u Krku (113,722). U rangu gradova od 10 000 do 20 000 stanovnika prosječan indeks razvijenosti je 104,114 s time da je najmanji u Kninu (96,664), a najveći u Poreču (113,998). Prosječan indeks razvijenosti gradova od 20 000 do 50 000 stanovnika iznosi 105,914 pri čemu najmanji indeks razvijenosti u ovom rangu ima Vukovar (99,455), a najveći Dubrovnik (115,637). U kategoriji gradova od 50 000 do 100 000 stanovnika prosječan indeks razvijenosti iznosi 108,44 i najmanji je u Osijeku (106,211), a najveći u Puli (109,804). Grad Zagreb ima najveći indeks razvijenosti od 116,56 dok Rijeka (108,308) i Split (107,784) imaju slične koeficijente razvijenosti. Postoje gradovi u kojima se u posljednjih deset godina bilježi značajno smanjenje broja stanovnika iako je riječ o gradovima koji su po indeksu razvijenosti razvrstani u iznadprosječni prag razvijenosti (indeks iznad 100). Primjeri tih gradova su Ploče (smanjenje broja stanovnika za 18,58 posto u 2021. godini u odnosu na 2011. godinu), Pag (17,13 %), Senj (16,76 %), Sisak (15,87 %), Rijeka (15,55 %) i Slavonski Brod (15,39 %). Iz analize podataka proizlazi da, gotovo pravilno, indeks razvijenosti raste kako raste veličina gradova u Republici Hrvatskoj što je vidljivo iz tablice prema kojoj u kategoriji gradova većih od 10 000 stanovnika pa nadalje indeks razvijenosti raste i najviši je u kategoriji gradova od 100 000 do 1 000 000 stanovnika.

<i>R.br.</i>	<i>Grad</i>	<i>Iznos proračuna (EUR)</i>	<i>R.br.</i>	<i>Grad</i>	<i>Iznos proračuna (EUR)</i>
1.	Zagreb	1.211.717.491,80	13.	Sisak	32.912.237,71
2.	Split	131.974.033,18	14.	Šibenik	29.320.568,05
3.	Osijek	110.954.227,62	15.	Vukovar	29.106.273,28
4.	Rijeka	106.048.847,70	16.	Koprivnica	26.715.630,90
5.	Zadar	69.850.689,23	17.	Bjelovar	24.432.692,68
6.	Dubrovnik	65.597.261,40	18.	Kaštela	23.907.416,02
7.	Varaždin	60.092.964,63	19.	Čakovec	19.414.349,19
8.	Velika Gorica	55.045.597,85	20.	Požega	17.642.419,40
9.	Pula	51.898.897,87	21.	Virovitica	14.972.086,14
10.	Karlovac	42.021.325,37	22.	Pazin	13.432.505,28
11.	Slavonski brod	41.290.871,06	23.	Gospić	10.211.378,33
12.	Samobor	36.750.134,85	24.	Krapina	8.011.341,03

Tablica 33. Iznos proračuna za velike gradove (N = 24)

Što se tiče proračuna kao pokazatelja financijskih kapaciteta jedinica lokalne samouprave, on raste kako raste i veličina jedinica lokalne samouprave odnosno broj stanovnika grada (odstupanja su vidljiva samo kod Dubrovnika i Samobora). Pritom se koriste podatci Ministarstva financija iz 2023. godine za 2022. godinu odnosno podatci zadnjeg proračuna u hrvatskim kunama. Najveći proračun u kategoriji velikih gradova ima Zagreb (1,211 milijardi eura) dok najmanji proračun u kategoriji velikih gradova ima Krapina (8,011 milijuna eura) dok prosječni proračun u velikim gradovima iznosi 93.055.051,70 eura. U kategoriji gradova do 2 000 stanovnika prosječan iznos proračuna iznosi 3.810.091,58 eura, gradova od 2 000 do 5 000 stanovnika 4.877.547,28 eura, gradova od 5 000 do 10 000 stanovnika 7.197.608,60 eura, gradova od 10 000 do 20 000 stanovnika 14.331.209,50 eura, gradova od 20 000 do 50 000 stanovnika 30.206.897,87 eura, gradova od 50 000 do 100 000 stanovnika 71.937.353,11 eura te gradova od 100 000 stanovnika i više 483.246.790,90 eura.

Završno, daje se prosječan iznos proračuna u kategorijama gradova iz kojeg je jasno vidljivo da prosječan iznos proračuna pravilno raste kako raste i kategorija gradova koje su istražene u ovoj studiji. Prosječan iznos proračuna raste od 3.810.091,58 eura u gradovima do 2 000 stanovnika i pravilno raste do 483.246.790,90 eura u velikim gradovima.

Kategorija	Prosječan iznos proračuna (EUR)
0 – 2 000	3.810.091,58
2 000 – 5 000	4.877.547,28
5 000 – 10 000	7.197.608,60
10 000 – 20 000	14.331.209,50
20 000 – 50 000	30.206.897,87
50 000 – 100 000	71.937.353,11
100 000 – 1 000 000	483.246.790,90

Tablica 34. Prosječan iznos proračuna gradova s obzirom na pripadnost kategoriji prema broju stanovnika (N = 128)

6.3.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje druge hipoteze

Da bi bila ispitana hipoteza o povezanosti između stupnja razvoja i veličine proračuna gradova i stupnja korporatizacije, potrebno je obuhvatiti spektar podataka koji bi mogli biti pokazatelji za potvrđivanje ili odbacivanje ove hipoteze. Hipoteza se ispituje na uzorku od 128 hrvatskih gradova, a kao dva financijska pokazatelja za ovu hipotezu analizira se njihov *indeks razvijenosti* i njihov *proračun*. Prethodno je istaknuto zašto je indeks razvijenosti relevantan podatak na temelju kojeg će se utvrđivati stupanj korporatizacije u hrvatskim gradovima. Socioekonomski pokazatelji koji se računaju u indeks razvijenosti pokazuju osnovne pokazatelje razvijenosti pojedine jedinice lokalne samouprave. Stoga će ta dva pokazatelja biti promatrana na uzorku 128 gradova u Republici Hrvatskoj. Pretpostavka dokazivanja ove hipoteze jest da je stupanj korporatizacije veći, što je stupanj razvoja veći i što je proračun gradova veći. Naime, veći stupanj razvoja određene jedinice lokalne samouprave i veći proračun otvara mogućnost za dodatno osnivanje trgovačkih društava i širi djelokrug obavljanja raznih djelatnosti, uz pretpostavku da će kao rezultat ta dva parametra doći i do osnivanja većega broja specijaliziranih trgovačkih društava, a manjeg broja trgovačkih društava opće namjene iako to nije predmet istraživanja ove hipoteze. Također, pretpostavka je da gradovi s većim proračunima često raspolažu kvalitetnijom infrastrukturom i upravnim kapacitetima koji omogućuju osnivanje trgovačkih društava s višom razinom specijalizacije. Uz to, može se pretpostaviti da jedinice lokalne samouprave s višim stupnjem razvoja imaju veći kapacitet za privlačenje ulaganja i korištenje europskih fondova, što dodatno doprinosi diverzifikaciji i povećanju broja trgovačkih društava u njihovom vlasništvu. Time se stvara povoljniji okvir za razvoj tržišno orijentiranih

rješenja koja mogu unaprijediti pružanje javnih usluga. Osim toga, u gradovima s većim proračunima trebala bi biti prisutna snažnija podrška inovacijama, što se može ogledati u osnivanju trgovačkih društava koja se bave digitalizacijom komunalnih usluga, zelenim tehnologijama ili drugim suvremenim rješenjima prilagođenima lokalnim potrebama. Što se tiče proračuna, radi se o glavnom instrumentu za financiranje potreba građana. Proračun treba promatrati i u širem kontekstu jer je on služi kao: instrument za ispunjavanje potreba i volje građana, mehanizam za pokrivanje godišnjih potreba uz raspoloživa sredstva, indikator fiskalne odgovornosti kroz uključivanje javnosti, odraz političkih ciljeva vlasti, alat za upravljanje troškovima, likvidnošću i solventnošću lokalnih vlasti (Sikirić et al., 2015: 163-180).

U prvom dijelu ovoga poglavlja dan je prikaz statističkih podataka broja trgovačkih društava u apsolutnim vrijednostima ($N = 634$) u 24 velika grada u Republici Hrvatskoj. Po utvrđivanju prosječnoga broja trgovačkih društava utvrđivat će se prosječan iznos proračuna po trgovačkom društvu za velike gradove ($N = 24$) te prosječan iznos proračuna po trgovačkom društvu za ostale gradove ($N = 104$).

Kako je prethodno analizirano, od 24 velika hrvatska grada njih 23 imaju indeks razvijenosti veći od 100 iako i Vukovar kao jedini veliki grad koji ima manji indeks razvijenosti od 100 je na granici sa svojim indeksom razvijenosti (99,46) dok je prosječan indeks razvijenosti 104 ostala grada 102,94. Ako bi bio promatran broj trgovačkih društava u velikim gradovima i ako bi bio stavljen u korelaciju s indeksom razvijenosti, onda se može zaključiti da je deset ili više trgovačkih društava osnovano u 11 velikih gradova s indeksom razvijenosti većim od prosjeka od ukupno 14 gradova koja imaju osnovano 10 ili više trgovačkih društava s indeksom razvijenosti većim od prosjeka, dok je iznadprosječan broj trgovačkih društava, odnosno pet i više od pet, osnovano u 8 velikih gradova s indeksom razvijenosti većim od prosjeka od ukupno 35 gradova koja imaju osnovano 5 ili više trgovačkih društava. Što se tiče ispodprosječnoga broja trgovačkih društava, njih pet ili manje je osnovano u 5 velikih gradova s indeksom razvijenosti većim od prosjeka. U ukupnom uzorku od 634 trgovačka društva njih 200 osnovano je u velikim gradovima ($N = 24$) odnosno prosječno 8,33 trgovačkih društava uz prosječan indeks razvijenosti 107,0458 dok je od 434 trgovačkih društava osnovanih u ostalim gradovima ($N = 104$) osnovano prosječno 4,173 trgovačkih društava uz prosječan indeks razvijenosti od 102,94. Dakle, broj trgovačkih društava je dvostruko veći u velikim gradovima s većim indeksom razvijenosti nego u ostalim

gradovima s manjim indeksom razvijenosti. Time se potvrđuje, ako bi se promatrali samo ovi pokazatelji, da je stupanj korporatizacije veći što je indeks razvijenosti veći.

Kada je promatran drugi parametar, odnosno proračun hrvatskih gradova, analiziran je odnos iznosa proračuna i broja trgovačkih društava s ciljem utvrđivanja određenih pravilnosti. Na ukupnom uzorku od 24 velika grada s obzirom na iznos proračuna po trgovačkom društvu ukupno je 11 gradova (od ukupno 24) s deset ili više trgovačkih društava. Među deset gradova s najvećim iznosom proračuna po trgovačkom društvu sedam je velikih gradova s deset ili više trgovačkih društava.

<i>Grad</i>	<i>Broj trgovačkih društava</i>	<i>Indeks razvijenosti</i>	<i>Iznos proračuna po trgovačkom društvu (EUR)</i>
Zagreb	11	116,560	110.156.135,64
Split	12	107,784	10.997.836,09
Osijek	12	106,211	9.246.185,68
Samobor	4	110,923	9.187.533,74
Rijeka	15	108,308	7.069.923,15
Koprivnica	4	108,851	6.678.907,69
Zadar	11	109,370	6.350.062,65
Varaždin	10	111,022	6.009.296,44
Požega	3	103,064	5.880.806,42
Velika Gorica	10	108,378	5.504.559,82
Dubrovnik	12	115,637	5.466.438,52
Slavonski Brod	8	102,673	5.161.358,95
Vukovar	6	99,455	4.851.045,59
Kaštela	5	104,697	4.781.483,18
Karlovac	10	105,579	4.202.132,59
Sisak	8	102,913	4.114.029,73
Bjelovar	6	103,016	4.072.115,47
Pula	15	109,804	3.459.926,47

Gospić	3	104,013	3.403.792,82
Šibenik	9	106,194	3.257.840,87
Virovitica	5	102,695	2.994.417,28
Čakovec	7	108,373	2.773.478,40
Krapina	3	104,990	2.670.447,01
Pazin	11	108,604	1.221.136,90
Prosječan iznos veliki gradovi	200	107,046	11.166.606,15
Prosječan iznos ostali gradovi	434	102,940	583.277,59

Tablica 35. Broj trgovačkih društava, indeks razvijenosti i iznos proračuna po trgovačkom društvu za velike gradove i prosječan iznos proračuna po trgovačkom društvu za velike gradove te prosječan iznos proračuna po trgovačkom društvu za ostale gradove

Kako bi bili bolje ispitani odnosi između promatranih varijabli, bit će proveden Spearmanov koeficijent korelacije. Spearmanovom korelacijom izražavamo međusobnu povezanost dvije varijable. Vrijednost ovog testa kreće se u intervalu $-1 \leq r \leq +1$ pri čemu – predznak korelacije označava negativnu (obrnutu) korelaciju, dok + predznak označava pozitivnu korelaciju. Što je vrijednost Spearmanova koeficijenta korelacije veća, kažemo da je korelacija između varijabli jača (značajnija). Također se obično uzima u obzir i ovo: $r > 0,80$ radi se o jakoj pozitivnoj korelaciji, $0,5 < r \leq 0,80$, radi se o srednje jakoj pozitivnoj korelaciji, $0 < r \leq 0,5$, radi se o slaboj pozitivnoj korelaciji.

		Indeks razvijenosti	Proračun	Broj trgovačkih društava
Indeks razvijenosti	r	1,000	,469**	,437**
	p	.	,000	,000
	N	128	128	128
Proračun EUR	r	,469**	1,000	,603**
	p	,000	.	,000
	N	128	128	128
Broj trgovačkih društava	r	,437**	,603**	1,000
	p	,000	,000	.
	N	128	128	128

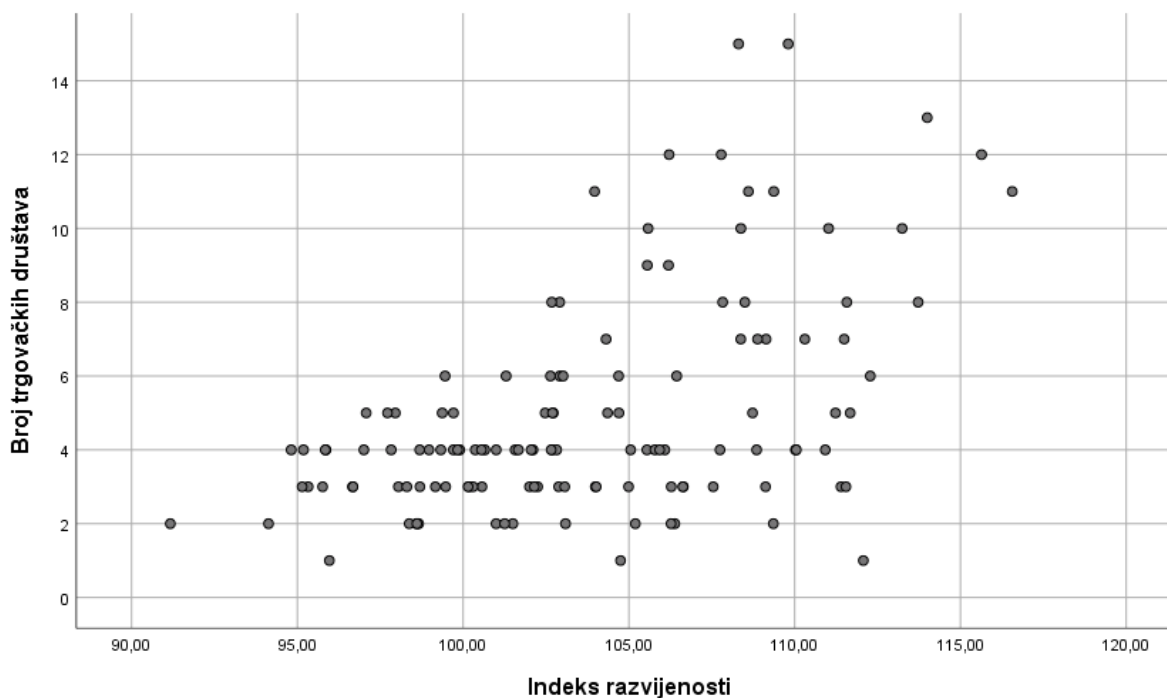
** . Korelacija je značajna na razini od 0,01 (dvosmjerni test)

Tablica 36. Spearmanov koeficijent korelacije indeksa razvijenosti, proračuna i broja trgovačkih društava

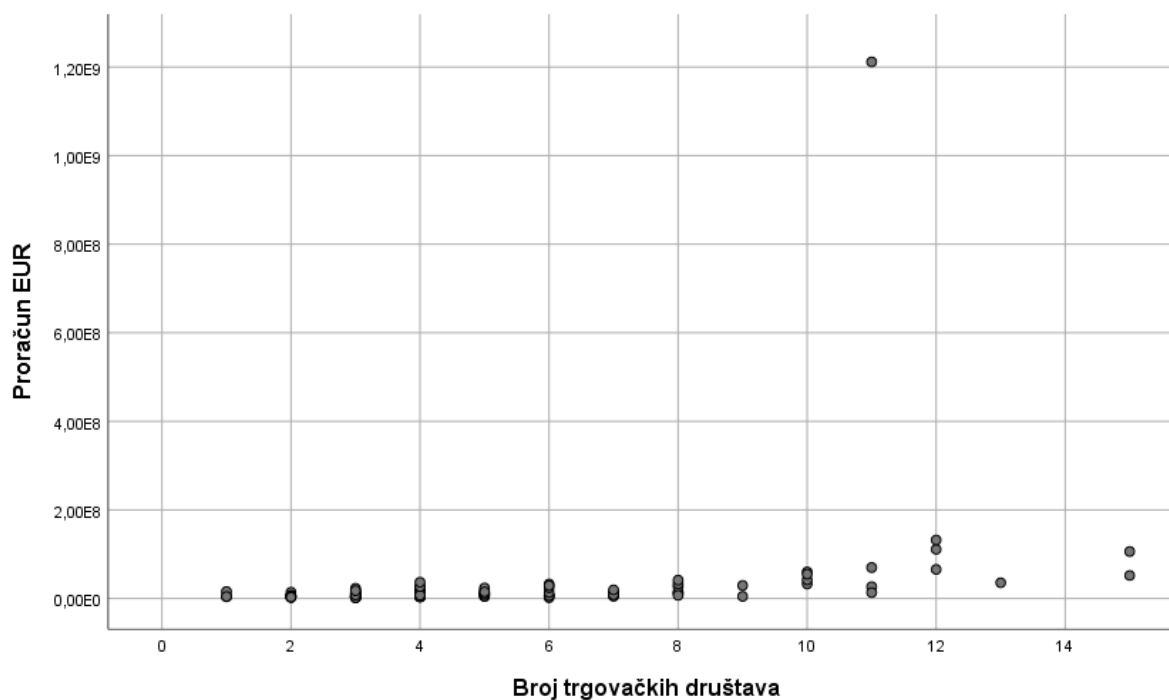
Iz navedene tablice može se uočiti kako je zabilježena pozitivna korelacija između promatranih varijabli, najveće značajne pozitivne korelacije zabilježene su između pokazatelja:

proračun i broj trgovačkih društava ($r = 0,603$; $p < 0,01$), *indeks razvijenosti i broj trgovačkih društava* ($r = 0,437$; $p < 0,01$), radi se o značajnim korelacijama srednjeg do slabijeg intenziteta.

Nadalje, na grafikonima 5. i 6. prikazan je dijagram rasipanja broja trgovačkih društava i indeksa razvijenosti te dijagram rasipanja broja trgovačkih društava i proračuna. Iz prikazanih dijagrama može se uočiti ista tendencija kao i iz tablice, dakle riječ je o pozitivnim korelacijama između promatranih varijabli.



Graf 3: Dijagram rasipanja broja trgovačkih društava i indeksa razvijenosti



Graf 4: Dijagram rasipanja broja trgovačkih društava i proračuna

Nadalje, bit će prikazani regresijski model za promatrane kategorije u analizi, odnosno *broj trgovačkih društava* kao zavisna varijabla te *indeks razvijenosti* i *proračun* kako bi analitički bio izražen odnos između promatranih varijabli – odnosno kreirali regresijski model za navedene varijable.

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,540 ^a	,292	,281	2,491

a. Prediktori: (Konstanta), Proračun u EUR, Indeks razvijenosti

Tablica 37. Sažetak regresijskog modela

Pogledaju li se podatci iz tablice, može se uočiti kako koeficijent determinacije iznosi 0,281, što znači da je regresijskim modelom objašnjeno 0,281 ili 28,1 % sume kvadrata ukupnih odstupanja zavisnih varijabli, neprotumačeni dio je 0,719 ili 71,9 %.

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	319,991	2	159,995	25,781	,000 ^b
	Residual	775,728	125	6,206		
	Total	1095,719	127			

a. Zavisna varijabla: Broj trgovačkih društava

b. Prediktori: (Konstanta), Proračun, Indeks razvijenosti

Tablica 38. ANOVA test

U tablici je prikazana značajnost regresije putem ANOVA testa, pogleda li se razina signifikantnosti prikazana za regresijski model, može se uočiti kako je puno manja od 5 % ($p < 0,05$), što znači da je promatrani regresijski model statistički značajan.

Model		Nestandardizirani koeficijenti		Standardizirani koeficijenti	t	Sig.
		B	Standardna pogreška	Beta		
1	(Konstanta)	-21,820	4,569		-4,776	,000
	Indeks razvijenosti	,257	,044	,457	5,819	,000
	Proračun	5,071E-9	,000	,186	2,367	,019

a. Zavisna varijabla: Broj trgovačkih društava

Tablica 39. Koeficijenti

Predikcijski model objašnjava 28,1 % varijance kriterija. Pri tome veći broj trgovačkih društava bilježimo ako je veći indeks razvijenosti ($\beta = 0,457$, $p < 0,05$), odnosno ako je proračun veći ($\beta = 0,186$, $p < 0,05$). S obzirom na korištene statističke metode može se zaključiti da se druga hipoteza prema kojoj će stupanj korporatizacije biti veći što je veći stupanj razvoja i što je veći proračun gradova prihvaća.

6.4. Ispitivanje treće hipoteze

Komunalne djelatnosti predstavljaju najvažnije područje djelovanja lokalne samouprave koje imaju neposredne implikacije na zadovoljstvo građana kao krajnjih korisnika lokalnih javnih službi koji žive na području određene lokalne samouprave. Komunalne službe predstavljaju najvažniji element u sustavu upravljanja gradovima i osiguravanja osnovnih lokalnih javnih usluga građanima što za posljedicu ima ukupno zadovoljstvo građana s javnom upravom odnosno javnim sektorom u cjelini. One su najbliže građanima i njihovo uspješno obavljanje može pozitivno utjecati na percepciju građana o radu cjelokupne samouprave. Jedinice lokalne samouprave dužne su organizirati obavljanje tehnički sve zahtjevnijih heterogenih lokalnih javnih službi koje zahtijevaju i značajna financijska sredstva. Zato je od velikog interesa za lokalnu samoupravu kako će organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti uvažavajući pritom načela komunalnog gospodarstva propisana ZKG-om. Globalni trendovi nameću kompetitivnost u svim tržišnim djelatnostima pa tako, sporije i uz određena ograničenja, i onima koje se odnose na komunalno gospodarstvo. Trendovi europeizacije uvode značajne reforme u komunalno gospodarstvo, a

glavna obilježja su *deregulacija, smanjenje financijskih potpora* od strane lokalne samouprave, *tržišno natjecanje, privatizacija i jačanje drugih organizacijskih oblika* obavljanja komunalnih djelatnosti. Komunalne službe transformiraju se u velike funkcionalne komunalne sustave, koji više nisu vezani za teritorij grada, već za cilj koji treba postići, odnosno dobivaju „suprakomunalni karakter” (Kemeter, 2009: 487).

Komunalne djelatnosti mogu se klasificirati prema vrsti djelatnosti, obliku obavljanja i načinu obavljanja. Osnovna obilježja komunalnih djelatnosti uključuju: povezanost s naseljem, odnosno precizno određeni teritorij, obično preuzimanje usluga, dok je proizvodnja rijetko prisutna, djelatnosti su obično od ključne važnosti za stanovništvo, njihova potreba je stalna, a obavljanje tih djelatnosti nije prepušteno zakonima ponude i potražnje, već je regulirano propisima (Antić, 2014). Prethodno je u IV. poglavlju teoretski obrađena podjela komunalnih djelatnosti u hrvatskom zakonodavstvu na osam komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pet uslužnih komunalnih djelatnosti. Jedinice lokalne samouprave su sukladno ZKG-u vlasnici objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Niz čimbenika određuje pojedinu komunalnu djelatnost kao i odabir odgovarajućeg modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti. Za obavljanje određenih složenijih komunalnih djelatnosti potrebna su specifična znanja i vještine dok druge komunalne djelatnosti takva znanja ne traže. Neke komunalne djelatnosti traže odgovarajuću komunalnu infrastrukturu, a druge ne. Određene komunalne djelatnosti više su usmjerene na korisnike usluga, dok druge nisu i obavljaju se bez doticaja s korisnicima.

Većina komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture odnosi se na komunalne djelatnosti kojima se održava infrastruktura u vlasništvu jedinica lokalne samouprave²⁴¹. Svih osam djelatnosti financira se većinom iz proračuna jedinica lokalne samouprave na temelju općih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, one su stalnog karaktera, a kontrola koju jedinice lokalne samouprave imaju nad obavljanjem ovih komunalnih djelatnosti je visokog stupnja. Za određene djelatnosti poput održavanja nerazvrstanih cesta, održavanja građevina javne odvodnje oborinskih voda i održavanja javne rasvjete potrebna je suvremena tehnologija i značajni ljudski resursi te specifična znanja i vještine kojima jedinice

²⁴¹ Održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja i krematorija unutar groblja, održavanje čistoće javnih površina i održavanje javne rasvjete su komunalne djelatnosti kojima se prvenstveno uređuje komunalni standard imovine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

lokalne samouprave često ne raspolažu, a radi se o poslovima koji se ne obavljaju u kontinuitetu za razliku od npr. djelatnosti održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanja javnih površina, održavanja čistoće javnih površina ili javnih zelenih površina koje ne traže posebna specijalna znanja, a obavljaju se u kontinuitetu. Stoga se ovdje polazi od pretpostavke da će stupanj korporatizacije biti slabijega intenziteta budući da postoji mogućnost da za slučaj eksperimentiranja u obavljanju ovih djelatnosti jedinice lokalne samouprave izgube svoju imovinu, a samim time i mogućnost obavljanja tih komunalnih djelatnosti.

Pritisak okoline odnosno stanovništva kao demografskog čimbenika i razvijenosti jedinice lokalne samouprave kao ekonomskog čimbenika utječe na broj i vrstu obavljanja komunalnih djelatnosti. Pritom, uslužne komunalne djelatnosti, kao one najbliže građanima, pod utjecajem vanjskih čimbenika koje smo prethodno analizirali moraju se obavljati brzo, kontinuirano, učinkovito i što jeftinije. U odnosu na komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u cijelosti na trošak jedinice lokalne samouprave uslužne komunalne djelatnosti traže novčanu participaciju građana u njihovom obavljanju, a interes je jedinice lokalne samouprave da što manje financijski participira u cijeni tih komunalnih usluga. Pritisak okoline odnosno stanovništva kao vanjskih čimbenika na kooperativne entitete izazvan je izravnim potrebama građana na području jedinice lokalne samouprave neovisno o tome radi li se o komunalnim djelatnostima kojima građanima trebaju zbog određenih životnih potreba (usluga ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja), potrebnom povremenih ili stalnih migracija (komunalni linijski prijevoz putnika), obavljanjem trgovine za potrebe prehrane stanovništva (usluge javnih tržnica na malo), blizinom dostupnosti javnih sadržaja zbog korištenja vlastitog prijevoza (usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama) ili sigurnim korištenjem nekretnina za potrebe stanovanja (obavljanje dimnjačarskih poslova).

S druge strane uslužne komunalne djelatnosti od većeg su interesa za svakodnevni život i djelovanje građana na području određene jedinice lokalne samouprave. Djelatnosti su to s kojima su građani u stalnom doticaju i čije kvalitetno obavljanje ima neposredni učinak na zadovoljstvo građana koji ih koriste. Hrvatsko zakonodavstvo, sukladno ZKG-u, poznaje pet takvih komunalnih djelatnosti (usluge parkiranja na uređenim javnim površinama, usluge javnih tržnica na malo, usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja, komunalni linijski prijevoz putnika i obavljanje dimnjačarskih poslova), a glavna su obilježja jači tržišni karakter jer se ne financiraju iz proračuna jedinica lokalne samouprave u cijelosti ili djelomično već participacijom

građana, a interes građana za kvalitetu pružanja uslužnih komunalnih djelatnosti je velik. Određene djelatnosti poput parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, usluge javnih tržnica na malo i komunalni linijski prijevoz putnika zahtijevaju i posebna specifična znanja i infrastrukturu kojom jedinice lokalne samouprave ne raspolažu i za koju su potrebna znatna ulaganja. Nije im cilj stvaranje dobiti, već zadovoljenje temeljnih potreba stanovništva na području jedinica lokalne samouprave.

Bitan element u uslužnim komunalnim djelatnostima je cijena usluge. Jedinice lokalne samouprave utječu na formiranje cijena uslužnih komunalnih djelatnosti na različite načine. Najčešći model kontrole cijena jest davanje suglasnosti određenog tijela jedinice lokalne samouprave na cijenu uslužnih komunalnih usluga. Jedinice lokalne samouprave imaju interes da se u cijelosti oslobode sufinanciranja pojedinih uslužnih komunalnih djelatnosti ili iz razloga nemoći pred zakonima tržišta ili iz razloga preusmjeravanja sredstava u druge svrhe. Građani najčešće ne mogu birati od koga će koristiti uslužne komunalne djelatnosti jer često nema konkurencije među različitim isporučiteljima. Današnje tendencije sve su više usmjerene prema privatizaciji komunalnih usluga kako bi se postigla veća učinkovitost u njihovom obavljanju (Kemeter, 2009: 488). Budući da javni sektor više ne može zadovoljiti sve veće zahtjeve građana, sve se više javljaju inicijative za uključivanjem privatnoga sektora u obavljanje uslužnih komunalnih djelatnosti. U tom smislu korporatizacija se nameće kao rješenje u kojem jedinice lokalne samouprave zadržavaju određeni stupanj kontrole nad obavljanjem uslužnih komunalnih djelatnosti²⁴², ali uz uvođenje tržišnih principa u obavljanje komunalnih djelatnosti i sve trendove koje korporatizacija donosi. Iz svih navedenih razloga pretpostavka je da će stupanj korporatizacije biti veći u uslužnim komunalnim djelatnostima nego u komunalnim djelatnostima za održavanje komunalne infrastrukture. Potrebe stanovništva u urbanim sredinama sve su veće što za posljedicu ima i povećanu potrebu za obavljanjem komunalnih djelatnosti i potražnjom za boljom kvalitetom u pružanju usluga.

Uslužne komunalne djelatnosti u većoj su mjeri izložene pritisku korisnika za kontinuiranim poboljšanjem kvalitete i dostupnosti usluga. Upravo zbog te izravne interakcije s krajnjim korisnicima, uslužne djelatnosti češće zahtijevaju *modernizaciju, specijalizaciju* i

²⁴² Franić (2024) na temelju provedenoga istraživanja zaključuje da se većina komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture obavlja putem trgovačkih društava i to djelatnost održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima (76,8 %), javnih zelenih površina (89 %), čistoće javnih površina (90,2%) obavlja putem trgovačkog društva.

implementaciju naprednih tehnologija što može objasniti viši stupanj korporatizacije u ovoj skupini djelatnosti. Također, potrebe za osiguravanjem transparentnosti, odgovornosti i standardizacije u pružanju usluga često vode osnivanju trgovačkih društava koja posluju prema tržišnim načelima, ali u okviru reguliranog sustava. S druge strane, komunalne djelatnosti koje se odnose na održavanje komunalne infrastrukture, iako ključne za funkcioniranje urbanih sredina, često su manje vidljive korisnicima te su njihovi učinci dugoročniji i manje izravni. Stoga su ti sektori skloniji ostati u nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili trgovačkih društava sa širim djelokrugom rada. Razlika u vidljivosti i prirodi korisničkih potreba između ovih dviju skupina djelatnosti značajno doprinosi izraženijoj korporatizaciji u uslužnim djelatnostima, pri čemu se nastoji postići veća profesionalizacija i fleksibilnost u pružanju usluga građanima.

Analizom podataka u 634 trgovačka društva 128 hrvatskih gradova ispitivana je zastupljenost potencijalno 8 242 komunalnih djelatnosti koje trgovačka društva mogu obavljati kada bi bila registrirana za sve komunalne djelatnosti (ukupan broj trgovačkih društava pomnožen s 13 komunalnih djelatnosti sukladno ZKG-u – 8 komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture + 5 uslužnih komunalnih djelatnosti) tako da je utvrđivan broj svake komunalne djelatnosti u ukupnom broju trgovačkih društava ($N = 634$). Za svako od 634 trgovačkih društava u vlasništvu 128 hrvatskih gradova ispitivano je koju od zakonski propisanih 13 komunalnih djelatnosti trgovačko društvo obavlja tako da je za svaku utvrđenu komunalnu djelatnost koju trgovačko društvo obavlja trgovačkom društvu dodijeljen „+“, dok za one koje ne obavlja je dodijeljen „–“. Takav model sistematizacije podataka je proveden zbog toga što promjena naziva djelatnosti u sudskom registru u razdoblju od trenutka osnivanja trgovačkog društva i tada važećih zakonskih propisa i trenutka kada je analiza podataka iz sudskog registra provedena. Naime, u sudskom registru uočeno je da su za određena trgovačka društva koja su osnovana u zadnjih sedam godina komunalne djelatnosti upisane sukladno važećem ZKG-u, dok su za ona trgovačka društva koja su upisana ranije komunalne djelatnosti upisane sukladno tada važećoj Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti ili tada važećem ZKG-u.

Osam komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture obavlja se u rasponu od 3,79 % (u 24 trgovačka društva) za komunalnu djelatnost *održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene* do 26,34 % (u 167 trgovačkih društava) za komunalnu djelatnost *održavanja čistoće javnih površina*. Prosječna zastupljenost osam komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u svih 634

trgovačkih društava iznosi 20,17 %. Ukupna zastupljenost uslužnih komunalnih djelatnosti na istom uzorku iznosi 20,73 % i veća je u odnosu na komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture. Najmanje je zastupljena komunalna djelatnost *obavljanje dimnjačarskih poslova* i iznosi 13,56 % (u 86 trgovačkih društava) dok je najviše zastupljena komunalna djelatnost *komunalnoga linijskog prijevoza* od 29,97 % (u 190 trgovačkih društava). Već iz ove osnovne analize podataka vidljivo je da je korporatizacija zastupljenija u uslužnim komunalnim djelatnostima u odnosu na komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture.

<i>R.br.</i>	<i>Komunalna djelatnost</i>	<i>Broj trgovačkih društava registriranih za obavljanje komunalne djelatnosti</i>	<i>Udio komunalne djelatnosti u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634) (%)</i>
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	138	21,77
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	165	26,03
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	150	23,66
4..	Održavanje javnih zelenih površina	149	23,50
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	24	3,79
6.	Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	133	20,98
7.	Održavanje čistoće javnih površina	167	26,34
8.	Održavanje javne rasvjete	97	15,30
9.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	119	18,77
10.	Usluge javnih tržnica na malo	137	21,61
11.	Usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja	125	19,72
12.	Komunalni linijski prijevoz	190	29,97
13.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	86	13,56

Tablica 40. Broj i udio trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti (N = 634)

Za potrebe dodatne analize i izvođenja određenih zaključaka dodatno će se promatrati udio komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti na uzorku 200 trgovačkih društava u velikim gradovima (N = 24) te 434

trgovačka društva u ostalim gradovima (N = 104). Navedena distinkcija služi u svrhu utvrđivanja dodatnih saznanja o zastupljenosti određenih komunalnih djelatnosti u odnosu na veličinu gradova, iako navedeno nije obuhvaćeno trećom hipotezom.

<i>R.br.</i>	<i>Komunalna djelatnost</i>	<i>Broj trgovačkih društava registriranih za obavljanje komunalne djelatnosti</i>	<i>Udio komunalne djelatnosti u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 200) (%)</i>
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	27	13,50
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	36	18,00
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	28	14,00
4.	Održavanje javnih zelenih površina	38	19,00
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	9	4,50
6.	Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	24	12,00
7.	Održavanje čistoće javnih površina	37	18,50
8.	Održavanje javne rasvjete	14	7,00

Tablica 41. Udio komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u trgovačkim društvima (N = 200) velikih gradova (N = 24)

Ako se promatraju veliki gradovi (N = 24) najzastupljenija komunalna djelatnost kojom se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u trgovačkim društvima (N = 200) je *održavanje javnih zelenih površina* (19,00 %) i neznajčajno je zastupljenija u odnosu na komunalnu djelatnost *održavanja čistoće javnih površina* (18,50 %) i komunalnu djelatnost *održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima* (18,00 %). Najmanje je zastupljena komunalna djelatnost *održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene* (4,50 %).

<i>R.br.</i>	<i>Komunalna djelatnost</i>	<i>Broj trgovačkih društava registriranih za obavljanje komunalne djelatnosti</i>	<i>Udio komunalne djelatnosti u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 434) (%)</i>
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	111	25,58
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	129	29,72
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	122	28,11

4.	Održavanje javnih zelenih površina	111	25,58
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	15	3,46
6.	Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	109	25,12
7.	Održavanje čistoće javnih površina	130	29,95
8.	Održavanje javne rasvjete	83	19,35

Tablica 42. Udio komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u trgovačkim društvima (N = 434) ostalih gradova (N = 104)

U ostalim gradovima (N = 104) u trgovačkim društvima (N = 434) najzastupljenija komunalna djelatnost kojom se osigurava održavanje komunalne infrastrukture je komunalna djelatnost *održavanja čistoće javnih površina* (29,95 %), neznatno je manje zastupljena komunalna djelatnost *održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima* (29,72 %) i *djelatnost održavanja građevina javne odvodnje oborinskih voda* (28,11 %). Najmanje je zastupljena komunalna djelatnost, isto kao i u velikim gradovima, *održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene* (3,46 %). Dakle, rezultati zastupljenosti komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u pogledu njihove važnosti su podjednaki, uz određena odstupanja u smislu zastupljenosti od 10-ak postotnih bodova u korist ostalih gradova.

R.br.	Komunalna djelatnost	Broj trgovačkih društava registriranih za obavljanje komunalne djelatnosti	Udio komunalne djelatnosti u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 200) (%)
1.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	35	17,50
2.	Usluge javnih tržnica na malo	23	11,50
3.	Usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja	27	13,50
4.	Komunalni linijski prijevoz	58	29,00
5.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	8	4,00

Tablica 43. Udio uslužnih komunalnih djelatnosti u trgovačkim društvima (N = 200) velikih gradova (N = 24)

U uslužnim komunalnim djelatnostima velikih gradova (N = 24) u trgovačkim društvima (N = 200) najzastupljenija je komunalna djelatnost *komunalnoga linijskog prijevoza* (29,00 %), a najmanje je zastupljena komunalna djelatnost *obavljanja dimnjačarskih poslova* (4,00 %).

R.br.	Komunalna djelatnost	Broj trgovačkih društava registriranih za obavljanje komunalne djelatnosti	Udio komunalne djelatnosti u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 434) (%)
1.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	84	19,35
2.	Usluge javnih tržnica na malo	114	26,27
3.	Usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja	98	22,58
4.	Komunalni linijski prijevoz	132	30,41
5.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	78	17,97

Tablica 44. Udio uslužnih komunalnih djelatnosti u trgovačkim društvima (N = 434) ostalih gradova (N = 104)

Što se tiče ostalih gradova (N = 104) u trgovačkim društvima (N = 24) također je najzastupljenija uslužna komunalna djelatnost *komunalnoga linijskog prijevoza* (30,41 %) dok je najmanje zastupljena uslužna komunalna djelatnost *obavljanja dimnjačarskih poslova* (17,97 %). Rezultati zastupljenosti uslužnih komunalnih djelatnosti u velikim i ostalim gradovima su identični i razlikuju se samo u postotku zastupljenosti.

6.4.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje treće hipoteze

Za potrebe ispitivanja treće hipoteze prvo će u apsolutnim vrijednostima biti uspoređena zastupljenost pojedinih komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti u velikim i ostalim gradovima. Na uzorku hrvatskih gradova (N = 128) i trgovačkih društava (N = 634) prvo će se utvrđivati broj komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture (N = 8) i uslužnih komunalnih djelatnosti (N = 5) u apsolutnim iznosima te postotnom udjelu u odnosu na broj gradova (N = 128).

Gradovi (N = 128)		
Komunalna djelatnost	Broj trgovačkih društava koja obavljaju navedenu komunalnu djelatnost	Postotni udio (%) u odnosu na broj gradova (N = 128)
Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture		
Održavanje nerazvrstanih cesta	108	84,38

Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	122	95,31
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	118	92,19
Održavanje javnih zelenih površina	105	82,03
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	21	16,41
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	117	91,41
Održavanje čistoće javnih površina	122	95,31
Održavanje javne rasvjete	82	64,06
Uslužne djelatnosti		
Usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	93	72,66
Usluge javnih tržnica na malo	115	89,84
Usluga ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja	122	95,31
Komunalni linijski prijevoz putnika	105	82,03
Obavljanje dimnjačarskih poslova	79	61,72

Tablica 45. Broj pojedinih komunalnih djelatnosti koje obavljaju trgovačka društva u hrvatskim gradovima (N=128)

Iz tablice je vidljivo da se u 95,31 % gradova (N = 128) obavljaju sljedeće komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture putem trgovačkih društava: *održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima* (122 trgovačka društva) i *održavanje čistoće javnih površina* (122 trgovačka društva). Trgovačka društva najmanje obavljaju komunalnu djelatnost *održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene* (21 trgovačko društvo) odnosno u 16,41 % gradova. Ostatak do 100 % obavlja se u drugim modalitetima obavljanja lokalnih javnih službi poput outsourcinga, ugovora o povjeravanju poslova, koncesija i drugo. U odnosu na uslužne komunalne djelatnosti u 95,31 % gradova trgovačka društva (122 trgovačka društva) obavljaju uslužnu komunalnu djelatnost *uslugu ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja* dok u 61,72 % gradova trgovačka društva (79 trgovačkih društava) je registrirano za obavljanje uslužne djelatnosti *obavljanje dimnjačarskih poslova*.

Za potrebe ispitivanja treće hipoteze nadalje će u apsolutnim vrijednostima biti uspoređena zastupljenost pojedinih komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti u velikim (N = 24) i ostalim gradovima (N = 104).

<i>Veliki gradovi (N = 24)</i>		
Komunalna djelatnost	Broj trgovačkih društava koja obavljaju navedenu komunalnu djelatnost	Postotni udio (%) u odnosu na broj gradova (N=24)/(N=104)
Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture		
Održavanje nerazvrstanih cesta	17	70,83
Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	23	95,83
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	21	87,50
Održavanje javnih zelenih površina	22	91,67
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	6	25,00
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	20	83,33
Održavanje čistoće javnih površina	23	95,83
Održavanje javne rasvjete	10	41,67
Uslužne djelatnosti		
Usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	24	100,00
Usluge javnih tržnica na malo	20	83,33
Usluga ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	23	95,83
Komunalni linijski prijevoz putnika	21	87,50
Obavljanje dimnjačarskih poslova	7	29,17
<i>Ostali gradovi (N = 104)</i>		
Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture		
Održavanje nerazvrstanih cesta	91	87,50

Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	99	95,19
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	97	93,27
Održavanje javnih zelenih površina	83	79,81
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	15	14,42
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	97	93,27
Održavanje čistoće javnih površina	99	95,19
Održavanje javne rasvjete	72	69,23
Uslužne djelatnosti		
Usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama	69	66,35
Usluge javnih tržnica na malo	95	91,35
Usluga ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	90	86,54
Komunalni linijski prijevoz putnika	84	80,77
Obavljanje dimnjačarskih poslova	72	69,23

Tablica 46. Broj pojedinih komunalnih djelatnosti koje obavljaju veliki gradovi i postotni udio pojedinih djelatnosti u odnosu na ukupni broj gradova (N=128)

Kao što je vidljivo iz prethodne tablice, najzastupljenija komunalna djelatnost kojom se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u velikim gradovima (N = 24) je *održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima* (95,83 %) i *održavanje čistoće javnih površina* (95,83 %) odnosno registrirane su u 23 trgovačka društva dok je najmanje zastupljena komunalna djelatnost *održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene* (25,00 %) odnosno 6 trgovačkih društava je registrirano za tu komunalnu djelatnost. Prosječna vrijednost svih osam komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u velikim gradovima (N = 24) iznosi 73,96 % odnosno 26,04 % komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture se ne obavlja putem trgovačkog društva. Što se tiče uslužnih komunalnih djelatnosti, najzastupljenija je uslužna komunalna djelatnost *usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama* (100 %) odnosno registrirana je u sva 24 velika grada dok je najmanje zastupljena uslužna komunalna djelatnost *obavljanja*

dimnjačarskih poslova (29,17 %) odnosno registrirana je u 7 trgovačkih društava, a prosječna vrijednost svih uslužnih komunalnih djelatnosti u velikim gradovima iznosi 79,16 % odnosno 20,84 % uslužnih komunalnih djelatnosti se obavlja putem drugih modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti.

U ostalim gradovima najzastupljenije su komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i to djelatnost *održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima* (95,19 %) i djelatnost *održavanja čistoće javnih površina* (95,19 %), odnosno registrirane su u 99 trgovačkih društava te su u približno istom postotku kao i u velikim gradovima. Najmanje je zastupljena uslužna djelatnost *održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene* (14,42 %) odnosno registrirana je u 15 trgovačkih društava što je identično kao i u velikim gradovima. Prosječna vrijednost svih osam komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u ostalim gradovima iznosi 78,49 % i veća je za 4,53 % u odnosu na prosječnu vrijednost u velikim gradovima što znači da 21,51 % komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture obavlja putem drugih modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti. Što se tiče uslužnih komunalnih djelatnosti najzastupljenija je djelatnost *usluga javnih tržnica na malo* (91,35 %), odnosno 95 trgovačkih društava je registrirano za tu djelatnost dok je najmanje zastupljena *usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama* (66,35 %) odnosno 69 trgovačkih društava je registrirano za tu djelatnost. Prosječna vrijednost svih uslužnih komunalnih djelatnosti u ostalim gradovima iznosi 78,85 % i neznatno je manja u odnosu na prosječnu vrijednost u velikim gradovima što znači da se 21,15 % uslužnih komunalnih djelatnosti obavlja putem drugih modaliteta obavljanja komunalnih djelatnosti.

Nadalje, u sljedećim će tablicama biti prikazano testiranje kod komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti s obzirom na promatrane gradove (N = 128), testiranje će biti provedeno putem Hi kvadrat testa s Fisherovom korekcijom za male uzorke, podatci su prikazani putem apsolutnih frekvencija i postotaka za svaki promatrani podatak o zastupljenosti.

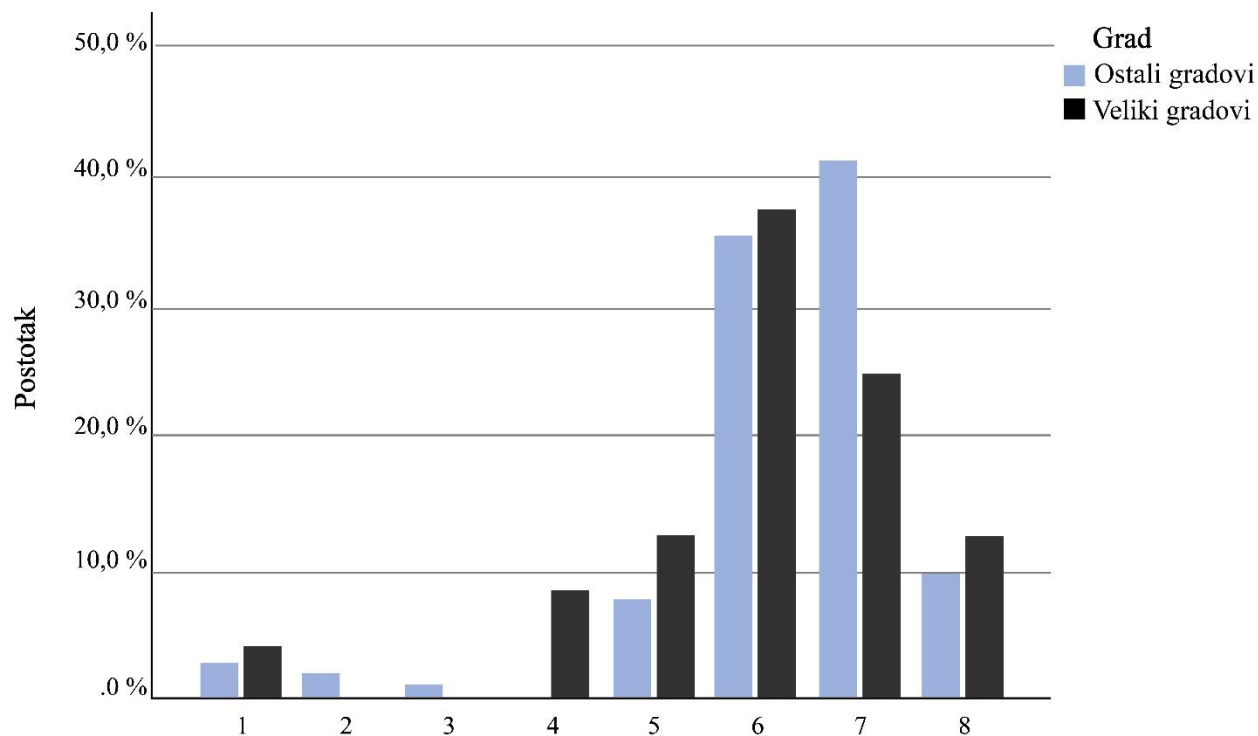
			Grad		Ukupno	p*
			Ostali gradovi	Veliki gradovi		
Održavanje komunalne infrastrukture	1	N	3	1	4	0,158
		%	2,88 %	4,17 %	3,13 %	
	2	N	2	0	2	

		%	1,92 %	0,00 %	1,56 %
	3	N	1	0	1
		%	0,96 %	0,00 %	0,78 %
	4	N	0	2	2
		%	0,00 %	8,33 %	1,56 %
	5	N	8	3	11
		%	7,69 %	12,50 %	8,59 %
	6	N	37	9	46
		%	35,58 %	37,50 %	35,94 %
	7	N	43	6	49
		%	41,35 %	25,00 %	38,28 %
	8	N	10	3	13
%		9,62 %	12,50 %	10,16 %	
Ukupno		N	104	24	128
		%	100,00 %	100,00 %	100,00 %

*Fisherov egzakti test

Tablica 47. Zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i gradovi (N = 128)

Pogleda li se razina signifikantnosti kod komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture može se uočiti kako vrijednost signifikantnosti iznosi $p > 0,05$, što znači da nije uočena statistički značajna razlika s obzirom na promatrane gradove, odnosno održavanje komunalne infrastrukture se ne razlikuje značajno s obzirom na promatrane gradove. Razlika je jedino uočljiva u gradovima koji obavljaju četiri komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture (ostali gradovi – 0,00 %, veliki gradovi 8,33 %) te u kojima se obavlja sedam djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture (ostali gradovi – 41,35 %, veliki gradovi – 25,00 %).



Održavanje komunalne infrastrukture

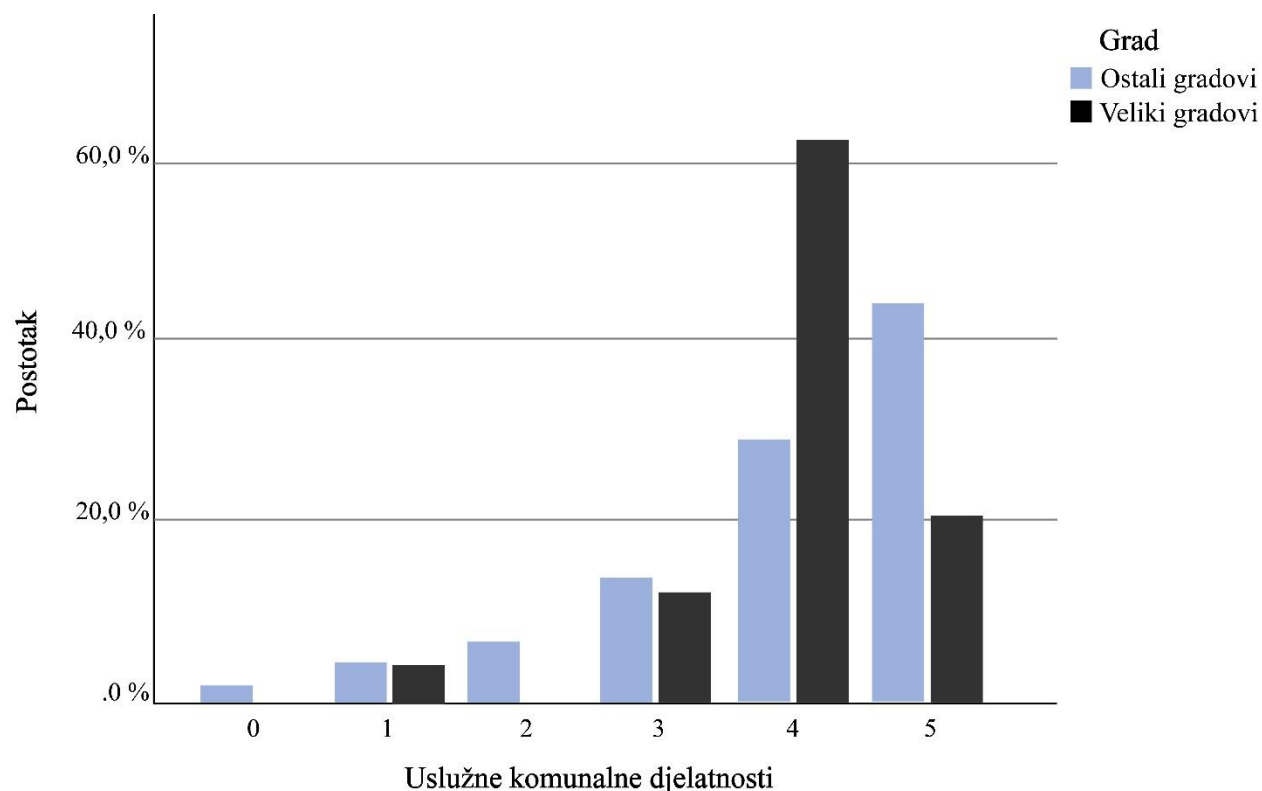
Graf 5: Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i gradovi

			Grad		Ukupno	p*
			Ostali gradovi	Veliki gradovi		
Uslužne komunalne djelatnosti	0	N	2	0	2	0,055
		%	1,92 %	0,00 %	1,56 %	
	1	N	5	1	6	
		%	4,81 %	4,17 %	4,69 %	
	2	N	7	0	7	
		%	6,73 %	0,00 %	5,47 %	
	3	N	14	3	17	
		%	13,46 %	12,50 %	13,28 %	
	4	N	30	15	45	
		%	28,85 %	62,50 %	35,16 %	
	5	N	46	5	51	
		%	44,23 %	20,83 %	39,84 %	
Ukupno		N	104	24	128	
		%	100,00 %	100,00 %	100,00 %	

*Fisherov egzaktni test

Tablica 48. Uslužne komunalne djelatnosti i promatrani gradovi

Pogleda li se razina signifikantnosti kod uslužnih komunalnih djelatnosti može se uočiti kako vrijednost signifikantnosti iznosi $p > 0,05$, što znači da nije uočena statistički značajna razlika s obzirom na promatrane gradove, međutim, ovdje se može uočiti kako je kod ostalih gradova u 44,23 % slučajeva zabilježeno pet uslužnih djelatnosti, u odnosu na 20,83 % kod velikih gradova. Također, kod velikih gradova zabilježene su četiri uslužne komunalne djelatnosti u 62,50 % slučajeva, dok kod ostalih gradova taj postotak iznosi 28,85 %.



Graf 6: Uslužne komunalne djelatnosti i gradovi

Nadalje će biti prikazano testiranje s obzirom na promatrane komunalne djelatnosti. Testiranje će biti provedeno Hi kvadrat testom s Fisherovom korekcijom za manje uzorke, bit će prikazani odgovori ispitanika u obliku apsolutnih frekvencija, te postotci.

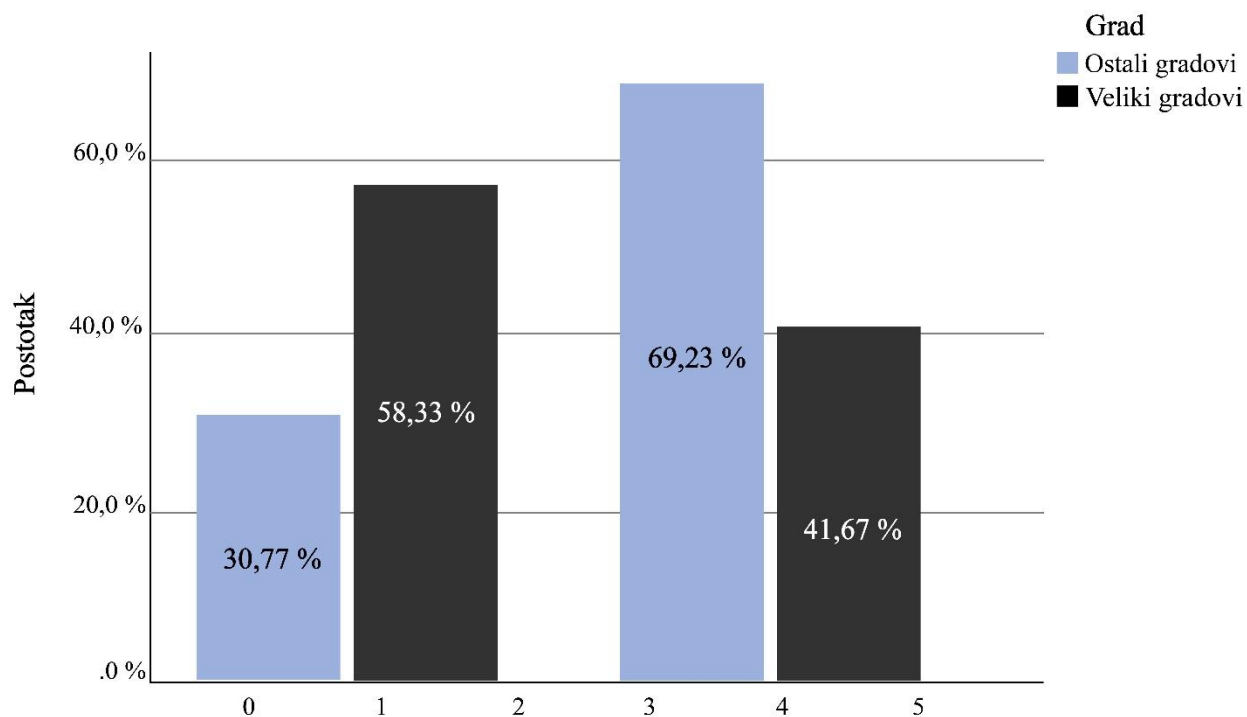
Komunalna djelatnost kojom se osigurava održavanje komunalne infrastrukture		Grad						p*
		Ostali gradovi		Veliki gradovi		Ukupno		
		N	%	N	%	N	%	
Održavanje nerazvrstanih cesta	-	13	12,50 %	7	29,17 %	20	15,63 %	0,060
	+	91	87,50 %	17	70,83 %	108	84,38 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Održavanje javnih površina na kojima nije	-	5	4,81 %	1	4,17 %	6	4,69 %	1,000
	+	99	95,19 %	23	95,83 %	122	95,31 %	

dopušten promet motornim vozilima	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	-	7	6,73 %	2	8,33 %	9	7,03 %	0,676
	+	97	93,27 %	22	91,67 %	119	92,97 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00%	128	100,00 %	
Održavanje javnih zelenih površina	-	21	20,19 %	2	8,33 %	23	17,97 %	0,242
	+	83	79,81 %	22	91,67 %	105	82,03 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00%	128	100,00 %	
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	-	89	85,58 %	18	75,00 %	107	83,59 %	0,226
	+	15	14,42 %	6	25,00 %	21	16,41 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00%	128	100,00 %	
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	-	7	6,73 %	3	12,50 %	10	7,81 %	0,396
	+	97	93,27 %	21	87,50 %	118	92,19 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Održavanje čistoće javnih površina	-	5	4,81 %	1	4,17 %	6	4,69 %	1,000
	+	99	95,19 %	23	95,83 %	122	95,31 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Održavanje javne rasvjete	-	32	30,77 %	14	58,33 %	46	35,94 %	0,017
	+	72	69,23 %	10	41,67 %	82	64,06 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00%	128	100,00 %	

*Fisherov egzaktni test

Tablica 49. Usporedba zastupljenosti komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture s obzirom na velike i ostale gradove

Pogleda li se razina signifikantnosti kod komunalne djelatnosti *održavanja javne rasvjete* može se uočiti kako vrijednost signifikantnosti Fisherovog egzaktnog testa iznosi $p < 0,05$, što znači da je uočena statistički značajna razlika s obzirom na promatrane gradove, pri čemu se iz prikazanih podataka može uočiti kako je učestalost u većoj mjeri zabilježena u ostalim gradovima (69,23 %), u odnosu na 41,67 % u velikim gradovima, kod ostalih kategorija statistički značajne razlike nisu uočene zato što je razina statističke značajnosti veća od 0,05 ($p > 0,05$).



Održavanje javne rasvjete

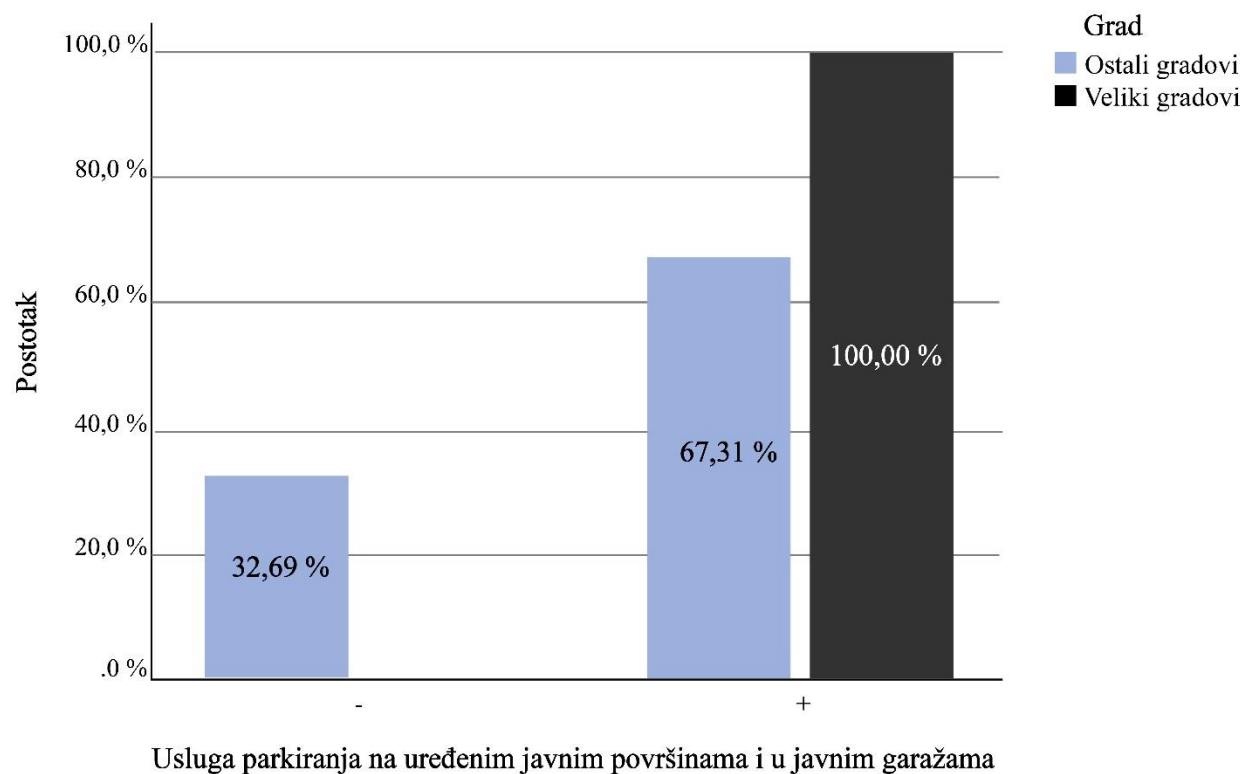
Graf 7: Komunalna djelatnost održavanje javne rasvjete i promatrani gradovi

Uslužna komunalna djelatnost		Grad						p*
		Ostali gradovi		Veliki gradovi		Ukupno		
		N	%	N	%	N	%	
Usluga parkiranja na uređenim javnim povr. i u javnim garažama	-	34	32,69 %	0	0,00 %	34	26,56 %	0,000
	+	70	67,31 %	24	100,00 %	94	73,44 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Usluge javnih tržnica na malo	-	9	8,65 %	4	16,67 %	13	10,16 %	0,264
	+	95	91,35 %	20	83,33 %	115	89,84 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Usluga ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	-	14	13,46 %	1	4,17 %	15	11,72 %	0,300
	+	90	86,54 %	23	95,83 %	113	88,28 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Komunalni linijski prijevoz putnika	-	20	19,23 %	3	12,50 %	23	17,97 %	0,564
	+	84	80,77 %	21	87,50 %	105	82,03 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	
Obavljanje dimnjačarskih poslova	-	32	30,77 %	17	70,83 %	49	38,28 %	0,000
	+	72	69,23 %	7	29,17%	79	61,72 %	
	Ukupno	104	100,00 %	24	100,00 %	128	100,00 %	

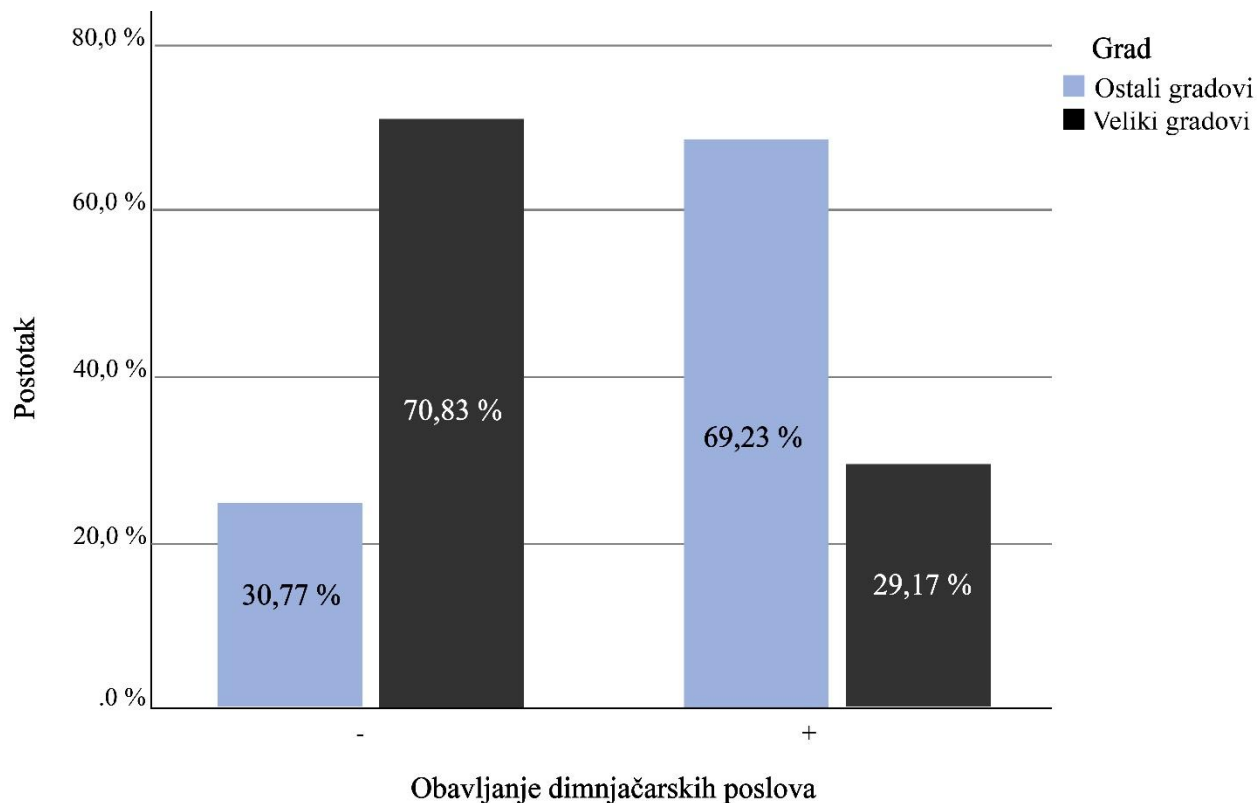
*Fisherov egzaktni test

Tablica 50. Usporedba zastupljenosti uslužnih komunalnih djelatnosti s obzirom na velike i ostale gradove

Pogleda li se razina signifikantnosti kod komunalne djelatnosti *usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama i obavljanje dimnjačarskih poslova* može se uočiti kako vrijednost signifikantnosti Fisherova egzaktnog testa iznosi $p < 0,05$, što znači da je uočena statistički značajna razlika s obzirom na promatrane gradove, pri čemu se iz prikazanih podataka može uočiti kako je učestalost za *usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama* u većoj mjeri zabilježena u velikim gradovima (100,00 %), dok je *obavljanje dimnjačarskih poslova* u većoj mjeri zabilježeno u malim gradovima (69,23 %), kod ostalih kategorija statistički značajne razlike nisu uočene zato što je razina statističke značajnosti veća od 0,05 ($p > 0,05$).



Graf 8: Komunalna djelatnost usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama i promatrani gradovi



Graf 9: Komunalna djelatnosti obavljanja dimnjačarskih poslova i promatrani gradovi

Nadalje, u tablicama će biti dodatno testiran prosječan broj zastupljenosti promatranih komunalnih djelatnosti u ostalim i većim gradovima, kako bi se značajnost razlike dodatno potvrdila putem T-testa.

	Grad	N	$\bar{x}$	Sd
Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture	Ostali gradovi	104	6,28	1,390
	Veliki gradovi	24	6,00	1,532
Uslužne komunalne djelatnosti	Ostali gradovi	104	3,95	1,265
	Veliki gradovi	24	3,96	,859

Tablica 51. Prosječni pokazatelji za velike i ostale gradove – zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i usluzne komunalne djelatnosti (N = 128)

Komunalne djelatnosti		Levenov test jednakosti varijanci		t-test		
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture	Jednake varijance pretpostavljene	,093	,761	,869	126	,386
	Jednake varijance nisu pretpostavljene			,817	32,300	,420
Uslužne komunalne djelatnosti	Jednake varijance pretpostavljene	6,648	,011	-,024	126	,981

	Jednake varijance nisu pretpostavljene			-,030	49,050	,976

Tablica 52. T-test - zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužne komunalne djelatnosti (N = 128)

Pogleda li se razina signifikantnosti kod *komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalne djelatnosti* može se uočiti kako vrijednost signifikantnosti iznosi $p > 0,05$, što znači da nije uočena statistički značajna razlika s obzirom na *promatrane gradove* kada je u pitanju prosječna zastupljenost promatranih djelatnosti, iz promatrane tablice može se uočiti kako prosječna vrijednost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture kod ostalih gradova iznosi 6,28, dok kod velikih gradova iznosi 6,00, kod uslužnih komunalnih djelatnosti kod ostalih gradova prosječna vrijednost iznosi 3,95 dok kod velikih gradova prosječna vrijednost iznosi 3,96.

Nadalje, kako bi dodatno bila prikazana zastupljenost promatranih komunalnih djelatnosti u ostalim i velikim gradovima prikazan je standardizirani (indeksirani) broj, odnosno prosjek zastupljenosti promatranih komunalnih djelatnosti u odnosu na broj pojedinih komunalnih djelatnosti. Raspon obilježja je od 0 do 1, pri čemu vrijednost bliža 1 označava veću zastupljenost.

	Grad	N	$\bar{x}$	Sd
Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture	Ostali gradovi	104	,7849	,17371
	Veliki gradovi	24	,7500	,19153
Uslužne komunalne djelatnosti	Ostali gradovi	104	,7904	,25295
	Veliki gradovi	24	,7917	,17173

Tablica 53. Prosječna zastupljenost promatranih komunalnih djelatnosti s obzirom na male i velike gradove

Kod komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture za ostale gradove bilježimo prosjek 0,7849 dok za velike gradove bilježimo 0,7500. Kod uslužnih komunalnih djelatnosti za ostale gradove bilježimo prosjek 0,7904 dok za velike gradove prosjek iznosi 0,7917. Stoga su uslužne komunalne djelatnosti statistički neznajno zastupljenije u ostalim gradovima a više zastupljenije u velikim gradovima odnosno u ukupnom uzorku 128 gradova prosjek komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture iznosi 0,7675, dok prosjek uslužnih komunalnih djelatnosti iznosi 0,7911 što potvrđuje da su uslužne komunalne djelatnosti zastupljenije. Nakon provedenoga ispitivanja zaključuje se da se hipoteza rada H3 kojom se pretpostavlja da je *korporatizacija izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima gradova, nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture* prihvaća.

6.5. Ispitivanje četvrte i pete hipoteze

Politički čimbenici mogu imati utjecaj na razvoj procesa korporatizacije odnosno djelovati poticajno na osnivanje trgovačkih društava, tj. imati suprotne učinke i pokazati nezainteresiranost lokalnih vlasti za osnivanjem novih trgovačkih društava. Politička obilježja jedinica lokalne samouprave bit će mjerena putem indikatora kontinuiteta vlasti određene političke opcije u jedinicama lokalne samouprave kako bi se utvrdilo kako utječu na procese korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima. Donošenjem Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba iz 2007. godine uveden je neposredni izbor biranja izvršnog čelnika u jedinicama lokalne samouprave. Kasnijim Zakonom o lokalnim izborima (dalje u tekstu: ZLI) sustavno je uređen postupak lokalnih izbora u jedinicama lokalne samouprave, odnosno izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbori općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika. Koncentracijom ovlasti koje su prethodno bile u rukama poglavarstva, stvoren je model snažnog gradonačelnika kao nositelja izvršne vlasti na lokalnoj razini (Koprić et al., 2018).

Gradonačelnik se bira na neposrednim izborima tajnim glasanjem na mandatno razdoblje od četiri godine, a biraju ga oni koji imaju prebivalište u jedinici lokalne samouprave. Njegovi se zamjenici biraju na istim izborima, na isti način i po istom postupku s time da broj zamjenika varira ovisno o veličini grada ili nužnosti zastupljenosti određene nacionalne manjine u izvršnom tijelu jedinice lokalne samouprave. Model je to prema kojem su se u Republici Hrvatskoj odvijala već četiri izborna ciklusa lokalnih izbora (2009., 2013., 2017. i 2021.). Na prvim neposrednim izborima 2009. građani su neposredno birali 127 gradonačelnika i 196 njihovih zamjenika. Rezultati analize pokazuju da je od ukupno 127 gradonačelnika njih 86, odnosno 67 %, ponovno izabrano na tu poziciju. To upućuje na zaključak da uvođenje neposrednog izbora izvršnog tijela nije značajno, ako uopće jest, doprinijelo departizaciji i personalizaciji lokalnih izbora, što potvrđuje broj osvojenih mandata (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 166-167). U nastavku se obrađuje kontinuitet političkih opcija izvršnog čelnika u osam izbornih ciklusa (izbori održani 1993., 1997., 2001., 2005., 2009., 2013., 2017. i 2021. godine).

<i>Grad</i>	<i>Broj stanovnika</i>	<i>Broj mandata izvršnog čelnika iste političke opcije u kontinuitetu</i>	<i>Vladajuća politička opcija</i>
Pazin	8 279	1	O
Gospić	11 502	2	O
Krapina	11 530	5	H
Virovitica	19 302	6	H
Požega	22 294	3	H
Vukovar	23 175	2	O
Čakovec	27 122	1	N
Koprivnica	28 580	6	S
Bjelovar	36 316	6	O
Samobor	37 435	1	O
Kaštela	37 794	3	H
Sisak	40 121	3	S
Dubrovnik	41 562	2	H
Šibenik	42 599	3	H
Varaždin	43 782	1	S
Karlovac	49 377	5	H
Slavonski Brod	49 891	5	N
Pula	52 220	1	N
Velika Gorica	61 075	4	H
Zadar	70 779	8	H
Osijek	96 313	1	H
Rijeka	107 964	8	S
Split	160 577	1	O
Zagreb	767 131	1	O

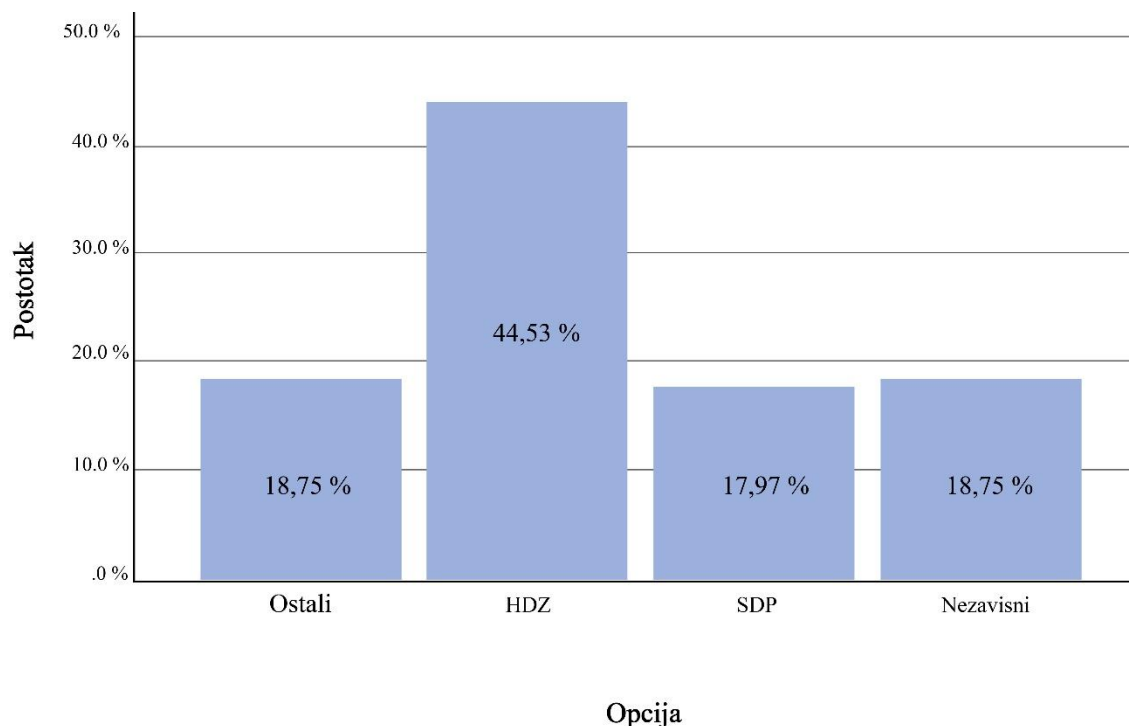
Tablica 54. Broj mandata izvršnog čelnika iste političke opcije u kontinuitetu i vladajuća politička opcija u velikim gradovima (N = 24); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)

Trajanje mandata u velikim gradovima kreće se u rasponu od 1 do 8 mandata. Prosječno trajanje mandata u 24 velika grada iznosi 3,29 mandata odnosno u prosjeku 13 godina, neovisno o kojoj se političkoj opciji radi. U devet velikih gradova trajanje mandata je iznadprosječno i to u rasponu od četiri (Velika Gorica) do osam (Zadar i Rijeka). U osam gradova izvršna vlast je tek u

svojem prvom mandatu. Na uzorku od 24 velika grada u 10 gradova na vlasti je HDZ. U njih četiri je na vlasti SDP, a u tri su na vlasti nezavisni gradonačelnici. U ostalih sedam, uključujući dva najveća grada Zagreb i Split, na vlasti su ostale političke stranke (Zagreb i Pazin - Možemo, Split - Centar, Samobor - Fokus, Gospić - HSP, Bjelovar - HSLS i Vukovar - Domovinski pokret). Najdulje trajanje mandata izvršnog čelnika jedne političke opcije jest u Zadru gdje HDZ vlada već osam mandata i Rijeci kojom upravlja SDP također osam mandata. Nakon njih sa 6 mandata slijede Koprivnica kojom upravlja SDP i Bjelovar kojim upravlja HSLS. Najkraće trajanje mandata je u Zagrebu, Pazinu, Čakovcu, Samoboru, Varaždinu, Puli, Osijeku i Splitu.

Opcija	Broj gradova	Udio izvršnih čelnika političkih stranaka i nezavisnih lista u ukupnom broju gradova (%)
H	57	44,53
S	23	17,97
O	24	18,75
N	24	18,75

Tablica 55. Broj gradova u odnosu na političke opcije na vlasti (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni; N = 128)



Graf 10: Udio političke opcije izvršnog čelnika na vlasti u ukupnom broju gradova (N = 128)

Kod promatranih gradova 81,25 % su ostali gradovi, dok je 18,75 % velikih gradova. Od ukupnog broja od 128 gradova u 57 gradova (odnosno 44,53 %) na je vlasti HDZ, u njih 24 (19,75

%) nezavisni, u 24 ostali (18,75 %) dok su izvršni čelnici iz SDP-a na vlasti u 23 grada (17,97 %).

<i>Grad</i>	<i>Opcija</i>	<i>Br. mandata</i>	<i>Grad</i>	<i>Opcija</i>	<i>Broj mandata</i>	<i>Grad</i>	<i>Opcija</i>	<i>Br. mandata</i>
Rijeka	S	8	Komiža	S	5	Slatina	O	2
Poreč	O	8	Novi Vinodolski	H	5	Kraljevica	H	2
Vinkovci	H	8	Velika Gorica	H	4	Dubrovnik	H	2
Zadar	H	8	Umag	S	4	Varaždinske Toplice	O	2
Rovinj	O	8	Garešnica	H	4	Vrgorac	N	2
Buje	O	8	Jastrebarsko	S	4	Rab	H	2
Krk	O	8	Crikvenica	H	4	Donji Miholjac	N	2
Labin	O	8	Vis	H	4	Dugo Selo	O	2
Otok	H	8	Klanjec	S	4	Novska	H	2
Drniš	H	8	Šibenik	H	3	Novi Marof	H	2
Solin	H	8	Sisak	S	3	Omiš	N	2
Lipik	H	7	Ivanić Grad	H	3	Gospić	O	2
Kastav	S	7	Prelog	H	3	Knin	N	2
Slunj	H	7	Delnice	N	3	Hrvatska Kostajnica	H	2
Vodice	H	7	Belišće	N	3	Stari Grad	H	2
Pleternica	H	7	Sveti Ivan Zelina	O	3	Donja Stubica	S	2
Benkovac	H	7	Kaštela	H	3	Sveta Nedelja	O	2
Našice	H	7	Pregrada	S	3	Pula	N	1
Vrlika	H	7	Ludbreg	N	3	Osijek	H	1
Skradin	H	7	Popovača	O	3	Split	O	1
Grubišno Polje	H	7	Đurđevac	N	3	Pazin	O	1
Čazma	O	7	Mursko Središće	H	3	Zagreb	O	1
Pakrac	H	7	Otočac	N	3	Varaždin	S	1
Bjelovar	O	6	Požega	H	3	Vodnjan	N	1
Zabok	S	6	Supetar	S	3	Opatija	S	1

Lepoglava	O	6	Vrbovsko	N	3	Buzet	S	1
Beli Manastir	H	6	Imotski	H	3	Čakovec	N	1
Koprivnica	S	6	Kutjevo	H	3	Pag	H	1
Obrovac	H	6	Ploče	S	2	Sinj	O	1
Duga Resa	O	6	Vukovar	O	2	Novalja	H	1
Trilj	H	6	Hvar	N	2	Županja	N	1
Virovitica	H	6	Kutina	H	2	Korčula	S	1
Slavonski Brod	N	5	Nova Gradiška	N	2	Petrinja	H	1
Novigrad	O	5	Đakovo	H	2	Makarska	S	1
Mali Lošinj	H	5	Zlatar	S	2	Samobor	O	1
Biograd na Moru	H	5	Ilok	N	2	Opuzen	N	1
Nin	H	5	Valpovo	N	2	Cres	S	1
Bakar	H	5	Vrbovec	S	2	Čabar	O	1
Karlovac	H	5	Ogulin	S	2	Ozalj	H	1
Senj	H	5	Križevci	N	2	Orahovica	H	1
Ivanec	N	5	Trogir	S	2	Glina	N	1
Krapina	H	5	Metković	H	2	Oroslavje	N	1
Zaprešić	H	5	Daruvar	H	2			

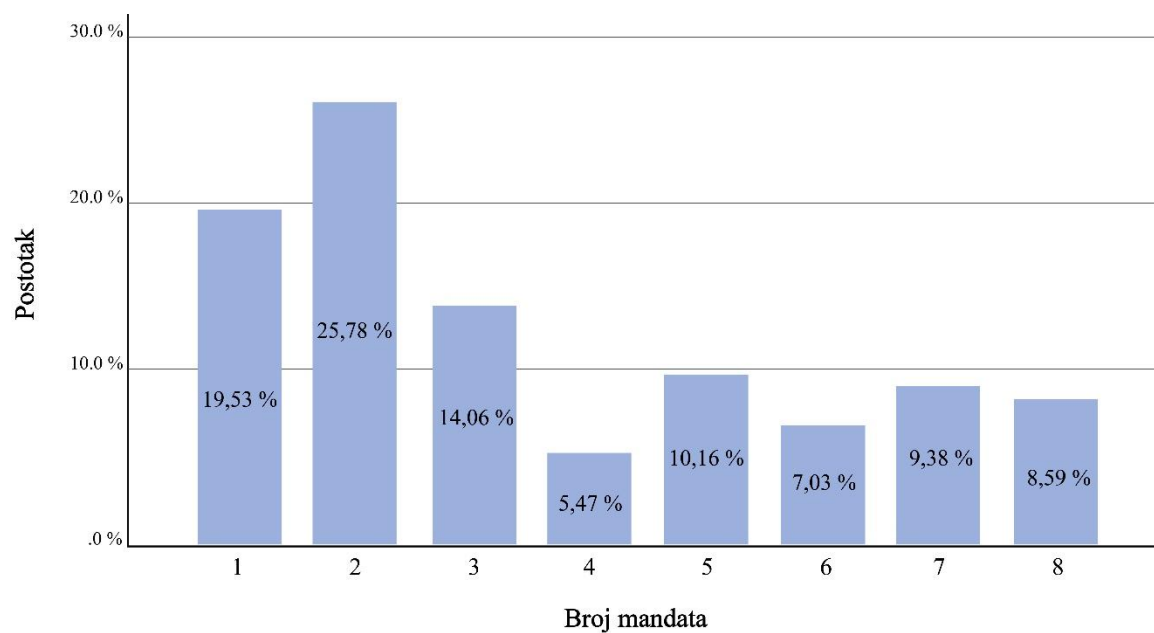
Tablica 56. Kontinuitet vlasti za pojedine političke opcije po gradovima (N = 128); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)

Na ukupnom uzorku od 128 gradova koji uključuje njih 11 ili 8,59 % ima kontinuitet vlasti izvršnog čelnika određene političke opcije od osam mandata. U 12 gradova ili njih 9,38 % kontinuitet vlasti je sedam mandata, a u devet gradova ili njih 7,03 % šest mandata. Ako bi se sve iznad pet mandata smatralo kontinuitetom vlasti, tada još 13 gradova ili njih 10,16 % može biti svrstano u tu kategoriju. U sedam gradova prisutan je kontinuitet od četiri mandata odnosno u njih 5,47 %, a u 18 gradova ili 14,06 % gradova kontinuitet od tri mandata. U najvećoj kategoriji s dva mandata čak su 33 grada ili 25,78 %, dok je jedan mandat kontinuiteta vlasti izvršnog čelnika određene političke opcije zastupljen u 25 gradova odnosno njih 19,53 %.

		N	%
Broj mandata:	1	25	19,53
	2	33	25,78

	3	18	14,06
	4	7	5,47
	5	13	10,16
	6	9	7,03
	7	12	9,38
	8	11	8,59
	Ukupno	128	100,00

Tablica 57. Prikaz broja gradova prema broju mandata izvršnog čelnika (N = 128)



Graf 11: Udio broja mandata izvršnog čelnika u ukupnom broju gradova u Republici Hrvatskoj (N = 128)

Kategorija	Broj gradova	Ukupan broj stanovnika	Broj mandata izvršnog čelnika iste političke opcije u kontinuitetu
0 - 2000	4	6 919	4,50
2 000 – 5 000	21	77 896	3,57
5 000 – 10 000	45	322 134	3,78
10 000 - 20 000	33	448 044	3,36
20 000 – 50 000	18	606 914	3,61
50 000 - 100 000	4	280 387	3,50
100 000 – 1 000 000	3	1 035 672	3,33

Tablica 58. Prikaz broja gradova, ukupnog broja stanovnika i prosječnog trajanja mandata s obzirom na kategoriju gradova prema broju stanovnika

Kao i kod analize demografskih i ekonomskih čimbenika izvršit će se usporedba broja mandata izvršnog čelnika u odnosu na klasifikaciju gradova s obzirom na broj stanovnika (0 – 2 000, 2 000 – 5 000, 5 000 – 10 000, 10 000 – 20 000, 20 000 – 50 000, 50 000 – 100 000 i 100 000 – 1 000 000). U osam izbornih ciklusa u nastavku se utvrđuje broj mandata izvršnog čelnika iste političke opcije u kontinuitetu. U rasponu gradova do 2 000 stanovnika prosječno trajanje mandata izvršnog čelnika iste političke opcije je 4,50, s time da je najkraće trajanje mandata u Hrvatskoj Kostajnici (2), a najduže u Vrlici (7). U kategoriji gradova od 2 000 do 5 000 stanovnika prosječno trajanje mandata iznosi 3,57, s time da je u šest gradova riječ o jednom mandatu (Opuzen, Cres, Čabar, Novalja, Orahovica i Pag) dok su dva grada (Otok i Buje) s čak osam mandata izvršne vlasti. Prosječno trajanje mandata u gradovima od 5 000 do 10 000 stanovnika je 3,78, uz napomenu da se u ovoj kategoriji nalazi osam gradova s jednim mandatom (Oroslavje, Glina, Ozalj, Županja, Buzet, Pazin, Vodnjan i Korčula), dok su Krk i Drniš gradovi s maksimalnih osam mandata izvršnog čelnika iste političke opcije u kontinuitetu. U rasponu gradova od 10 000 do 20 000 stanovnika prosječno trajanje mandata iznosi 3,36 s time da su tri grada u najkraćem jednom trajanju mandata (Makarska, Petrinja i Opatija), dok su čak tri grada s kontinuitetom od osam mandata (Labin, Poreč i Rovinj). U kategoriji gradova od 20 000 do 50 000 stanovnika prosječno trajanje mandata iznosi 3,61 s time da je najkraći kontinuitet vlasti jedne političke opcije u četiri grada (Samobor, Varaždin, Sinj i Čakovec), dok su u ovoj kategoriji dva grada s maksimalnim kontinuitetom vlasti (Vinkovci i Solin). U rasponu gradova od 50 000 do 100 000 stanovnika prosječno trajanje mandata iznosi 3,50 s time da je u 50 % gradova (Pula i Osijek) riječ o prvom mandatu, a samo jedan grad (Zadar) ima maksimalan kontinuitet vlasti iste političke opcije od osam mandata. U kategoriji gradova od 100 000 i više prisutni su gradovi s najkraćim i najdužim rasponom vlasti iste političke opcije s prosječnim trajanjem mandata od 3,33. Tako je u Rijeci primjetan maksimalan kontinuitet iste političke opcije od osam mandata, a u 2/3 ili 66,67 % gradova ove kategorije (Zagreb i Split) trajanje u okviru jednoga mandata.

<i>Opcija</i>	<i>Prosječno trajanje mandata</i>
H	4,32
S	3,09
O	3,92
N	2,21
Prosječno trajanje mandata	3,39

Tablica 59. Prosječno trajanje mandata prema pojedinim političkim opcijama, (N = 128), (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)

Što se tiče prosječnog trajanja mandata po političkim opcijama vidljivo je da je najduže prosječno trajanje broja mandata kod HDZ-a i to 4,32. Ostale političke opcije su s 3,92 mandata druge po kontinuitetu vlasti u hrvatskim gradovima, dok je SDP treći s prosječno 3,09 mandata. Najmanje trajanje mandata u razdoblju od 1993. do 2023. odnosno u osam izbornih ciklusa je kod nezavisnih i to 2,21 mandata. To može biti pripisano činjenici da se nezavisni kandidati pojavljuju u značajnijem broju od lokalnih izbora 2013. godine, a do tada su bili rijetkost na lokalnoj političkoj sceni. Nakon provedenih lokalnih izbora 2025. godine bit će jasnije predstavljaju li i dalje nezavisni kandidati za gradonačelnike određenu političku snagu na političkoj sceni jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ili se radilo o trendu koji je iz izbornog ciklusa u ciklus samo trenutačno obilježje u pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

<i>Broj mandata</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Udio u ukupnom broju mandata (%)</i>
8	5	8,77
7	10	17,54
6	4	7,02
5	9	15,79
4	4	7,02
3	7	12,28
2	12	21,05
1	6	10,53

Tablica 60. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima je na vlasti Hrvatska demokratska zajednica, (N = 57), (H-HDZ)

Hrvatska demokratska zajednica najveći kontinuitet vlasti izvršnoga tijela ima u čak pet gradova (8,77 %) s time da je ipak najveći broj gradova (12) s relativno kratkim kontinuitetom vlasti izvršnog tijela od dva mandata (21,05 %). Gledano u apsolutnim brojevima 28 gradova je u gornjem dijelu tablice, s mandatima dužim od prosjeka, dok je 29 gradova u donjem tijelu tablice s mandatima kraćima od prosjeka. Iz navedenoga može se zaključiti da Hrvatska demokratska zajednica ima dominantan kontinuitet vlasti u gradovima u Republici Hrvatskoj. Stoga će navedeni

rezultati biti interesantni u kontekstu istraživanja korporatizacije u gradovima u kojima je na vlasti Hrvatska demokratska zajednice.

<i>Broj mandata</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Udio u ukupnom broju mandata (%)</i>
8	1	4,35
7	1	4,35
6	2	8,70
5	1	4,35
4	3	13,04
3	3	13,04
2	6	26,09
1	6	26,09

Tablica 61. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima je na vlasti Socijaldemokratska partija, (N = 23), (S-SDP)

Socijaldemokratska partija ima vrlo mali kontinuitet vlasti izvršnoga tijela i to samo u jednom gradu (Rijeka), gdje je kontinuitet vlasti izvršnoga čelnika osam mandata (4,35 %). Gradonačelnici iz reda Socijaldemokratske partije u 52,18 % su u prvom ili drugom mandatu, čime je ova stranka dominantno stranka novih izvršnih čelnika. Čak je 18 gradova kako je prikazano u tablici, odnosno čak 78,2 %, u donjem dijelu s mandatima čiji je kontinuitet kraći od prosjeka. Radi se o promjenama vlasti u onim jedinicama lokalne samouprave gdje je Hrvatska demokratska zajednica bila na vlasti u više mandata te je došlo do promjene lokalne vlasti 2017. i 2021. godine.

<i>Broj mandata</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Udio u ukupnom broju mandata (%)</i>
8	0	0,00
7	0	0,00
6	0	0,00
5	2	8,33
4	0	0,00
3	6	25,00
2	9	37,50
1	7	29,17

Tablica 62. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima su na vlasti nezavisne liste (N = 24), (N-Nezavisni)

Gradonačelnici koji su bili nezavisni kandidati na izborima nova su pojava na hrvatskoj političkoj sceni te su zastupljeni u zadnja tri izborna ciklusa, od 2013. godine pa do zadnjih lokalnih izbora 2021. godine. Stoga je čak 91,67 % mandata upravo u ukupno ta tri ciklusa uz iznimku dvaju gradova, Slavonskog Broda i Ivanca, gdje su gradonačelnici bili prvotno stranački kandidati (Slavonski Brod – HSP, Ivanec – HNS), ali su na kasnije lokalne izbore izlazili kao nezavisni kandidati. Dakle, u slučaju nezavisnih gradonačelnika govorimo o novim snagama s kratkim kontinuitetima vlasti budući da je u čak 16 od 24 promatrana grada odnosno 66,66 % mandat izvršnog čelnika u najdužem trajanju do osam godina.

<i>Broj mandata</i>	<i>Broj gradova</i>	<i>Udio u ukupnom broju mandata (%)</i>
8	5	20,83
7	1	4,17
6	3	12,50
5	1	4,17
4	0	0,00
3	2	8,33
2	6	25,00
1	6	25,00

Tablica 63. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima su na vlasti ostale političke stranke, (N = 24)

Najpravnomjernija je podjela prosječnoga trajanja mandata u gradovima gdje su na vlasti ostale političke stranke. Uvjetno rečeno, 58,33 % mandata je u donjem dijelu tablice, a 41,67 % u gornjem te se iz ovakve analize može zaključiti o njihovom kontinuitetu mandata, iako slabije nego kod Hrvatske demokratske zajednice. Radi se o gradovima gdje su na vlasti predstavnici Istarskog demokratskog sabora (IDS) u više mandata, Primorsko-goranskog saveza (PGS) u rekordnih osam mandata (Krk) ili o gradovima gdje su na vlasti određene stranke s nacionalne razine (Sinj – MOST, Split – Centar, Zagreb i Pazin – Možemo, Samobor, Dugo Selo i Sveta Nedelja – Fokus, Duga Resa – Hrvatska seljačka stranka (HSS), Popovača i Gospić – Hrvatska stranka prava (HSP), Čakovec – NL Matija Posavec i drugi).

6.5.1. Analiza podataka i statističke metode za ispitivanje četvrte i pete hipoteze

Kontinuitet vlasti kao čimbenik političke prirode jest čimbenik koji utječe na veći stupanj korporatizacije. Ovdje se polazi od pretpostavke da kontinuitet vlasti bilo koje političke opcije pozitivno utječe na stupanj korporatizacije odnosno povećanje broja trgovačkih društava kao i komunalnih djelatnosti koje obavljaju. Ispitivat će se stupanj korporatizacije u odnosu na trajanje vlasti kao i zastupljenost s obzirom na vladajuću stranku.

<i>Broj mandata</i>	<i>Broj trgovačkih društava</i>
8	96
7	43
6	29
5	73
4	32
3	80
2	127
1	154

Tablica 64. Kontinuitet broja mandata u odnosu na broj trgovačkih društava

Nadalje će biti prikazano testiranje *broja trgovačkih društava* s obzirom na *broj mandata*, testiranje će biti provedeno ANOVA testom, bit će prikazani podatci u vidu aritmetičke sredine i standardne devijacije. U svrhu istraživanja bit će provedena analiza varijance (Anova). Analiza varijance pretpostavlja usporedbu nekoliko različitih uzoraka pri čemu svaki uzorak predstavlja zasebni skup (populaciju) koji se međusobno uspoređuju. Analiza varijance ili ANOVA koristi se kada se želi ispitati postoji li značajna razlika u aritmetičkim sredinama za više od dvije skupine varijabli.

<i>Broj trgovačkih društava</i>								
	<i>N</i>	$\bar{x}$	<i>Sd</i>	<i>Std. Error</i>	<i>95% Confidence Interval for Mean</i>		<i>Min</i>	<i>Max</i>
					<i>Lower Bound</i>	<i>Upper Bound</i>		
1	25	6,16	3,793	,759	4,59	7,73	1	15
2	33	3,85	1,839	,320	3,20	4,50	1	12
3	18	4,44	2,036	,480	3,43	5,46	2	9
4	7	4,57	2,820	1,066	1,96	7,18	2	10
5	13	5,23	2,488	,690	3,73	6,73	2	10
6	9	3,78	1,394	,465	2,71	4,85	1	6

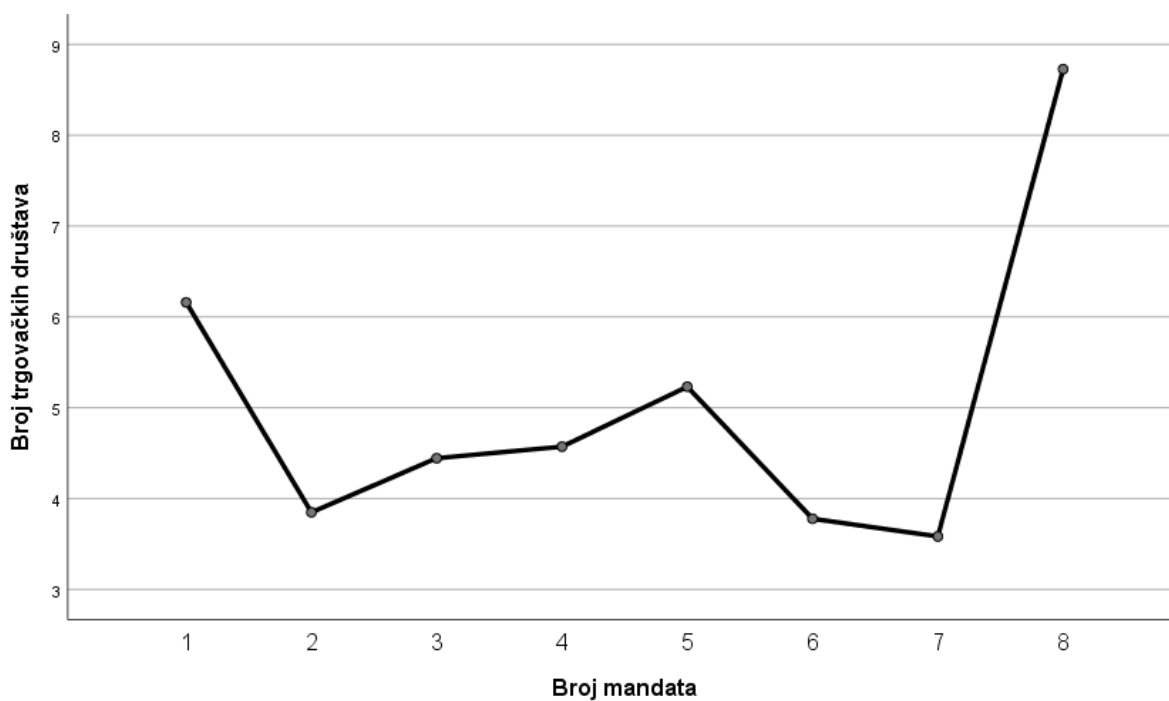
7	12	3,58	,996	,288	2,95	4,22	2	5
8	11	8,73	3,849	1,161	6,14	11,31	3	15
Ukupno	128	4,95	2,937	,260	4,44	5,47	1	15

Tablica 65. Deskriptivni pokazatelji – broj trgovačkih društava s obzirom na broj mandata

Broj trgovačkih društava					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	274,996	7	39,285	5,744	,000
Within Groups	820,723	120	6,839		
Ukupno	1095,719	127			

Tablica 66. ANOVA test - broj trgovačkih društava s obzirom na broj mandata

Pogleda li se razina signifikantnosti kod broja trgovačkih društava može se uočiti kako vrijednost značajnosti ANOVA testa iznosi $p < 0,05$, što znači da je uočena statistički značajna razlika s obzirom na promatrani broj mandata, pri čemu je broj trgovačkih društava najviši u slučajevima kada je zabilježeno 8 mandata (8,73), nadalje sve navedene tendencije prikazane su ispod u pripadajućem linijskom dijagramu trenda.



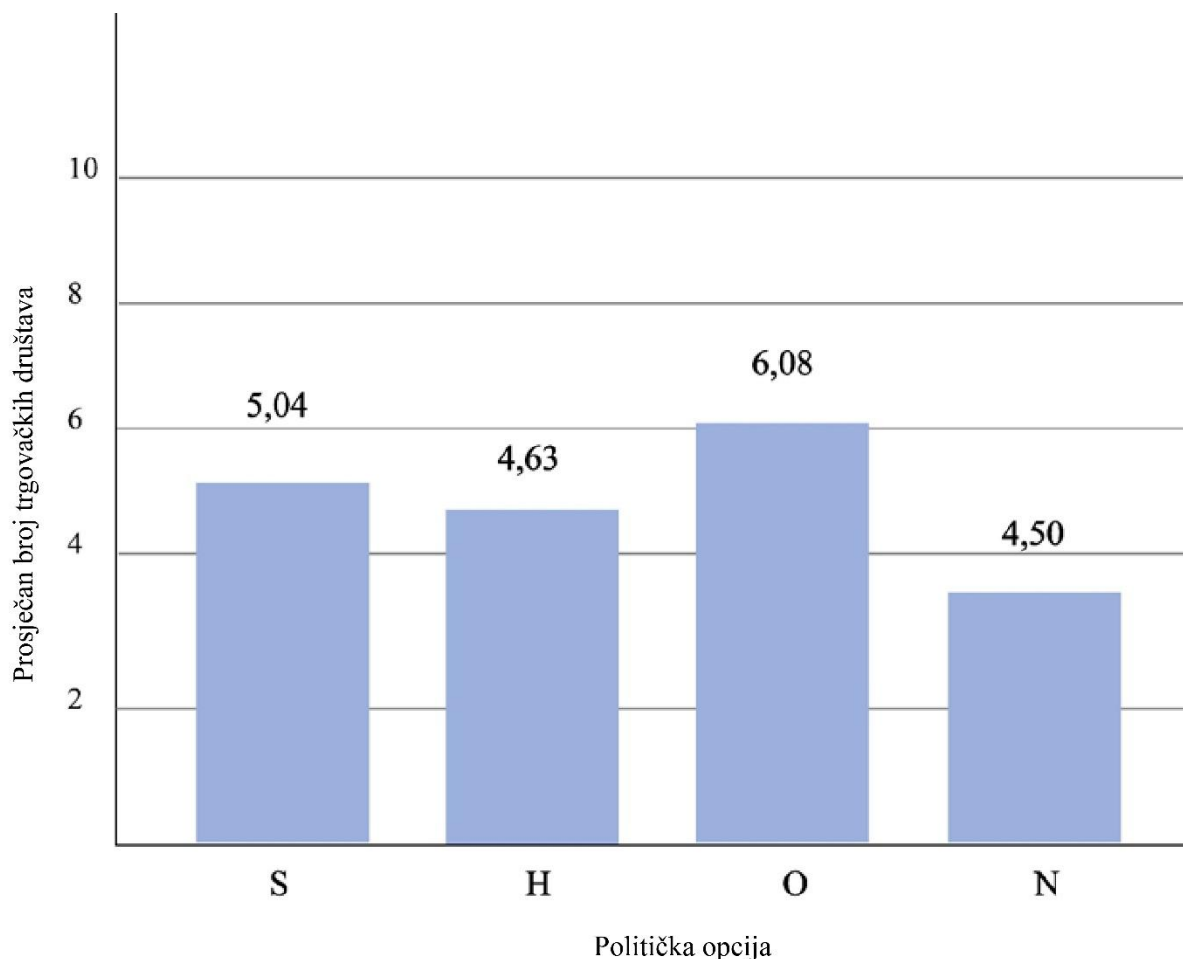
Graf 12: Broj trgovačkih društava s obzirom na broj mandata

Broj trgovačkih društava ne prati pravilnost rasta u pogledu rasta broja mandata već je najveći broj trgovačkih društava uočen u prvom i osmom mandatu izvršnog čelnika pri čemu se određena pravilnost rasta broja trgovačkih društava može zapaziti od drugog do petog mandata.

Ako bi bila promatrana stranačka struktura izvršne vlasti u svim gradovima (N = 128), broj trgovačkih društava u gradovima (N = 634), može se zaključiti da je najveći prosječan broj trgovačkih društava (N = 146) osnovan u gradovima (N = 24) koje kontroliraju sve ostale političke opcije na hrvatskoj političkoj sceni odnosno 6,08 po gradu. Socijaldemokratska partija je na vlasti u 23 grada u kojima je ukupno osnovano 116 trgovačkih društava odnosno 5,04 trgovačkih društava po gradu. Hrvatska demokratska zajednica u svojim 57 gradova kontrolira ukupno 264 trgovačka društva odnosno 4,63 po gradu. Najmanji prosječan broj trgovačkih društava (4,50) je u gradovima kojima upravljaju nezavisni izvršni čelnici (N = 24) u kojima je osnovano 108 trgovačkih društava.

<i>Politička opcija</i>	<i>Broj gradova (N)</i>	<i>Ukupan broj trgovačkih društava</i>	<i>Prosječan broj trgovačkih društava po gradu</i>
S	23	116	5,04
H	57	264	4,63
O	24	146	6,08
N	24	108	4,50
Ukupno	128	634	4,95

Tablica 67. Prosječan broj trgovačkih društava prema stranačkoj pripadnosti izvršne vlasti u gradovima (N = 24); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)



Graf 13: Prosječan broj trgovačkih društava prema stranačkoj pripadnosti izvršne vlasti u gradovima (N = 24); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)

Stoga se nakon provedenoga ispitivanja donosi zaključak da se hipoteze rada H4A kojom se pretpostavlja da će *stupanj korporatizacije biti veći što je kontinuitet političke vlasti duži* i hipoteza H4B kojom se pretpostavlja da će *stupanj korporatizacije biti veći u gradovima u kojima su na vlasti stranke desnice* odbacuju.

6.6. Analiza i implikacije rezultata istraživanja

Cilj provedbe empirijskog istraživanja bio je utvrditi utjecaj određenih čimbenika na korporatizaciju obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima kroz postavljene pet hipoteze za koje se očekivalo, nakon prikaza dosadašnjih istraživanja provedenih u europskim zemljama (Velika Britanija, Portugal, Njemačka) i komparativne analize korporatizacije u Njemačkoj, Italiji i Sloveniji, da će biti potvrđene. Empirijsko istraživanje na uzorku 128 gradova

u Republici Hrvatskoj je za utvrđivanje čimbenika promatralo indikatore nezavisnih varijabli studije: *broju stanovnika, indeksu razvijenosti jedinica lokalne samouprave, visini proračuna, obavljanju komunalnih djelatnosti od strane trgovačkih društava, duljini trajanja vladajuće političke opcije i vladajućoj političkoj opciji*. U odnosu na indikator *broja stanovnika* u ovom empirijskom istraživanju korišten je kao uži indikator u odnosu na socioekonomske čimbenike koje su proučavali autori Ferry, Andrews, Skelcher i Wegorowski u svom istraživanju (koncentracija stanovništva, ekonomska snaga stanovništva). U pogledu *visine proračuna* indikator je korišten kao samo jedan od tzv. pokazatelja „fiskalnog stresa”, odnosno kao uži indikator u odnosu na indikatore iz dosad provedenih istraživanja u Velikoj Britaniji i Portugalu. U pogledu indikatora *vladajuće političke opcije* isti indikator može biti promatran kao širi u odnosu na postojeća istraživanja budući da je uključio četiri političke opcije (HDZ, SDP, Nezavisni i ostali) za razliku od istraživanja Ferry, Andrews, Skelchera i Wegorowskog (Velika Britanija) i Tavaresa i Camoesa (Portugal) koji su istraživali šire pojmove stranaka desnice i ljevice. Također, ovo je empirijsko istraživanje uključivalo i *kontinuitet vlasti* mjerjen brojem mandata izvršnog čelnika u jedinici lokalne samouprave što dosadašnja istraživanja nisu uključivala. Kao poseban socioekonomski indikator istraživao je *indeks razvijenosti* kao indikator koji uključuje više sastavnica u sebi te je ispitivan i njegov utjecaj na razvoj procesa korporatizacije. Posebnost istraživanja je i specifičnost komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj, odnosno dvije vrste komunalnih djelatnosti koje se ispituju u odnosu na stupanj korporatizacije u hrvatskim gradovima. Stoga, izabrani indikatori predstavljaju dobre prediktore, s obzirom na posebnosti Republike Hrvatske, koji su na uzorku od 128 gradova u Republici Hrvatskoj, 634 trgovačka društva i 8 242 komunalnih djelatnosti pomogli utvrditi koji to čimbenici *demografske, ekonomske i političke* prirode imaju pozitivan učinak na razvoj procesa korporatizacije u Republici Hrvatskoj.

Potvrđena je prva hipoteza da će *stupanj korporatizacije biti veći u većim, nego u manjim gradovima*. Rezultat empirijskog istraživanja prema kojem je potvrđena prva hipoteza prema kojoj je stupanj korporatizacije veći u većim gradovima (N = 24) nego u manjima (N = 104) je očekivana iako za nju nije postojalo nikakvo prethodno komparativno empirijsko istraživanje s indikatorom *broja stanovnika* koje bi ukazivalo da će hipoteza biti potvrđena. Demografski čimbenici imaju pozitivan učinak na rast i razvoj trgovačkih društava kao i na diverzifikaciju obavljanja lokalnih javnih usluga što nije odstupajući rezultat u odnosu na dosadašnja istraživanja vezana uz čimbenike korporatizacije koja su prikazana u ovoj doktorskoj disertaciji. Zbog procesa

urbanizacije i povećanja broja stanovnika na malom području traži se obavljanje što šireg kruga lokalnih javnih službi, a kao najvažnije u doba razvoja prometa i masovnih migracija stanovništva iz okolnih naselja u urbane centre nameću se dvije komunalne djelatnosti: komunalni linijski prijevoz i organiziranje parkiranja na uređenim javnim površinama i javnim garažama. Stoga se sve češće u najvećim urbanim centrima, ali i onim manjim s razvijenom turističkom djelatnošću, osnivaju specijalizirana trgovačka društva za ove dvije djelatnosti, dok se u manjim urbanim centrima te djelatnosti obavljaju, u pravilu, u trgovačkim društvima opće namjene. Na provedenom istraživanju vidljivo je da urbani centri veći od 50 000 stanovnika imaju osnovana specijalizirana trgovačka društva. U manjim urbanim centrima ona su osnovana samo ako specifičnost jedinice lokalne samouprave (potreba za obavljanjem određene djelatnosti zbog razvijenosti određene gospodarske djelatnosti ili djelatnost koja se ne obavlja na razini šireg kruga jedinica lokalne samouprave koje su prirodno povezane s tom jedinicom lokalne samouprave) traži da se za određenu komunalnu djelatnost osnivaju takva trgovačka društva. U manjim gradovima nositelji javne vlasti manje su skloni promjenama ustaljenog načina pružanja lokalnih javnih usluga, a razloge za to treba potražiti u nedostacima organizacijskih, financijskih i personalnih kapaciteta te straha od gubitka kontrole nad monopolom za obavljanjem lokalnih javnih usluga. Također, manji gradovi nemaju istu razinu komunalne infrastrukture koje imaju veliki gradovi što je također posljedica nedovoljnih proračunskih sredstava za ulaganje u komunalnu infrastrukturu.

S obzirom na činjenicu da su potrebe građana u većim gradovima odnosno 24 velika grada u Republici Hrvatskoj, koji su i gospodarski razvijeniji, raznovrsnije bilo je očekivano da će za posljedicu imati i dinamične procese korporatizacije u vidu osnivanja trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih službi odnosno komunalnih djelatnosti. Pritom uzorak od 24 grada svakako nije značajan statistički uzorak, no razlika u prosječnom broju trgovačkih društava između velikih i ostalih gradova svakako je statistički značajna, stoga se može utvrditi da se hipoteza prihvaća. Gradovi su centri širokoga djelokruga poslova pa samim time i osnova osnivanja trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih službi je opravdana. Nakon analize 634 trgovačkih društava vidljivo je i da daleko veći stupanj korporatizacije uočavamo u velikim gradovima, ali onima koji su smješteni u Primorju, Istri i Dalmaciji. Rezultat je osnivanje trgovačkih društava specijaliziranih za određene komunalne djelatnosti dok su trgovačka društva opće namjene rijetkost u velikim i bogatim hrvatskim gradovima poput Splita, Rijeke, Pule, Dubrovnika, Osijeka, Zadra, Zagreba, Karlovca, Varaždina i Velike Gorice. Određeno iznenađenje

je broj trgovačkih društava odnosno stupanj korporatizacije u malim, ali bogatim istarskim gradovima poput Pazina, Poreča i Rovinja što svakako može biti tumačeno s pomoću dva indikatora: njihovim visokim indeksom razvijenosti i visinom proračuna te kontinuitetom vlasti Istarskog demokratskog sabora (izuzev Pazina u jednom mandatu) što je očito imalo utjecaja na stupanj korporatizacije u tim gradovima. U određenom broju velikih gradova koji imaju visok indeks razvijenosti i značajne proračune te kontinuitet vlasti jedne političke opcije uočavamo smanjen broj trgovačkih društava. Primjeri takvih gradova su Bjelovar (HSLŠ – 6 mandata) i Virovitica (HDZ – 6 mandata). Navedeno zapažanje nije utjecalo na cjelokupni rezultat utvrđivanja rezultata prve hipoteze, no svakako je imalo implikacije u ukupnim rezultatima istraživanja. Analiza podataka 104 ostalih gradova u Republici Hrvatskoj pokazala je, prije provjere hipoteza, da je broj trgovačkih društava u njima manji odnosno da je stupanj korporatizacije manji. Nakon provjera na temelju statističkih metoda odnosno T-testa potvrđeno je da je stupanj korporatizacije veći u većim gradovima nego u manjim.

Druga hipoteza prema kojoj će *stupanj korporatizacije bit veći što je veći stupanj razvoja i što je veći njihov proračun* također je potvrđena. Empirijskim istraživanjem potvrđeno je da ova dva ekonomska indikatora djeluju pozitivno na procese korporatizacije. Ekonomska snaga, stabilnost financijskoga sustava jedinice lokalne samouprave kao i prihodi s više zakonski dopuštenih osnova koji nastaju kao posljedica snažnoga razvoja, moraju za posljedicu imati i razvijene procese korporatizacije jer su potrebe gospodarstva na području jedinica lokalne samouprave za čitavim spektrom lokalnih javnih usluga šire. Što su prihodi jedinice lokalne samouprave stabilniji i redovitiji, time jedinica lokalne samouprave ima mogućnost dodatnog obavljanja što šireg kruga lokalnih javnih službi. Veće jedinice lokalne samouprave imaju veće proračunske kapacitete za osnivanje trgovačkih društava odnosno razvoj procesa korporatizacije budući da takvi poduhvati traže značajna ulaganja i značajne resurse. U takvim okolnostima stabilnost financija jedinica lokalne samouprave u vidu stabilnih proračunskih prihoda ubiranjem lokalnih poreza te drugih zakonskih prihoda i prihoda od strane središnje države te potencijalno pogrešne odluke o obavljanju određenih neisplativih komunalnih djelatnosti imaju mali stupanj rizika za jedinice lokalne samouprave u pogledu financijskoga rizika. Naime, jedinice lokalne samouprave imaju dostatna financijska sredstva za obavljanje lokalnih javnih službi na svom području dok političku odgovornost za odluke snose lokalne vlasti u jedinicama lokalne samouprave.

Za očekivani rezultat ove hipoteze komparativno je korišteno empirijsko istraživanje i hipoteza Ferry, Andrews, Skelchera i Wegorowskog koji je, doduše u sklopu širega spektra socioekonomskih čimbenika, potvrdio da ekonomska razvijenost ima pozitivne učinke na procese korporatizacije kao i Tavaresa i Camoesa koji su istraživali utjecaj „fiskalnog stresa” na procese korporatizacije. Jasno je da stupanj gospodarske razvijenosti jedinica lokalne samouprave mjerenih indeksom razvijenosti kao kompleksnim pokazateljem ima pozitivne učinke na korporatizaciju budući da jedinice lokalne samouprave u kojima je dinamična poduzetnička aktivnost imaju i veće potrebe za obavljanjem niza lokalnih javnih službi. Veća poduzetnička aktivnost na području jedinica lokalne samouprave za posljedicu ima i potražnju za kvalitetnim, brzim i učinkovitim lokalnim javnim službama pri čemu su komunalne službe najvažnije. Stoga u jedinicama lokalne samouprave koje nemaju razvijene korporativne entitete dolazi do njihovog osnivanja. Prema analiziranim podacima deset ili više trgovačkih društava osnovano je u 11 velikih gradova s indeksom razvijenosti većim od prosjeka od ukupno 14 gradova koji imaju osnovano 10 ili više trgovačkih društava. Njihovo osnivanje dodatno potiče gospodarski razvoj u jedinici lokalne samouprave što za posljedicu može imati rast indeksa razvijenosti, ali i proračuna jedinice lokalne samouprave jer se radi o dva indikatora koji su međusobno povezani i promjene u jednom indikatoru imaju utjecaj na drugi indikator. Visina proračuna kao drugi indikator također poticajno djeluje na procese korporatizacije u hrvatskim gradovima budući da je na uzorku od 24 velika grada s obzirom na iznos proračuna po trgovačkom društvu ukupno 11 od 14 gradova s osnovanih deset ili više trgovačkih društava. Navedeno su potvrdile i korištene statističke metode u obradi druge hipoteze pri čemu je već pri korištenom Spearmanovom koeficijentu korelacije jasno utvrđeno da postoji pozitivna korelacija između obaju ekonomskih indikatora i broja trgovačkih društava. Dijagram rasipanja također je potvrdio utvrđeno dok je dodatna provjera vršena ANOVA testom koji je također potvrdio drugu hipotezu.

Zatim, potvrđena je treća hipoteza da je *korporatizacija izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima, nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture* što egzaktno pokazuju prikupljeni statistički podatci. Navedeni rezultat nije iznenađujući jer su uslužne komunalne djelatnosti bliže građanima, obavljaju se u kontinuitetu i ključne su za uobičajeni rad i život na određenom teritorijalnom području. Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u pravilu su povremenoga karaktera (osim djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima,

djelatnosti održavanja javnih zelenih površina te djelatnosti održavanja čistoće javnih površina) i financiraju se gotovo u cijelosti iz proračuna jedinica lokalne samouprave. Uslužne komunalne djelatnosti ne uvjetuju toliku količinu opreme (osim komunalni linijski prijevoz) kao komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i kod njih trgovačka društva mogu ostvariti značajne prihode kao npr. u slučaju organiziranja javnoga prijevoza vozilima na ekonomski isplativije energente poput plina ili električne energije. U tom se slučaju obveza organiziranja obavljanja komunalne djelatnosti npr. u zabačenim dijelovima jedinice lokalne samouprave kompenzira kroz uštede u energentima.

Jedinice lokalne samouprave žele određene uslužne komunalne djelatnosti prepustiti zakonima tržišta jer za njih nemaju dovoljno razvijene kapacitete kao npr. u slučaju komunalne djelatnosti komunalnoga linijskog prijevoza. Iako se stupanj kontrole jedinica lokalne samouprave u slučaju uslužnih komunalnih djelatnosti značajno smanjuje, jedinice lokalne samouprave ne gube potpunu kontrolu u obavljanju tih djelatnosti jer im je u interesu, zbog političkih okolnosti, da se uslužne komunalne djelatnosti obavljaju što kvalitetnije i jeftinije kako ne bi imale negativne učinke na krajnje korisnike - kupce koji su također i birači u jedinici lokalne samouprave. Provedeni T-test potvrdio je da je korporatizacija izraženija u uslužnim komunalnim djelatnostima gradova nego u komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture. Iako prosječni pokazatelji za velike i male gradove pokazuju malu razliku u zastupljenosti komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture (6,00 : 6,28) te gotovo nikakvu razliku u odnosu na uslužne komunalne djelatnosti (3,96 : 3,95) rezultat prosječne zastupljenosti uslužnih komunalnih djelatnosti od 0,7911 u odnosu na prosječnu zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture od 0,7675 ipak je dovoljno statistički značajna da bi se treća hipoteza mogla potvrditi. Iz cjelokupne analize 8 242 djelatnosti za 634 trgovačka društva nedvojbeno se može utvrditi da su mnoga trgovačka društva registrirana za mnoge djelatnosti koje faktički ne obavljaju i koje su unijele određene dvojbe u interpretaciju rezultata ove hipoteze. Stoga je primijenjeno više statističkih metoda kako bi se zaključilo da su uslužne komunalne djelatnosti, kao one bliže građanima, ipak zastupljenije u odnosu na komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture.

Zaključno, četvrta hipoteza prema kojoj je *stupanj korporatizacije veći što je kontinuitet vlasti u gradovima dulji* i peta hipoteza prema kojoj je *stupanj korporatizacije veći u gradovima u*

kojima su na vlasti stranke desnice nisu potvrđene. Duljina mandata izvršnog čelnika i stabilnost mandata, neovisno o političkoj opciji, nema za posljedicu razvoj procesa korporatizacije. Izenađujući je to rezultat budući da je pretpostavka bila da su jedinice lokalne samouprave koje imaju dulji kontinuitet vlasti, pri čemu se podrazumijeva kontinuitet izvršne vlasti, sklonije riziku i osnivanju trgovačkih društava za obavljanje lokalnih javnih službi, a da su vlasti u jedinicama lokalne samouprave koje nemaju takav kontinuitet u postupcima osnivanja trgovačkih društava puno opreznije i nesklone takvim potezima koji se mogu u javnosti tumačiti negativno. Dosadašnja empirijska istraživanja Ferrya, Andrews, Skelchera i Wegorowskog te Tavaresa i Camoesa nisu kao indikator političkih čimbenika uzimali kontinuitet političke vlasti u jedinicama lokalne samouprave, već zastupljenost korporatizacije u odnosu na stranke desnice i ljevice. Istraživanje čimbenika korporatizacije u hrvatskim gradovima uključilo je oba indikatora, odnosno i kontinuitet vlasti u jedinicama lokalne samouprave i utvrđivanje stupnja korporatizacije u odnosu na četiri političke opcije pri čemu je bilo pretpostavljano da su stranke desnice sklonije, zbog zagovaranja tržišnih sloboda i poduzetničkog duha, osnivanju trgovačkih društava. Rezultati su pokazali da politička stabilnost i sigurnost okoline koja nije nemirna nije imala za posljedicu i veći stupanj korporatizacije iako su svi preduvjeti za takvu pojavu ispunjeni. Ako bi rezultati bili interpretirani samo na najvećem broju od osam mandata, onda bi se moglo zaključiti da je broj trgovačkih društava najveći u gradovima s najvećim brojem mandata izvršnog čelnika, no kako bi se moglo doći do takvog zaključka bilo bi nužno da su rezultati pokazali određene pravilnosti rasta trgovačkih društava s rastom broja mandata, što ipak nije potvrđeno korištenjem ANOVA testa i prezentiranim grafom.

Rezultati provedenog empirijskog istraživanja na uzorku od 634 trgovačkih društava u hrvatskim gradovima pružaju čvrst empirijski temelj za razumijevanje strukturnih odrednica korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima te pritom omogućuju relativno jasnu diferencijaciju između čimbenika koji imaju značajan utjecaj na razvoj korporatizacije i onih čiji se očekivani utjecaj pokazao zanemarivim. Potvrđene prve tri hipoteze — vezane uz veličinu gradova, indeks razvijenosti i veličinu proračuna te vrstu komunalnih djelatnosti upućuju na jasnu povezanost između razine urbanizacije, institucionalne složenosti i odabira organizacijskih modela u javnom sektoru. Veći gradovi, koji su prepoznatljiviji po većem intenzitetu društvenih i gospodarskih aktivnosti, raznim potrebama stanovništva i složenijoj infrastrukturi, prirodno teže modelima upravljanja koji nadilaze tradicionalne birokratske

strukture. U takvim sredinama javlja se potreba za organizacijskim rješenjima koja omogućuju agilnost, financijsku fleksibilnost i profesionalno upravljanje, što korporatizacija obavljanja komunalnih djelatnosti omogućuju u većoj mjeri nego obavljanje komunalnih djelatnosti u vlastitom aranžmanu.

Visoka razina fiskalne sposobnosti i napredniji razvojni profili hrvatskih gradova dodatno osnažuju tu tendenciju jer omogućuju uvjete za osnivanje trgovačkih društava koja zahtijevaju stabilne prihode, snažne kapacitete za investicije te strateško planiranje operativnih procesa. U tom smislu, empirijsko istraživanje potvrđuje teorijsku pretpostavku da korporatizacija nije tek organizacijska reforma, nego i institucionalni odgovor na rastuću kompleksnost urbanog upravljanja. Povećana razina proračunskih sredstava te razvijenija struktura lokalnog gospodarstva stvaraju kontekst u kojem profesionalno obavljanje komunalnih djelatnosti postaje nužnost, a ne opcija, čime se objašnjava izraženiji stupanj korporatizacije u ekonomski snažnijim gradovima.

Razlike u vrstama komunalnih djelatnosti i stupnju korporatizacije dodatno osnažuju argumentaciju o funkcionalnom karakteru procesa korporatizacije. Uslužne komunalne djelatnosti imaju obilježja koja pogoduju razvoju korporativnih modela: mogućnost generiranja vlastitih prihoda, jasnije definirane korisničke odnose te potrebu za tehnološkim i upravljačkim inovacijama. Za razliku od toga, komunalne djelatnosti koje se odnose na održavanje komunalne infrastrukture često su manje tržišno strukturirane, više regulirane i u većoj mjeri ovisne o proračunskim sredstvima. Izostanak mogućnosti komercijalizacije njihovih usluga, ograničena autonomija u upravljanju i visoki stupanj normativne obveznosti čine ih manje pogodnima za korporatizaciju.

Nasuprot snažnim poveznicama između korporatizacije i strukturno-ekonomskih čimbenika, rezultati istraživanja nisu potvrdili pretpostavku o utjecaju političkih čimbenika odnosno kontinuiteta vlasti i ideološke orijentaciju vladajućih stranaka. Naime, duljina mandata nije se pokazala kao indikator koji poticajno utječe na stupanj korporatizacije budući da je duljina mandata izvršnih čelnika najveća u manjim gradovima koji su osnovali svoja trgovačka društva, u pravilu opće namjene, prilikom svog osnivanja. Duljina mandata manje je prisutna u velikim gradovima gdje su promjene vlasti češće. Ovakav rezultat ispitivanja četvrte i pete hipoteze ima posebnu važnost jer se u teorijskim raspravama koje su bile izložene u trećem poglavlju često ističe kako političke elite, ovisno o ideološkom profilu ili stabilnosti vlasti, mogu imati sklonost prema

povećanom korištenju korporativnih modela upravljanja javnim uslugama. Međutim, u analiziranom kontekstu politički čimbenici nisu proizveli statistički značajan utjecaj, što upućuje na dva moguća tumačenja. Prvo, upravljanje komunalnim djelatnostima u hrvatskim gradovima može biti dovoljno tehnicizirano i profesionalizirano da političke razlike postaju relativno irelevantne. Drugo, korporatizacija se može percipirati kao funkcionalna nužnost, a ne kao politička strategija, što umanjuje razliku među lokalnim vlastima s različitog političkog spektra.

Ispitivanje četvrte i pete hipoteze implicira da se lokalni politički akteri, bez obzira s kojeg političkog spektra, suočavaju s vrlo sličnim operativnim i institucionalnim pritiscima, te da njihove odluke o organizacijskim modelima za obavljanje komunalnih djelatnosti proizlaze više iz pragmatičnih nego iz političkih razloga. Time se potvrđuje da korporatizacija predstavlja proces koji je bitno oblikovan strukturnim imperativima upravljanja gradovima kao složenim administrativnim i funkcionalnim sustavima, a ne političkim ciklusima ili preferencijama. Time se također potvrđuje da su demografski i ekonomski čimbenici „jači” u odnosu na političke čimbenike što čini korporatizaciju relativno stabilnom i predvidljivom u odnosu na promjene vlasti u hrvatskim gradovima. Potvrđene hipoteze ukazuju da je korporatizacija rezultat strukturnih, ekonomskih i funkcionalnih čimbenika – veličine gradova, razine razvijenosti i vrste komunalnih djelatnosti, a ne rezultat političke stabilnosti

Rezultati provedene analize pružaju uvide u složene procese korporatizacije komunalnih djelatnosti u hrvatskim gradovima. Dodatno, potrebno je naglasiti kako procesi korporatizacije nisu homogeni ni unutar pojedinih regija, već su značajno pod utjecajem specifičnih lokalnih uvjeta poput demografskih obilježja, razine urbanizacije te ekonomskih čimbenika koji oblikuju percepciju i potrebe za lokalnim javnim uslugama. Također, analiza pokazuje da postoji trend povećanja korporatizacije u uslužnim djelatnostima u regijama s naglašenim turističkim aktivnostima, gdje je potražnja za visokokvalitetnim uslugama nužna za održavanje konkurentnosti i zadovoljstva posjetitelja.

Unatoč potvrdi triju od pet hipoteza, odnosno većine hipoteza, rezultati istraživanja ukazali su na potrebu za daljnjom analizom utjecaja institucionalnih i organizacijskih čimbenika na procese korporatizacije. Primjerice, neuspjeh u potvrđivanju četvrte hipoteze otvara pitanje o tome u kojoj mjeri politička stabilnost ili kontinuitet vlasti doista utječu na strateške odluke lokalnih vlasti vezane uz osnivanje i upravljanje trgovačkim društvima. Moguće je da određeni vanjski

utjecaji, poput regulatornih promjena na nacionalnoj razini ili dostupnosti europskih fondova, imaju znatno veći utjecaj na korporatizaciju od samog trajanja političkog mandata na lokalnoj razini. Ovi rezultati naglašavaju važnost kontinuiranog praćenja i prilagodbe politika vezanih uz upravljanje lokalnim javnim službama, uz nužnost dubljeg razumijevanja kako lokalni i regionalni specifični čimbenici oblikuju procese korporatizacije u Republici Hrvatskoj.

Zaključno, za potrebe utvrđivanja čimbenika korporatizacije u hrvatskim gradovima bilo bi oportuno ubuduće ispitati utjecaj kvalitete osposobljenosti uprava na stupanj korporatizacije. Stručnost uprava trebala bi imati pozitivne učinke na upravljanje trgovačkim društvima i njihov rast i razvoj kako za korporatizirana trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, tako i za krajnje korisnike odnosno kupce lokalnih javnih usluga jer su cijena i kvaliteta tih usluga od posebnoga interesa za njihove korisnike.

7. ZAKLJUČAK

7.1. Uvodna razmatranja

Reforme javne uprave, potaknute doktrinom novog javnog menadžmenta, koje su zahvatile državnu upravu, lokalnu i regionalnu samoupravu i javne službe, otvorile su veliki prostor dotad nepoznatim inovacijama u javnom sektoru i omogućile ulazak tržišnih vrijednosti karakterističnih za privatni sektor u poslove javnog sektora. Učestali ciklusi financijskih kriza u svijetu i smanjenje prihoda središnje države te jedinica lokalne samouprave imali su za posljedicu sve manje proračunskih sredstava za financiranje lokalnih javnih službi kao onih službi koje su najbliže građanima na određenom teritorijalnom području. Dinamičan tehnološki razvoj i sveprisutan proces *europizacije* dovode do izmicanja jedinica lokalne samouprave iz obavljanja lokalnih javnih službi. Suvremene lokalne javne službe zahvatili su trendovi *privatizacije*, *liberalizacije*, *deregulacije*, *korporatizacije* te u novije vrijeme, nakon što su se pokazali određeni nedostaci tih trendova, *remunicipalizacije*. Svaki od tih procesa bio je aktualan i odgovarajući za određeno razdoblje u razvoju lokalnih javnih službi i imao je određene rezultate u vidu smanjenja troškova njihovoga obavljanja, stvaranja novih dodatnih prihoda jedinica lokalne samouprave za obavljanje drugih lokalnih javnih službi, obavljanja drugih lokalnih javnih službi koje su bile financijski neisplative, pojednostavljenja pravnog okvira njihovog obavljanja i ono najvažnije što se očekivalo - povećanja učinkovitosti njihovoga obavljanja.

Zadatak jedinica lokalne samouprave jest postići što bolje rezultate tih trendova kako bi se od generiranih novih prihoda stvorila dodana vrijednost za pružanje drugih lokalnih javnih usluga koje bi predstavljale „nadstandard” i potaknuo time dodatni razvoj jedinica lokalne samouprave i njihovu samoodrživost u odnosu na sve učestalije financijske neravnoteže koje rezultiraju neravnotežom u njihovim proračunima. Cilj jedinica lokalne samouprave treba biti povećanje kvalitete lokalnih javnih usluga uz smanjenje cijene tih usluga s obzirom na mogućnost natjecanja različitih pružatelja lokalnih javnih usluga na tržištu koje nije ograničeno dodatnim barijerama već samo zakonima tržišta uobičajenim za privatni sektor. *Liberalizacija* otvara mogućnost natjecanja među pružateljima lokalnih javnih službi što za posljedicu ima natjecanje među pružateljima lokalnih javnih službi, bolju kvalitetu njihovog obavljanja i niže cijene usluga za građane kao

krajnje korisnike. Pritom se često polazi od pretpostavke da subjekti javnoga i privatnoga prava mogu jednako učinkovito obavljati određenu lokalnu javnu uslugu. Međutim, s obzirom na trend *remunicipalizacije* ta je pretpostavka vrlo dvojbeni s obzirom na činjenicu da je privatnim pružateljima lokalnih javnih usluga primarni cilj ostvarivanje dobiti, a tek onda kvaliteta lokalnih javnih usluga. Nasuprot tome, jedinicama lokalne samouprave pružanje lokalnih javnih usluga visoke kvalitete uz što manje cijene primarna je zadaća kao dijela cjelokupne lokalne politike koju provode.

Razvojna uloga jedinica lokalne samouprave kao generatora gospodarskog napretka najnižeg teritorijalnog ranga sve je izraženija, a u tom smislu jedinice lokalne samouprave moraju biti brze, efikasne i učinkovite u obavljanju komunalnih poslova kako bi te lokalne javne službe bile dostupne postojećim gospodarskim subjektima na svom području kao i onima koji tek žele ostvariti određenu gospodarsku aktivnost na području jedinice lokalne samouprave. Brzi razvoj gospodarstva i dislokacija velikih gospodarskih subjekata u manje jedinice lokalne samouprave koje imaju manje komunalne troškove nego u velikim gradovima nalažu osnivanje dovoljno kapacitiranih i opremljenih trgovačkih društava koja će biti sposobna pratiti stalne potrebe takvih gospodarskih subjekata. U slučaju već osnovanih trgovačkih društava to znači njihovu maksimalnu tehničku opremljenost i dovoljne ljudske kapacitete kako bi bili spremni zadovoljiti potrebe tih velikih gospodarskih subjekata. Također, rastu potrebe građana za obavljanjem što širega spektra lokalnih javnih službi i traži se njihovo brzo, učinkovito, ali i što jeftinije obavljanje koje se pritom koristi opremu suvremene tehnologije. Stoga su i tehnološki čimbenici također bitni za razvoj procesa korporatizacije tako da uvođenje naprednih tehnologija može dovesti do veće brzine u obavljanju lokalnih javnih službi, ali kao negativnu posljedicu može imati smanjenu potrebu za radnom snagom.

Međutim, često su resursi jedinica lokalne samouprave ograničeni, financijski kapaciteti slabi, ljudski resursi odgovarajuće struke i zanimanja nedostatni, a postojeća tehnologija kojom se obavljaju pojedine lokalne javne službe zastarjela. Učestale promjene u gospodarskim trendovima i rast cijena energenata imaju značajan utjecaj i na cijene komunalnih usluga pa stoga uloga jedinica lokalne samouprave može doći do izražaja u vidu sufinanciranja obavljanja određene komunalne djelatnosti kako bi njihova cijena ostala prihvatljiva što širem krugu njezinih korisnika. Pritom, jedinice lokalne samouprave sve opreznije valoriziraju isplativost uvođenja što većeg broja novih komunalnih djelatnosti s ciljem razvoja kvalitete života na svojem području. Naime,

izuzetno je važno procijeniti rizike za eventualnu neučinkovitost i potencijalu štetu u slučaju odabira novih komunalnih djelatnosti što se može manifestirati kroz izbor pogrešnog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti, odnosno preuzimanja obavljanja onih komunalnih djelatnosti koje nisu financijski isplative za jedinice lokalne samouprave odnosno čiji su rashodi obavljanja veći od njihovih prihoda. Također, kao što je već istaknuto pretjerana upravljačka autonomija trgovačkih društava može rezultirati neispunjavanjem postavljenih ciljeva jedinice lokalne samouprave, odnosno provođenja zadanih lokalnih politika u području komunalnih djelatnosti. Stoga je potrebno postići ravnotežu između ta dva zahtjeva koji se postavljaju pred jedinice lokalne samouprave.

U zaključku ove doktorske disertacije izložit će se prvo osvrt na prednosti i nedostatke izabranog teorijskog modela korporatizacije koji je uključio četiri teorije. Nadalje, ocjenit će se razina procesa korporatizacije u Republici Hrvatskoj s obzirom na čimbenike korporatizacije koji su ispitivani uz prijedloge daljnjih istraživanja u području korporatizacije. Upravljačka autonomija je bitan element uspješnih procesa korporatizacije, a koja dosad nije bila empirijski istraživana kao poseban čimbenik procesa korporatizacije u Republici Hrvatskoj zbog čega, iako nije tema ove doktorske disertacije, posebno je analizirana kao posebno područje kojemu se mora dati važnost u daljnjim teorijskim analizama i empirijskim istraživanjima iz područja korporatizacije. Nadzor rada trgovačkih društava i intenzitet nadzora također može biti dobar prediktor u razvoju procesa korporatizacije te je potrebno daljnje istraživanje i ovom segmentu koji je izuzetno važan kako bi korporatizacija zadovoljila ponekad dva nespojiva interesa – tržišni i javni. Stoga će se ukratko dati prijedlog prikladnog stupnja nadzora rada trgovačkog društva u odnosu na sve dionike koji sudjeluju ili imaju interes u što uspješnijem djelovanju trgovačkog društva. Korporativno upravljanje također predstavlja bitan segment za uspješno djelovanje trgovačkog društva i mogući poticaj za daljnji razvoj procesa korporatizacije u onim jedinicama koje su uspješno pokrenule procese korporatizacije, ali ih iz određenih razloga nisu nastavile širiti osnivanjem novih trgovačkih društava. Na kraju, korporatizaciju u Republici Hrvatskoj potrebno je dalje razvijati o čemu se daju određena zapažanja i prijedlozi.

7.2. Izabrani teorijski model korporatizacije

Izabrani teorijski model korporatizacije uključio je četiri teorije: teoriju otvorenog sustava, teoriju kontingencije, teoriju transakcijskih troškova i principal-agent teoriju. U kontekstu korporatizacije svaka teorija daje određena objašnjenja zašto se jedinice lokalne samouprave odlučuju za korporatizaciju kao modalitet obavljanja lokalnih javnih službi. Teorija otvorenog sustava temelji se na ideji da organizacije nisu izolirane, već su u stalnoj interakciji s vanjskim okruženjem, odnosno naglašava utjecaj vanjskih čimbenika na organizacijske promjene. Nedostatci odabrane teorije su prekomjerna složenost i apstraktnost što dovodi do njezine otežane primjene u praksi jer ne uzima dovoljno u obzir unutarnje aspekte organizacije. Okruženje organizacije teško je mjerljivo, odnosno utjecaj vanjskih čimbenika može biti vrlo teško kvantificirati dok prekomjerna ovisnost o vanjskom okruženju može dovesti do zanemarivanja unutarnjih čimbenika koji također imaju ključnu ulogu u upravljanju organizacijom. Na primjeru trgovačkih društava davanje značaja samo vanjskim demografskim, ekonomskim ili političkim čimbenicima nije dovoljno da bi se objasnilo zašto do korporatizacije dolazi budući da postoje još mnogi vanjski čimbenici (pravni, institucionalni, tehnološki) i unutarnji čimbenici (upravljački) koji imaju manje ili više utjecaja na razvoj procesa korporatizacije.

Teorija kontingencije tvrdi da ne postoji najbolji način za strukturiranje organizacije, već da organizacijska struktura ovisi o specifičnim uvjetima i okolnostima s kojima se organizacija suočava poput njezine veličine, tehnologije koju koristi i tržišnih uvjeta. Organizacijska struktura i menadžment moraju biti prilagođeni specifičnim uvjetima u kojima organizacija djeluje. U kontekstu korporatizacije, kada bi se kao kontingencijski faktor promatralo promjenjivo okruženje (npr. regulativa Europske unije ili fiskalni pritisci), tada se od organizacije očekuje veća fleksibilnost i profesionalizacija upravljanja što može korporatizacija omogućiti jer je njezin bitan element upravo profesionalizacija upravljanja i prilagodljivost tržištu. Ako bi kontingencijski faktor bio tehnološki razvoj, tada je korporatizacija najbolji modalitet za obavljanje lokalnih javnih službi budući da nove tehnologije zahtijevaju brže odlučivanje i veću stručnost što je i obilježje korporatizacije. Ako je kontingencijski faktor pritisak na proračun, tada se kao potreba javlja odabir modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi koji smanjuje javnu potrošnju, a što je opet obilježje korporatizacije. Kada je kontingencijski faktor politička volja i institucionalni kapacitet odnosno jaka politička volja i sposobnost nadzora, korporatizacija može biti idealan modalitet

budući da javni interes može u određenoj mjeri biti zadovoljen. Nedostatci teorije kontingencije su previše fleksibilnosti u njezinoj primjeni, složenost analize budući da svaka situacija zahtijeva specifičan pristup te nedostatak standardizacije u organizacijama što stvara nesklad. Korporatizacija, koja uključuje promjenu u načinu upravljanja i poslovanja, koristi pristup prilagodbe specifičnim uvjetima tržišta. I uz sve navedene nedostatke teorija kontingencije, u kontekstu ispitivanja čimbenika korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti, pružila je fleksibilan, strukturiran okvir za analizu korporatizacije komunalnih djelatnosti. Teorija pomaže u razumijevanju zašto je korporatizacija uspješna, a kada može dovesti do problema poput smanjene odgovornosti, nedovoljne kontrole ili udaljavanja od javnoga interesa. S obzirom da u navedeni kontingencijski čimbenici ujedno i čimbenici korporatizacije koji su ispitivani u ovoj doktorskoj disertaciji teorija kontingencije pokazala se kao ključna u objašnjavanju zašto i pod kojim uvjetima dolazi do procesa korporatizacije.

Teorija transakcijskih troškova temelji se na ideji da organizacije moraju minimizirati troškove koji nastaju prilikom obavljanja transakcija, bilo unutar same organizacije ili prema vanjskim subjektima. Korporatizacija se može promatrati kao odgovor na visoke transakcijske troškove koji nastaju pri pružanju lokalnih javnih usluga i može se smatrati optimalnim rješenjem kada su transakcijski troškovi previsoki za tržišni model (npr. privatizaciju). Korporatizacija se, s obzirom na potencijalno visoke transakcijske troškove drugih modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi, nameće kao rješenje koje omogućava fleksibilnost, zadržava javno vlasništvo uz upravu te omogućava bržu prilagodbu od klasične uprave. Njezini nedostatci su prekomjerna racionalnost, nedovoljno uzimanje u obzir kvalitete te složenost u praćenju transakcija. Uz navedene nedostatke, teorija transakcijskih troškova pomaže u razumijevanju zašto i kada je korporatizacija komunalnih djelatnosti optimalna opcija za obavljanje lokalnih javnih službi u jedinicama lokalne samouprave. Ona ukazuje da korporatizacija može biti efikasan hibrid između tržišta i jedinice lokalne samouprave kada su troškovi transakcija previsoki, a tradicionalno obavljanje *in-house* presporo i neučinkovito.

Principal-agent teorija bavi se odnosom između principala i agenta pri čemu postoje problemi u usklađivanju interesa između tih dviju strana. Korporatizacija uključuje uvođenje uprava koje posluju prema tržišnim načelima iako trgovačko društvo ostaje u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Uprave imaju bolji uvid u troškove, učinke i internu dinamiku trgovačkog društva od jedinica lokalne samouprave i građana. Međutim, uprave mogu maksimizirati vlastite

interese, a da pritom ne vode brigu o javnom interesu. Politički nadzor može biti ograničen ili nekompetentan dok građani često ne znaju tko je odgovoran za lošu lokalnu javnu uslugu – uprava ili jedinica lokalne samouprave i politički predstavnici. Korporatizacija uvodi ugovorne i institucionalne mehanizme kontrole poput nadzornih odbora, učinkovitog sustava izvještavanja, učinkovitog postavljanja ciljeva, transparentnog i javnog izvještavanja te političke odgovornosti. Njezini nedostaci su neusklađenost ciljeva i strategija principala i agenta, asimetrija informacija, prekomjerna kontrola i nedovoljna pažnja prema dugoročnim ciljevima. Zaključno, principal-agent teorija nudi snažan okvir za razumijevanje izazova i potencijala korporatizacije lokalnih javnih službi jer objašnjava odnos između političkih predstavnika jedinica lokalne samouprave i uprava u trgovačkim društvima, objašnjava mehanizme nadzora i odgovornosti te identificira uvjete pod kojima korporatizacija može povećati učinkovitost bez gubitka javnoga interesa. Iako svaka teorija pruža korisne alate za razumijevanje korporatizacije, sve one imaju svoje slabosti koje proizlaze iz pretpostavki koje čine njihove osnovne okvire. Nedostaci se uglavnom odnose na prekomjernu pojednostavljenost stvarnih uvjeta u organizacijama, prekomjerno oslanjanje na racionalnost te teškoće u primjeni u stvarnim, dinamičnim i kompleksnim okružjima.

Unatoč navedenom, teorija otvorenog sustava čini se najprikladnijom za razumijevanje čimbenika korporatizacije budući da interakcija organizacija-okolina i jedinice lokalne samouprave-trgovačko društvo pokazuje najviše sličnosti u razumijevanju čimbenika korporatizacije. Međutim, za dublje razumijevanje procesa korporatizacije, nužno je koristiti integrirani pristup koji uzima u obzir sve ove četiri teorije u kombinaciji s empirijskim podacima i specifičnim organizacijskim kontekstima.

7.3. Razina procesa korporatizacije u Republici Hrvatskoj

U ovoj doktorskoj disertaciji prikazani su proces i čimbenici korporatizacije obavljanja komunalnih djelatnosti trgovačkih društava u vlasništvu 128 gradova u Republici Hrvatskoj. Predmet empirijskog istraživanja bila su trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti u vlasništvu 128 gradova u Republici Hrvatskoj, no ne i ona u vlasništvu općina, županija i središnje države. Cilj empirijskog istraživanja bio je izraditi i na reprezentativnom empirijskom materijalu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ispitati teorijski model s pomoću kojeg bi se mogli utvrditi čimbenici *demografske, ekonomske i političke* prirode koji utječu na stupanj

korporatizacije hrvatskih gradova te valorizirati utjecaj svakog od čimbenika korporatizacije na organizacijsku diferencijaciju u jedinicama lokalne samouprave.

Osnovni smisao korporatizacije jest poboljšati učinkovitost, kvalitetu i upravljanje trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a da pritom jedinice lokalne samouprave ne izgube u potpunosti kontrolu nad obavljanjem komunalnih djelatnosti takvih korporativnih entiteta. To se može dogoditi u slučaju privatizacije kada privatizirano trgovačko društvo ima potpunu autonomiju u pogledu obavljanja lokalnih javnih službi odnosno kvalitete njihova obavljanja i određivanja njihove cijene. Naime, javni je interes jedinica lokalne samouprave zadržati određen stupanj kontrole nad obavljanjem komunalnih djelatnosti koje će biti što kvalitetnije i što pristupačnije cijene za građane kao korisnike lokalnih javnih službi.

Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj pretežito se oslanjaju na trgovačka društva kao dominantan organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti koje su osnovale u tu svrhu kao javno-sektorski model, dok se sudjelovanje privatnog sektora u pružanju lokalnih javnih usluga ne primjenjuje u dovoljnoj mjeri. Republika Hrvatska nema dugogodišnju tradiciju korporatizacije budući da se tek uspostavom novog društveno-političkog uređenja 1990. godine uspostavlja slobodno tržište u kojem je trgovačko društvo dominantan oblik, inovacije u obavljanju lokalnih javnih službi su rijetkost, nadzor obavljanja lokalnih javnih službi je nepotpun, a zaštita potrošača kao krajnjih korisnika slaba, deklaratorna i tek u razvoju.

I uz sve navedene nedostatke, kvaliteta i stupanj korporatizacije u Republici Hrvatskoj su na zadovoljavajućoj razini iako su potrebna određena poboljšanja. Ponajprije ne postoji strategija utemeljena na analizama koje je sve komunalne djelatnosti ekonomski isplativo korporatizirati, odnosno koje će komunalne djelatnosti na temelju korporatizacijskih procesa biti kvalitetnije obavljane prema građanima u jedinicama lokalne samouprave te uz kakvu cijenu i dostupnost. Pritom treba sagledati svaku pojedinu komunalnu djelatnost, resurse koji su na raspolaganju kao i ljudske potencijale koji bi u trgovačkom društvu trebali izvršavati tu komunalnu djelatnost. Jedinice lokalne samouprave trebaju obavljanje komunalnih djelatnosti organizirati što bolje, jeftinije i efikasnije te ih prilagoditi stvarnim potrebama i interesima građana na svom području. Međutim, kao otvorena pitanja detektiraju se trenutak kada treba pokrenuti korporatizaciju što je često stihijski i bez prethodnih procjena donošenja takvih odluka, osiguranje sredstava za troškove korporatizacije, zaštite potrošača, osiguranja zadovoljavajuće kvalitete lokalnih javnih usluga,

uspostavljanja neovisnih regulacijskih tijela, normativne aktivnost države u području reguliranja korporatizacije, zaštite javnog interesa, osiguranja da korporatizacija ne bude na štetu javnog interesa kao i usklađivanja odnosa različitih uloga lokalne samouprave (socijalna, ekološka i druge).

Daljnja istraživanja iz područja korporatizacije u Republici Hrvatskoj trebalo bi provoditi na razini trgovačkih društava u vlasništvu općina kako bi se empirijsko utvrdilo i provjerilo koliko učinkovito korporativni entiteti u malim hrvatskim općinama obavljaju komunalne djelatnosti i koji su čimbenici bili ključni za osnivanje takvih trgovačkih društava u općinama. Pritom, trebalo bi diferencirati i istraživanje provesti na manjem uzorku određenih teritorijalnih područja sa specifičnim karakteristikama (teritorijalna razvedenost, gospodarska iznadprosječna razvijenost) poput bogatih primorskih općina kao posebnom uzorku zbog njihovih jakih financijskih kapaciteta te na uzorku brdsko-planinskih općina s razvedenom strukturom naselja i manjim financijskim kapacitetom. Pritom treba utvrditi kako se osnivanjem trgovačkih društava poboljšala učinkovitost i kvaliteta pružanja komunalnih usluga, smanjio trošak pružanja komunalnih usluga s obzirom na ekonomiju razmjera te je li došlo do smanjenja ili povećanja stupnja upravljačke autonomije uprava tih trgovačkih društava. Također, potrebno je utvrditi je li politički utjecaj izvršnih čelnika u tim jedinicama lokalne samouprave bio manje ili više zastupljen u određenim poslovnim aktivnostima (npr. projektnim zadatcima, intenzitetu komunalnih aktivnosti ili politici zapošljavanja).

Stoga je cilj ove doktorske disertacije bio, na temelju uvida u postojeća empirijska istraživanja i kritičke analize u području korporatizacije, dati doprinos sa svrhom poticanja i razvoja procesa korporatizacije u Republici Hrvatskoj, unaprjeđenja načina vođenja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave kroz javno korporativno upravljanje te ukazivanje na nužno normativno uređenje korporatizacije. Navedeno bi za posljedicu imalo multiplicirajuće pozitivne učinke na stanje cjelokupnoga sustava komunalnoga gospodarstva, ekonomiju na mikrorazini jedinica lokalne samouprave i društvo u cjelini. Pritom je potrebno poštivati domaću upravnu tradiciju, ustaljen sustav trgovačkih društava na razini jedinica lokalne samouprave te različita komparativna iskustva koja su djelomično prikazana u ovoj doktorskoj disertaciji. Iako većina trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave posluju bez ostvarivanja značajnog poslovno pozitivnog rezultata, ovise primarno o proračunima jedinica lokalne samouprave koji ih većinski financiraju, a mali dio prihoda ostvaruju na tržištu, imaju

slabe ljudske potencijale. Navedeno nije bilo predmet ove doktorske disertacije iako je osnovni cilj korporatizacije povećati efikasnost trgovačkih društava kako bi ona ostvarivala bolje poslovne rezultate što podrazumijeva minimalnu dobit i visoku kvalitetu lokalnih javnih usluga.

7.4. Upravljačka autonomija kao bitna komponenta uspješnih procesa korporatizacije

Utjecaj personalnih čimbenika odnosno uprava s profesionalnim kompetencijama na razvoj korporatizacije nije istražen u ovoj doktorskoj disertaciji. No, kako se radi o bitnom čimbeniku koji može utjecati na poslovanje trgovačkih društava važno je, radi budućih empirijskih istraživanja, ukazati i na taj čimbenik. Naime, zbog učestalih kadrovskih promjena u trgovačkim društvima kao i zakonske elastičnosti u propisivanju općih uvjeta za imenovanje uprava u trgovačkim društvima, nije moguće istražiti koliko je uspješno vođenje postojećih trgovačkih društava utjecalo na osnivanje novih trgovačkih društava u istoj jedinici lokalne samouprave te kakve su bile posljedice lošeg vođenja trgovačkih društava i je li uspostavljen sustav odgovornosti u takvim trgovačkim društvima. Pritom je, osim stručnih i drugih kvalifikacija uprava u trgovačkim društvima, važno u obzir uzeti i druge parametre poput poslovnog rezultata trgovačkog društva, analize prihoda koji nisu s osnove dotacija/subvencija jedinice lokalne samouprave, razine korporativnog upravljanja, plaća radnika, stanja ljudskih potencijala u društvu, ispunjavanja suvremenih uloga lokalne samouprave poput okolišne uloge, uključivanja građana u procese donošenja odluka u trgovačkom društvu, ispunjavanja načela javnosti i drugo. Stoga je izuzetno važno uspostaviti konkretan sustav odgovornosti kao i sustav nagrađivanja uprava putem određivanja plaća na temelju učinka i to onih uprava koje uspijevaju, osim zadovoljavanja javnoga interesa u obavljanju komunalnih djelatnosti, ostvariti i što bolje poslovne rezultate, ne samo u vidu većih prihoda nad rashodima odnosno ostvarenja dobiti, već i u primjeni modernih tehnologija rada, reinvestiranja dobiti u pružanju novih tehnološki naprednih usluga, razvoja ljudskih potencijala kao i uspostavljanja zadovoljavajućeg sustava korporativnog upravljanja.

Autonomija uprava u trgovačkim društvima izuzetno je važna za realizaciju strateških ciljeva trgovačkog društva s obzirom na vanjske i unutarnje čimbenike koji djeluju na trgovačko društvo i očekuje se da će veći stupanj autonomije uprava imati pozitivno utjecati na realizaciju strateških ciljeva u većem opsegu. Strateški ciljevi trgovačkog društva moraju biti jasno definirani i realno ostvarivi s jasno određenim vremenskim intervalima svog ostvarenja. Iako uprave mogu

imati određena ograničenja u realizaciji strateških ciljeva trgovačkog društva u vidu zakonskih ograničenja, nekompatibilnosti uprava u trgovačkim društvima s izvršnim čelnikom u jedinici lokalne samouprave, razlikama u političkim ciljevima s planovima poslovanja trgovačkog društva kao i ograničenjima u pogledu različitih političkih ciljeva u slučaju kada su vlasnici trgovačkog društva više jedinica lokalne samouprave, veći stupanj njihove autonomije pozitivno će utjecati na realizaciju strateških ciljeva.

Važnu ulogu u realizaciji strateških ciljeva trgovačkog društva ima autonomija u smislu upravljanja ljudskim potencijalima odnosno kadrovima koji će, s obzirom na specifična znanja i vještine koje posjeduju, učinkovitije i brže pomoći upravi u realizaciji strateških ciljeva vodeći brigu o njihovoj društvenoj ulozi. Takvi kadrovi trebaju se birati u transparentnom postupku, a njihova uloga u ispunjavanju strateških ciljeva trgovačkog društva je ključna. Pritom, ravnoteža između strateških ciljeva trgovačkog društva i političkih ciljeva jedinice lokalne samouprave mora biti konstantna tako da strateški ciljevi moraju biti usklađeni s političkim ciljevima pri čemu mora postojati kontrolni mehanizam jedinice lokalne samouprave nad radom uprave trgovačkog društva čiji je osnovni zadatak učinkovito upravljanje trgovačkim društvom.

Autonomija uprave ne može biti neograničena i izvan jasno određenih strateških ciljeva trgovačkog društva, već mora biti u skladu s ovlastima uprave propisanim aktom o osnivanju trgovačkog društva, ugovornim odnosom i dobrim poslovnim običajima. Ovlasti uprave ne smiju biti načelo, već taksativno određene i u skladu sa svim segmentima koje određena uprava u trgovačkim društvima obavlja. To znači da se moraju jasno odrediti ovlasti uprave u odnosu na druge organe trgovačkog društva kao i na sadržaj opisa radnog mjesta uprave. S obzirom na hijerarhijske odnose između organa trgovačkog društva to podrazumijeva potrebu za određenim suglasnostima na određene odluke uprave, neovisno o tome radi li se o suglasnosti nadzornog odbora ili skupštine koju čini izvršni čelnik u jedinici lokalne samouprave. Također, navedeno obuhvaća i mogućnost podnošenja izvješća o radu uprave predstavničkom tijelu u jedinici lokalne samouprave ili npr. određenim neformalnijim skupinama građana poput zborovima građana. Dakle, moraju se odrediti hijerarhijski odnosi i sadržaj poslova uprave. Uprava ne smije donositi odluke koje nisu u interesu jedinice lokalne samouprave odnosno interesa građana kao krajnjih korisnika lokalnih javnih usluga te stoga mora postojati određena razina kontrole putem organa trgovačkog društva ili političke kontrole izvršnog čelnika u jedinici lokalne samouprave, a sve s ciljem ispunjenja javnog interesa.

Izvršni čelnik mora stvoriti uvjete za dostupnost lokalnih javnih usluga svim korisnicima na jednak način i uz što manju cijenu. Stupanj te kontrole također ne smije biti neograničen i morao bi se voditi u okviru ispunjenja političkih ciljeva u jedinici lokalne samouprave, ali uz uvažavanje strateških ciljeva trgovačkog društva i javnoga interesa. Zato je potrebno da su politički ciljevi i strateški ciljevi jednako mjerljivi na temelju određenih objektivnih kriterija iako su ciljevi u javnom sektoru često nejasni i nemjerljivi, jasno iskomunicirani te u skladu s potrebama građana kao krajnjih korisnika lokalnih javnih usluga. Rizik slabog stupnja kontrole jedinice lokalne samouprave i visokog stupnja autonomije uprava odnosno visokog stupnja kontrole jedinice lokalne samouprave, a slabog stupnja autonomije uprava snose građani jer zbog lošeg upravljanja trgovačkim društvom može doći do smanjene kvalitete u obavljanju lokalnih javnih službi ili visoke cijene njihovog obavljanja, što sve može negativno utjecati na građane kao korisnike lokalnih javnih službi.

Uprave trgovačkih društava često se susreću s različitim izazovima. Prvenstveno imaju ograničene financijske resurse jer su cijene lokalnih javnih službi odnosno komunalnih usluga ograničene zbog zaštite javnoga interesa, nedostatnih ljudskih potencijala tj. zaposlenika s odgovarajućima znanjima i vještinama. Nadalje financijski resursi trgovačkih društava mogu biti ograničeni i zbog zastarjelih tehnoloških rješenja kojima se koriste službe u obavljanju lokalnih javnih službi koriste, pretjerane birokratizacije u smislu mnogobrojnih zakonskih i podzakonskih propisa te općih akata jedinica lokalne samouprave kao i akata organa trgovačkog društva. Također, uzrok može biti i u pronalaženju ravnoteže između političkih ciljeva jedinice lokalne samouprave i strateških ciljeva trgovačkog društva te zadovoljavanja različitih propisanih standarda u pogledu kvalitete obavljanja lokalnih javnih usluga. Sve te zahtjeve uprave trgovačkih društava moraju zadovoljiti s ciljem zadovoljavanja interesa građana uz uvjete najmanje moguće cijene.

Stručne i kompetentne uprave, iako mogu biti pod određenim političkim utjecajem, vjerojatno će se lakše oduprijeti izvršnim čelnicima u jedinicama lokalne samouprave. Pritom se postavlja pitanje motivacije takvih uprava u trgovačkim društvima za upravljanje trgovačkim društvima koja su pod utjecajem politike, bez mogućnosti ostvarivanja bonusa na plaću za iznimno uspješne rezultate, odnosno neadekvatnog sustava nagrađivanja i kažnjavanja, uz učestale pritiske lokalne politike na poslovnu politiku te kadrovska rješenja u trgovačkom društvu kao i provođenje

populističkih mjera koje se često kose s poslovnom politikom i strateškim ciljevima trgovačkog društva.

Nadalje, osim nužno veće autonomije uprava u trgovačkim društvima nužno je osigurati i sustav sankcioniranja u slučaju većih propusta u radu. Autonomija mora uključivati pravo odabira kvalificiranih kadrova u ustrojstvenim jedinicama trgovačkog društva bez ikakvog mehanizma drugih organa trgovačkog društva koji bi tu autonomiju ograničavao kao u slučaju prava skupštine ili nadzornog odbora da interveniraju u sistematizaciju radnih mjesta. Konkurentno radno okružje mora imati za posljedicu povećanje učinkovitosti pružanja lokalnih javnih usluga, a zaposlenici takvih trgovačkih društava moraju odgovorno, u skladu s ciljevima poslovne politike i zaštite javnog interesa, obavljati komunalne djelatnosti s ciljem zadovoljavanja krajnjih korisnika - građana. Pritom je za zadržavanje što stručnijih kadrova važno osigurati pravedan sustav plaća koji će biti utemeljen na vrednovanju svakog pojedinog radnog mjesta te dodatnog plaćanja po učinku za one zaposlenike koji ostvaruju iznadprosječne rezultate u obavljanju djelatnosti trgovačkog društva.

Nedostatak efikasne kontrole nad upravom proizlazi iz činjenice da su građani posredno zapravo vlasnici trgovačkoga društva budući da trgovačka društva u jedinicama lokalne samouprave osnivaju predstavnička tijela građana na temelju svojeg općeg akta, a da između građana i uprave stoji država i nekoliko razina teritorijalnoga upravnog sustava. Svi oni obavljaju funkcije koje u trgovačkom društvu u privatnom vlasništvu ima samo jedna osoba. Nadzor nad radom trgovačkih društava je slab, a često postoje i politička ograničenja koja onemogućavaju smjenu nekompetentne uprave.

Netransparentnost poslovanja također predstavlja problem budući da trgovačka društva o svojim rezultatima poslovanja u pravilu izvještavaju samo jedinice lokalne samouprave koje nadziru njihov rad, pri čemu dolazi do situacije da se izvještava jedinica lokalne samouprave koja i sama ima svoje predstavnike u organima toga trgovačkoga društva. Bez nezavisnoga i javnoga nadzora dolazi do brojnih mogućnosti za netransparentno poslovanje kao i korupciju, što je pojava na koju Bergh ukazuje u svojem istraživanju čimbenika korporatizacije u Švedskoj.

Građani nemaju direktnu interakciju s upravama u trgovačkim društvima te ne mogu analizirati i nadgledati kompetencije i rad uprava, a njihov jedini interes ispunjava se u zadovoljstvu lokalnim javnim uslugama koje takva trgovačka društva pružaju. Također, građani

mogu indirektno kazniti loše vođenje trgovačkih društava tijekom izbora budući da sa svakom promjenom vlasti dolazi i do kadrovskih promjena u trgovačkim društvima kojima su te jedinice lokalne samouprave vlasnici i osnivači. Međutim, radi se o načinu utjecaja na kadrovska rješenja koji građani pokazuju u jednom dužem razdoblju, nakon isteka mandatnog razdoblja izvršnog čelnika u jedinici lokalne samouprave. Stoga su participacija građana i pronalazak najboljega modela utjecaja građana na rad trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave bitni elementi u cilju poboljšanja kvalitete obavljanja lokalnih javnih usluga. Lokalne javne službe moraju kvalitetno i ekonomično obavljati svoje poslove, ali uz glavni zadatak i svrhu da javna služba služi javnom interesu, odnosno građanima.

Model kojim su pojedine zemlje osigurale kvalitetno vođenje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave je njihovo tretiranje kao korporacija kojima upravljaju uprave s razvijenim općim i specifičnim znanjima iz područja komunalnog gospodarstva, financija, upravljanja ljudskim potencijalima, javne nabave, a da su pritom izuzeti od utjecaja političara. Stoga je korporatizacija model kojim se kroz razdvajanje vlasničke i upravljačke funkcije trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave stavljaju izvan direktne kontrole političkih stranaka na vlasti u jedinicama lokalne samouprave, čime se želi postići učinkovitije djelovanje tih trgovačkih društava.

Trgovačka društva koja obavljaju komunalne djelatnosti potrebno je jače kontrolirati budući da pružaju javne usluge koje se moraju kontinuirano i kvalitetno pružati svim građanima na određenom teritorijalnom području, no pritom politička kontrola mora biti svedena na minimum. Zapravo, radi se pronalaženju ravnoteže između upravljačke samostalnosti uprava u obavljanju djelatnosti trgovačkog društva i političkoj odgovornosti prema jedinicama lokalne samouprave kao vlasnika i osnivača trgovačkog društva.

Jako je važno razdvojiti odluke političke naravi koje su vezane uz rad trgovačkih društava i koje donose jedinice lokalne samouprave od operativnih odluka koje donose uprave. Te dvije vrste odluka moraju biti usklađene, odnosno odstupanja u sadržaju takvih odluka mogu štetno djelovati na poslovanje trgovačkih društava, poslovni rezultat i ostvarenje lokalnih javnih politika u pogledu razvoja jedinica lokalne samouprave. Stoga je izuzetno važno da uprave prilikom usuglašavanja takvih odluka s jedinicama lokalne samouprave vode računa o javnom interesu. Također, važno je da se poslovni rezultati takvih trgovačkih društava temelje isključivo na dobrom

upravljanju, a da jedinica lokalne samouprave preko svojih mehanizama ima uvid samo u poslovne rezultate uz mogućnost preispitivanja kvalitete obavljanja lokalnih javnih usluga koje ta trgovačka društva pružaju. Stupanj upravljačke autonomije u takvim trgovačkim društvima mora biti visok, no veza s vlasnikom i osnivačem odnosno jedinicama lokalne samouprave mora postojati i temeljiti se na načelima komunalnoga gospodarstva propisanih zakonom.

7.5. Nadzor rada trgovačkih društava u jedinicama lokalne samouprave kao bitan čimbenik uspjeha procesa korporatizacije

Trgovačka društva nerijetko nisu sigurna što vlasnik, odnosno jedinice lokalne samouprave, od njih očekuju budući da vlasnik nejasno formulira svoje lokalne ciljeve očekujući da takva trgovačka društva rade po načelima tržišnoga gospodarstva uz maksimiziranje dobiti, ali i da istovremeno ispunjavaju dijametralno suprotne socijalne, političke i razvojne ciljeve odnosno da djeluju u javnom interesu. Stoga je izuzetno važno formulirati jasno definirane lokalne ciljeve i određivati adekvatne rokove za izvršavanje tih ciljeva, provoditi digitalizaciju poslovnih procesa kao i modernizaciju tehnologije odnosno sredstava rada te iste mjeriti kvantitativno (kroz broj pruženih lokalnih javnih usluga i naplaćenu naknadu za izvršene usluge) i kvalitativno (kroz zadovoljstvo građana pruženim lokalnim javnim uslugama). Također, ne postoji nikakva stručna podloga iz koje je vidljivo koje su komunalne djelatnosti pridonijele uštedama u proračunima jedinica lokalne samouprave, a koje bi lokalne javne službe mogle barem djelomično, za slučaj korporatizacije, pridonijeti minimalnim proračunskim uštedama, a da pritom i dalje bude zadovoljen javni interes.

Lokalni razvoj morao bi biti u isključivoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave u čemu trajan, učinkovit i kvalitetan način obavljanja komunalnih djelatnosti ima bitnu ulogu. Stoga bi donošenje strategije razvoja korporatizacije u lokalnoj samoupravi utemeljenoj na stručnoj podlozi i analizi trebalo pridonijeti efikasnosti i efektivnosti obavljanja javnih lokalnih službi uz održavanje propisanih standarda i kvalitetu pružene lokalne javne usluge.

Upravljanje trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave otežavaju nejasno definirani poslovni ciljevi, nedostatak kontrole nad upravama, netransparentnost

poslovanja, način izbora i sastav nadzornih odbora kao i utjecaj političkih čimbenika na rad trgovačkih društava.

Nejasno definirani poslovni ciljevi predstavljaju problem u trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave budući da je prvenstveni zadatak svakoga trgovačkog društva ponuditi na tržištu proizvode i usluge na temelju kojih može ostvariti prihode te nakon ostvarenih prihoda i poslovnih rashoda ostvariti zadovoljavajuću dobit koju će reinvestirati u pružanje nekih drugih lokalnih javnih usluga ili u poboljšanje postojećih tehnoloških rješenja. Međutim, trgovačka društva često imaju i niz dodatnih ciljeva, najčešće socijalnoga karaktera, u čemu jedinice lokalne samouprave imaju bitnu ulogu jer zbog političkih ciljeva utječu na cijene usluga trgovačkih društava. Upravo ti dodatni ciljevi otvaraju više prostora za zlouporabe i otežavaju nadzor nad radom trgovačkih društava, a često su u kontradikciji s osnovnim ciljem poslovanja, odnosno maksimizacijom dobiti što može rezultirati smanjenjem efikasnosti poslovanja trgovačkih društava, o čemu je posebno obrazloženo prilikom postavljanja hipoteza ove doktorske disertacije. Kao jedan od najvažnijih dodatnih ciljeva, nameće se očuvanje socijalnoga mira budući da trgovačka društva pružaju mnoge usluge od interesa za krajnje korisnike, odnosno građane.

S druge strane, nadzorna tijela nisu dovoljno stručna da obavljaju svoju funkciju ili se postavljaju samo da bude ispoštovana zakonska procedura, a u stvarnom upravljaju trgovačkim društvom zapravo nemaju nikakvu ulogu. Kao još jedan problem koji se pojavljuje jest nestručnost nadzornih odbora koji u pravilu imaju neadekvatan sastav jer su članove nadzornih odbora imenovala političke stranke u relativno netransparentnim procesima imenovanja.

Često je izuzetno teško pronaći kvalitetne kandidate za članove nadzornih odbora čemu doprinose i simbolične naknade za rad koje se kose s velikom odgovornošću koju bi ti članovi trebali imati. U trideset godina razvoja trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj tema kompetencija članova nadzornih odbora nije postavljena niti se pokušalo povesti kvalitetnu raspravu i provesti aktivnosti u smjeru donošenja zakonskoga ili podzakonskoga propisa koji bi uredio uvjete za izbor članova nadzornih odbora. Pritom važnu ulogu u radu trgovačkih društava ima i država koja kao regulator mora osigurati uvjete donošenjem zakonskih propisa koji će omogućiti efikasno i dugoročno poslovanje trgovačkih društava, osigurati nesmetano funkcioniranje tržišnih mehanizama, ali i zaštititi građane kao krajnje kupce usluga trgovačkih

društava. Smisao regulacije države je zaštita javnog interesa. Deregulacija mora biti orijentirana na smanjenje pravne normativnosti za određene komunalne djelatnosti i njihovo postupno prepuštanje zakonima tržišta. Međutim, korporatizacija traži i dodatnu regulaciju kojom bi se uredio takav način obavljanja lokalnih javnih službi, koja zasad ne postoji. Pritom se kao dobro rješenje nameće osnivanje nezavisnoga regulatornog tijela koje će biti organizacijski, funkcionalno, personalno i financijski samostalno. Uloga takvog nezavisnog tijela bila bi nadzor cijena komunalnih usluga, odlučivanje o uvjetima i pravu obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti, ali i zaštita građana kao korisnika komunalnih usluga.

Jedinice lokalne samouprave kao vlasnici javnih trgovačkih društava trebale bi razviti i objaviti vlasničku politiku čiji bi cilj bio utvrditi sveukupne ciljeve njihova vlasništva, odrediti njihovu ulogu u korporativnom upravljanju u trgovačkim društvima te kako će implementirati lokalnu politiku u obavljanju komunalnih djelatnosti kao lokalne javne službe i time posljedično utjecati i na razvoj jedinice lokalne samouprave. Definiranjem ciljeva značajno bi se suzio prostor za proizvoljno ponašanje uprava i jedinica lokalne samouprave kao vlasnika trgovačkoga društva. Također, važno je definirati kvalitetan javni nadzor trgovačkog društva i ocjenjivanje rezultata rada. Nadalje, jedinice lokalne samouprave ne bi trebale biti aktivne u svakodnevnom upravljanju trgovačkih društava i trebalo bi im omogućiti potpunu upravljačku samostalnost kako bi postigli svoje zadane poslovne ciljeve. Isto tako, jedinice lokalne samouprave trebaju prepustiti nadzornim odborima trgovačkih društava izvršavanje njihove zakonske nadležnosti i poštivanje njihove samostalnosti u radu. Dakle, nadzorni odbori morali bi biti posve neovisni o politici i trebali bi izvršavati sve svoje zakonske obveze uz uvjet da u njima budu imenovani kompetentni članovi na temelju jasno određenih kriterija koji bi bili propisani općim aktom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Zaštita potrošača trebala bi se osigurati kroz, ne samo deklarativno, osnivanje i aktivan rad povjerenstava za zaštitu potrošača koji bi imali aktivnu i značajnu ulogu u zaštiti prava potrošača.

Jedinice lokalne samouprave trebale bi ostvarivati svoja vlasnička prava sukladno pravnom obliku trgovačkih društva. Budući da je glavni oblik društvo s ograničenom odgovornošću, kao temeljne zadaće nameću se: propisivanje kriterija u otvorenim postupcima imenovanja članova nadzornih odbora te aktivno sudjelovanje u imenovanju nadzornih odbora. Također, vrlo je važno uspostaviti sustav izvještavanja koji omogućava redovito praćenje i procjenu rezultata trgovačkih društava. Sustavna analiza pokazat će u kojoj su mjeri trgovačka društva financijski samostalna te

je li potrebno, zbog loših financijskih rezultata, da jedinice lokalne samouprave ponovno preuzmu obavljanje prethodno korporatiziranih djelatnosti, odnosno da posljedica lošeg vođenja procesa korporatizacije bude remunicipalizacija. Iznimno je važno unutar pravnoga sustava određene zemlje održavati stalni dijalog s vanjskim revizorima i određenim državnim kontrolnim organima kako procesi korporatizacije ne bi bili stihijski i hiroviti.

Članovi nadzornih odbora trebaju podržavati dugoročne interese trgovačkoga društva, a za svoj rad trebaju imati naknadu što bi rezultiralo pojačanom motivacijom kvalificiranih profesionalaca s odgovarajućim kompetencijama. Dakle, ključni korporativni organ trgovačkoga društva trebao bi biti nadzorni odbor s jasno određenim zakonskim djelokrugom rada i uz odgovarajuću komunikaciju s vlasnicima trgovačkoga društva, odnosno jedinicama lokalne samouprave. Članovi nadzornih odbora trebali bi biti nezavisni članovi s određenim kompetencijama kao i predstavnici radnika. Kao što je već naglašeno, način izbora članova nadzornih odbora jedno je od ključnih pitanja koje se treba formirati u modernom sustavu korporativnoga upravljanja. Uprave moraju imati potreban stupanj slobode u obavljanju menadžerskih poslova pod nadzorom nadzornoga odbora usmjerenih u pravcu ostvarenja strateških ciljeva trgovačkih društava koje postavljaju jedinice lokalne samouprave kao vlasnici trgovačkih društava. Dakle, nužno je utvrditi granicu između uprava koji na svoj položaj dolaze na temelju znanja i stručnosti i tijela kontrole koja moraju imati što manju vezu s vodećim političkim elitama u jedinici lokalne samouprave.

Stoga, jedinice lokalne samouprave kao vlasnici trgovačkih društava trebaju polaziti od svojih strateških odrednica i politika i pred trgovačka društva u svojem vlasništvu postaviti strateške ciljeve koje bi ona trebala dosegnuti na efikasan način. Bitno je definirati da primarni cilj trgovačkih društava prvenstveno bude tržišni, odnosno ostvarivanje dobiti s tim da bi i drugi ciljevi trgovačkoga društva poput socijalnih ciljeva i očuvanja životnoga standarda trebali biti eksplicitno definirani. Trgovačka društva za obavljanje komunalnih djelatnosti moraju biti servis cjelokupnoga gospodarstva jedinice lokalne samouprave koje je nositelj razvoja jedinica lokalne samouprave i sudjeluje u punjenju lokalnih proračuna. Zato bez razvijenoga komunalnog gospodarstva nije moguć ni razvoj poduzetništva kao nositelja ekonomskih aktivnosti i obveznika plaćanja komunalnih davanja iz kojih se sufinancira i rad trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga.

7.6. Nužan razvoj kvalitetnog i sveobuhvatnog korporativnog upravljanja

Model upravljanja trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave nije razvijen te ga je potrebno kreirati kako bi uspješno upravljanje rezultiralo i povećanjem efikasnosti trgovačkih društava. Ono mora biti istovremeno i „javno” i „korporativno”, odnosno imati u sebi pravila profesionalnog upravljanja uz nužno zadržavanje javnoga interesa. Pritom se postavlja pitanje – koju bi ulogu građani kao korisnici javnih usluga trebali imati u upravljanju i vođenju trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave?

Korporativno upravljanje je važno jer se u trgovačkim društvima kojima su vlasnici jedinice lokalne samouprave kratkoročni interesi politike sukobljavaju s dugoročnim interesima toga trgovačkoga društva. Korporativno upravljanje u trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave sadrži i niz specifičnosti budući da su osnivači i vlasnici takvih trgovačkih društava jedinice lokalne samouprave, a obavljaju djelatnosti od javnoga interesa. Većina istraživanja u vezi s korporativnim upravljanjem pokazuje da postoji izrazito pozitivna korelacija između trgovačkih društava koja primjenjuju načela korporativnoga upravljanja i povećanja efikasnosti tih trgovačkih društava. Glavni je izazov pronaći ravnotežu između nadležnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu obavljanja njihovih vlasničkih funkcija, kao što je izbor uprava i članova nadzornih odbora uz istovremeno suzdržavanje od pretjeranoga političkog utjecaja na rad i upravljanje trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Konstantna pojava u radu trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave je veliki utjecaj političkih čimbenika, odnosno političkih stranaka na vlasti u tim jedinicama lokalne samouprave. Politički imenovani članovi nadzornih odbora i uprava polažu račune vodstvima političkih stranaka koje su ih kandidirale na te pozicije, ali ne i građanima, što za rezultat ima nisku razinu korporativnoga upravljanja i neefikasnost trgovačkih društava. Mali broj rukovodećega kadra ne bira se na temelju javnoga natječaja, već ih direktno imenuje skupština tih trgovačkih društava koju čine u pravilu izvršni čelnici tih jedinica lokalne samouprave. Nakon svakih lokalnih izbora političke stranke dijele izborni plijen, a trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave važan su segment političke trgovine. Pritom dolazi do promjene svih članova organa društva te se smjenjuju članovi nadzornih odbora i uprave koje ne pripadaju političkim strankama koje su pobjednice izbora. Poslovni rezultati nemaju nikakav utjecaj na promjene u tijelima trgovačkih društava. O članstvu u nadzornim odborima i upravama trgovačkih društava odlučuje

se na sjednicama tijela političkih stranaka. Nadzorni odbori samo *pro forme* odobravaju imenovanje uprava, odnosno uprava koji dolaze iz kvote određene političke stranke. Stoga je česta pojava da se za uprave ne raspisuju javni natječaji, a ako se raspisuju, onda su uvjeti i cjelokupni postupak „prikriveni“, a ne transparentni, s vrlo suženim stručnim i drugim uvjetima za izbor. Uz sve to trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave postaju oaze za zapošljavanje kadrova političkih stranaka bez obzira na stvarne potrebe za takvim kadrovima. Bilo bi izuzetno korisno izraditi analizu u kojoj je mjeri povećan broj zaposlenih u pojedinim trgovačkim društvima jedinica lokalne samouprave gdje je došlo do promjene vlasti nakon zadnjih održanih lokalnih izbora te napraviti korelaciju s obimom poslovanja i djelatnostima koje trgovačko društvo pruža. Utjecaj politike na rad trgovačkih društava vidljiv je i u tome da uprave nemaju pravo izbora najbližih suradnika. Samim tim, uprave ne prepoznaju jedinicu lokalne samouprave kao vlasnika trgovačkoga društva, već političku stranku koja kontrolira to trgovačko društvo pri čemu su interesi političke stranke stavljeni iznad interesa jedinice lokalne samouprave.

Kako bi odgovorno obavljale vlasničku funkciju u trgovačkim društvima, jedinice lokalne samouprave trebale bi koristiti sva sredstva, odnosno metode koje primjenjuje privatni sektor u pogledu poboljšanja prakse korporativnoga upravljanja. Postojeće stanje jest takvo da u trgovačkim društvima u jedinicama lokalne samouprave upravljaju uprave bez dovoljno iskustva koji su vezani uz političke stranke na vlasti u tim jedinicama lokalne samouprave, s često menadžerskim ugovorima koji imaju oblik klasičnoga ugovora o radu bez dodatno ugrađenih mogućnosti nagrađivanja za slučaj iznimno uspješnih poslovnih rezultata trgovačkih društava kojima su na čelu. Kategorija profesionalnih uprava nije uopće poznata iako je za kvalitetu svakog upravljanja najvažnija kvaliteta ljudi koji ga vode, a u navedenom kontekstu ključna je kvaliteta uprava. Stoga je nužno i empirijski istražiti kako personalni čimbenici utječu na stupanj korporatizacije. Sastav nadzornih odbora često nije zadovoljavajući jer se imenuju članovi nedovoljnih kompetencija pa je gotovo postalo pravilo da članovi nadzornih odbora imaju nižu razinu kompetencija od uprava čiji rad nadziru. Članovi su, u pravilu, osobe usko vezane uz političku stranku koja je na vlasti u toj jedinici lokalne samouprave. Stoga, njihova nadzorna funkcija nije ispunjena budući da nadzor rada trgovačkoga društva zahtijeva poznavanje propisa iz područja lokalne i (regionalne) samouprave, radnih odnosa, propisa koji reguliraju rad trgovačkih društava kao i niza zakonskih i podzakonskih propisa kojima se uređuje financijsko-materijalno poslovanje trgovačkih društava. Pritom je za dobro poznavanje rada trgovačkih

društava koje nadziru potrebno prvenstveno poznavanje *lex specialisa* koja trgovačka društva primjenjuju kao svoj *core business*. Stoga se kao rješenje nameće obveza jedinica lokalne samouprave da propiše uvjete, kriterije i postupak izbora kandidata za članove nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne samouprave imaju udjele u vlasništvu. Cilj je takvih kriterija uspostavljanje učinkovitijeg i transparentnijeg sustava kontrole i nadzora rada trgovačkih društava.

Jedinice lokalne samouprave obavljanje vlasničkih prava moraju jasno odrediti u okviru sustava lokalne samouprave što se može ostvariti osnivanjem koordinacijskoga tijela. Takvo koordinacijsko tijelo treba biti odgovorno predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave i imati jasno utvrđene odnose s odgovarajućim javnim tijelima što uključuje i tijela nadležna za reviziju. Cilj svih navedenih smjernica trebalo bi biti relativiziranje utjecaja vladajućih političkih stranaka na rad trgovačkih društava kao i relativno neovisno djelovanje trgovačkih društava s jasnim pozicioniranjem rada nadzornih odbora sukladno logici korporativnoga upravljanja.

Uprave trgovačkih društava moraju težiti ostvarivanju što boljeg poslovnog rezultata zbog čega je izuzetno važno uspostaviti mehanizme, mjerenja učinka i kontrolu rada uprava s ciljem zaštite financijskih interesa jedinice lokalne samouprave tako da se uredi sustav vrednovanja postignutih poslovnih rezultata uprava trgovačkih društava. Stoga bi bilo nužno provesti empirijsko istraživanje o tome koliko se trgovačka društva u jedinicama lokalne samouprave oslanjaju na proračune jedinica lokalne samouprave te koliki je stupanj ovisnosti o proračunima jedinica lokalne samouprave, a koliko prihoda trgovačka društva ostvaruju samostalno na tržištu obavljanjem svojih registriranih djelatnosti. Također, bilo bi značajno kada bi se moglo empirijski provjeriti koje su komunalne djelatnosti najpogodnije za obavljanje u kojem organizacijskom obliku i za koju je konkretnu komunalnu djelatnost osnivanje trgovačkog društva najbolji organizacijski oblik obavljanja komunalnih djelatnosti s najvećom koristi za lokalnu zajednicu u cjelini i najmanji trošak za proračun jedinice lokalne samouprave. Navedeno bi bilo značajno i zbog potrebe stvaranja posebnoga zakonskog okvira kojim bi se propisalo pod kojim se pretpostavkama mogu korporatizirati trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, u kakvom pravnom režimu trebaju djelovati te kakav bi eventualno organizacijski ustroj trebala imati u odnosu na svoje osnivače i vlasnike, odnosno jedinice lokalne samouprave. Pritom bi se svakako trebalo raditi o zakonskom okviru koji ne bi bio strogo zadan, već bi omogućio određena kretanja i dopustio jedinicama lokalne samouprave određenu samostalnost, ali unutar zadanih

okvira. Tako bi zakonom bila propisana određena ograničenja u pogledu stručnih i drugih uvjeta koje mora imati uprava društva, članovi nadzornog odbora, broj članova nadzornog odbora, minimalni i maksimalni broj organizacijskih jedinica unutar trgovačkih društava i slično.

Iako bi zadiranje u organizacijski ustroj bilo protivno načelu samostalnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu unutarnjeg ustrojstva propisanog Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, navedeno bi bilo korisno jer bi zadalo određene parametre kojih se jedinice lokalne samouprave moraju pridržavati prilikom osnivanja trgovačkih društava u svom vlasništvu. Kvalitetna analiza podataka dala bi značajan doprinos za utvrđivanje ekonomske isplativosti korporatiziranja određenih komunalnih djelatnosti što bi predstavljalo dobru podlogu za donošenje posebnog zakona kojim bi se uredio pravni okvir korporatizacije. Dakle, zakonskim okvirom uredilo bi se koje se djelatnosti, neovisno jesu li gospodarske ili negospodarske, mogu korporatizirati i pod kojim uvjetima.

Stoga bi strateški cilj u nekoj budućoj reformi sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj trebala biti potpuna, sveobuhvatna i zakonski uređena korporatizacija trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave uz uvođenje obveznoga korporativnoga upravljanja motivirana internim razlozima i željom osnivača i vlasnika da povećaju nivo efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti rada takvih trgovačkih društava. Utvrđivanje čimbenika koji imaju utjecaj na stupanj korporatizacije može svakako dati svoj doprinos u tom smjeru. Korporatizacijski procesi uz poboljšanje korporativnoga upravljanja moraju imati za cilj povećanje efikasnosti, a u svim tim procesima praćenje iskustava razvijenijih zemalja može biti dobar orijentir za hrvatsku lokalnu samoupravu na temelju izraženih suvremenih procesa globalizacije i europeizacije kojima je hrvatsko društvo obuhvaćeno.

7.7. Korporatizacija u Republici Hrvatskoj – što i kako dalje?

Nakon što je u ovoj doktorskoj disertaciji obrađena korporatizacija, njezini trendovi, čimbenici i provedeno empirijsko istraživanje na reprezentativnom uzorku postavlja se pitanje kakva je korporatizacija potrebna Republici Hrvatskoj da bi se smatrala uspješno implementiranom u hrvatsku lokalnu samoupravu. Idealna korporatizacija predstavlja ravnotežu između efikasnog privatnog sektora i javnog interesa koji lokalna samouprava mora štititi. Ona

mora povećati efikasnost, a da pritom se ne umanjuje demokratska kontrola, prava građana i pristupačnost lokalnih javnih usluga. Jasna organizacijska struktura i odgovornost trgovačkih društava u kojima će biti definirane uloge, nadležnosti i odgovornosti s postojanjem uprava s odgovarajućim kompetencijama odvojenim od političkog utjecaja te nadzornim odborom sa stručnim kompetencijama, a ne isključivo političkim obilježjima. Trenutačno u većim gradovima u Republici Hrvatskoj (npr. Zagreb i Rijeka) izbor uprava u trgovačkim društvima provodi se putem agencija (Rijeka) odnosno uz određeni viši stupanj transparentnosti (Zagreb) koji proizlazi iz javnih objava natječajnog postupka i izvješćivanja javnosti o provedenim postupcima izbora uprava i izabranim kandidatima. Trgovačka društva koja osnivaju jedinice lokalne samouprave moraju biti transparentna i odgovorna te redovito izvještavati javnost o rezultatima rada s mogućnošću uključivanja građana u odlučivanje.

Trenutačna zakonska regulativa obvezuje jedinice lokalne samouprave na objavu svih troškova u svom poslovanju (tzv. iTransparentnost), no ne i trgovačka društva i ustanove u vlasništvu jedinica lokalne samouprave što zamagljuje cjelokupnu sliku lokalne samouprave jer trgovačka društva također većinom koriste proračunski novac jedinica lokalne samouprave tako da se smisao transparentnosti isplata iz proračuna gubi kada tijekom proračunskog novca staje u trgovačkim društvima. Trgovačka društva moraju biti financijski održiva i efikasna te bi trebala uvesti financijske standarde i kontrole troškova po uzoru na privatna trgovačka društva. Također, ona bi trebala efikasno upravljati resursima i racionalizirati troškove uz povećanje prihoda bez ugrožavanja dostupnosti lokalnih javnih usluga koje pružaju. Trgovačka društva koja su osnovala jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj dominantno, u pravilu, prihode ostvaruju iz proračuna jedinice lokalne samouprave koja je njihov osnivač. Izuzetci su u određenim specijaliziranim trgovačkim društvima za npr. poslove parkiranja na javnim površinama i u javnim garažama ili komunalni linijski prijevoz putnika u velikim gradovima. Ono što je izostalo u trgovačkim društvima u Republici Hrvatskoj jest upravljanje na osnovi rezultata te postavljanje ciljeva i praćenje učinaka (engl. *performance management*) u kojem će uprave trgovačkih društava za dobre rezultate u poslovanju biti nagrađene, a za loše snositi posljedice. Za razliku od privatnih trgovačkih društava u kojima uprave za svoj poslovni rezultat za prethodnu poslovnu godinu često su nagrađene u vidu isplate dijela dobiti, u trgovačkim društvima koja su osnovale jedinice lokalne samouprave to nije slučaj. Skupštine takvih trgovačkih društava zbog pretpostavljenih razloga da se radi o javnim trgovačkim društvima ili iz političkih razloga rijetko donose odluke o isplatama

nagrada za rad uprava. Tim više, pozitivno zakonodavstvo Republike Hrvatske osim plaće ne dopušta nikakve dodatne nagrade za uspješnost takvih uprava budući da uprave, kao dužnosnici, podliježu popunjavanju imovinskih kartica sukladno zakonskim propisima o sprječavanju sukoba interesa. Trgovačka društva trebala bi maksimalno, koliko je to moguće, težiti profesionalizaciji kadrova odnosno zapošljavanju i napredovanju na temelju kompetencija, a ne političke pripadnosti. Također, trebala bi kontinuirano usavršavati zaposlene te uspostaviti antikorupcijske mehanizme i etičke kodekse. Načelno, trgovačka društva koja su osnovale jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj uspostavljaju deklaratorno interna pravila i procedure vezane uz antikorupcijske mehanizme, no u praksi rijetko provode smjernice koje je Vlada Republike Hrvatske naložila Antikorupcijskim programom, a sankcije za nedonošenje internih akcijskih planova na razini trgovačkih društava ne postoje. Trgovačka društva trebala bi težiti digitalizaciji, inovaciji te automatizaciji procesa što je u slučaju trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj rijetkost. Također, trgovačka društva moraju postići balans između javnog interesa i tržišnih načela pri čemu javni interes mora ostati primaran, a gdje je moguće, usluge organizirati po načelima tržišta.

Rezultat uspostavljanja modernih procesa korporatizacije u trgovačkim društvima kojima su vlasnici jedinice lokalne samouprave trebao bi biti poseban zakonski propis koji će regulirati analizirano stanje i dane preporuke nakon provedene analize uz jasno tržišno usmjerenje trgovačkih društava udaljeno od utjecaja politike i vladajućih elita u jedinicama lokalne samouprave. U tom smislu, bilo bi nužno kretati se unutar zakonskoga okvira koji bi trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave tretirao na isti način kao i trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Njihovo djelovanje moguće je usmjeravati i nadzirati upotrebom nekoliko instrumenata koje bi jedinice lokalne samouprave trebale imati na raspolaganju. Pored već spomenutoga zakonskog okvira to je i donošenje personalnih, financijskih i drugih važnih odluka koje utječu na trgovačka društva, praćenje i podnošenje izvještaja o poslovanju, izraženo načelo javnosti kao i upravni i sudski nadzor njihovog rada.

Literatura

1. Aars, J. i Ringkjøb, H.E. (2011). Local democracy ltd: the political control of local government enterprises in Norway. *Public Management Review*. Vol. 13, No. 6, 825-844.
2. Aberbach, J. i Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers: An NPM Dilemma. *Public Management Review*, Vol. 7, No. 2, 225-245.
3. Aldrich, H. E. (2007). *Organizations and Environments*. Stanford: Stanford University Press.
4. Alonso, J. M., Clifton, J. i 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*, Vol. 17, No. 5, 643–660.
5. Alonso, J.M. i Andrews, R. (2021). Government-Created Non-Dobit Organizations and Public Service Turnaround: Evidence from a Synthetic Control Approach, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 31, No. 2, 346-362.
6. Andersson, S. i Erlingsson, G. Ó. (2012). New Public Management and Danger Zones for Corruption. In *The Social Construction of Corruption in Europe*, edited by D. Tänzler, I., Maras, K. i Giannakopoulos, A. London: Ashgate. 143-184.
7. Andrews, R. (2023). Corporatization at the local level. U: *Handbook on Local and Regional Governance*. Teles, F. (ur.), Elgar Handbooks in Public Administration and Management. Edward Elgar Publishing.
8. Andrews, R. (2023). Drivers of reverse corporatization in English local government: A longitudinal analysis, *International Review of Administrative Sciences*, 1-18.
9. Andrews, R. i Ferry, L. (2023). Municipally Owned Corporations in England and Wales: A Tale of Two Countries. U: Andrews, R., van Genugten, M., Papenfuß, U., Torsteinsen, H., i Voorn, B. (ur.), *Corporatisation in Local Government: Differences and Shared Experiences*. Basingstoke, UK: Palgrave. 49-72.
10. Andrews, R., Beynon, M. J., i McDermott, A. (2019). Configurations of New Public Management reforms and the efficiency, effectiveness and equity of public healthcare systems: a fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis. *Public Management Review, Taylor & Francis Journals*. Vol. 21, No. 8, 1236-1260, 1-40.

11. Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C. i Wegorowski, P. (2019). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, Vol. 80, No. 1, 1-44.
12. Andrews, R., Ferry, L. i Wegorowski, P. (2020). Hybrid organizing, conflicting institutional logics and corporatization of social care in English local government. Paper presented at the Workshop on Corporatization of Public Services, Cardiff, 14 January.
13. Antić, T. (1999). Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj. U: *Hrvatska javna uprava*, Vol. 1, No. 4, 623-651.
14. Antić, T. (2000). Upravnopravni aspekti komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj, magistarski rad, Zagreb, 2000. 7.
15. Antić, T. (2014). Ustrojstvo i djelokrug javnog sektora. Rijeka. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
16. Argento, D. i Grossi, G. (2010). The 'externalisation of local public service delivery: experience in Italy and Sweden, *International journal of Public Policy*, Vol. 5, No. 1, 41-56.
17. Argento, D., Grossi, G., Tagesson, T. i Collin, S.O. (2010). The „externalisation“ of local public service delivery: experience in Italy and Sweden. *International Journal of Public Policy*, Vol. 5, No. 1, 41-56.
18. Ashmos, D. P. i Huber, G. P. (1987). The Systems Paradigm in Organization Theory: Correcting the Record and Suggesting the Future. *Academy of Management Review*, Vol. 12, No. 4, 607–621.
19. Baker, D. (2006). The political economy of fascism: myth or reality, or myth and reality? U: *New Political Economy*, Vol. 11, No. 2, 227-250.
20. Barbić, J. (1995). Zakon o trgovačkim društvima, Zagreb: Organizator, 1995.
21. Bauby, P. (2011). From Rome to Lisbon: SGIs in primary law. In *Developments in Services of General Interest*. TMC Asser Press, 19-36.
22. Bel, G. i Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local government studies*, Vol. 33, No. 4, 517-534.
23. Bel, G. i Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local government studies*, Vol. 33, No. 4, 517-534.

24. Bel, G., Esteve, M., Garrido J. C. i Zafra-Gómez J. L. (2022). The Costs of Corporatization: Analysing the Effects of Forms of Governance. *Public Administration*. 232-249.
25. Bergh, A., Erlingsson, G. Ó. i Wittberg, E. (2021). What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities. *Local Government Studies*, 1-24.
26. Bernier, L. i Hafsi, T. (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3, 488-503.
27. Borković, I. (1993). Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 30, No. 1, 3.18.
28. Borković, I. (1995). Koncesija i pomorsko dobro, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 32/39-40, 7.
29. Borković, I. (1997). *Upravno pravo*, 6. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Informator.
30. Borković, I. (2002). *Upravno pravo*, Zagreb: Narodne novine.
31. Bouckaert, G. i Kuhlmann, S. (2016). (ur.), Introduction: Local public sector reforms in times of crisis. London: Palgrave Macmillan.
32. 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*, Vol. 18, No. 3, 349-373.
33. Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, Vol. 39, No. 1, 97-122.
34. Brown, T. L. i Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 4, 441-468.
35. Brunsson, N. i Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, Vol. 21, No. 4, 721-746.
36. Buble, M. (2006). *Menadžment*. Ekonomski fakultet, Sveučilište u Splitu.
37. Cabral, S. (2017). Reconciling Conflicting Policy Objectives in Public Contracting: The Enabling Role of Capabilities. *Journal of Management Studies*, Vol. 54, No. 6, 823-853.

38. Cambini, C., Filippini, M., Piacenza, M. i Vannoni, D. (2011). Corporatization and firm performance: Evidence from publicly-provided local utilities. *Review of Law & Economics*, Vol. 7, No. 1, 191-213.
39. Cambini, C., Piacenza, M. i Vannoni, D. (2007). Restructuring Public Transit Systems: Evidence on Cost Properties from Medium and Large-Sized Companies. *Review of Industrial Organization*, Vol. 31, No. 3, 183-203.
40. Caranta, R. (2010). The In-House Providing: The Law as It Stands in the EU, U: Comba, M. i Treumer, S. (ur.) The In-House Providing in European Law. Djøf Publishing. 13-52.
41. Cingula, M., Galetić, L. i Rašić Jelavić, S. (2011). Organizacija velikih poduzeća. Zagreb: Sinergija-nakladništvo d.o.o.
42. Citroni, G., Lippi, A. i Profeti, S. (2013). Remapping the state: Inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. *Local Government Studies*, Vol. 39, No. 2, 208-234.
43. Citroni, G., Lippi, A. i Profeti, S. (2013). Representation through corporatisation: Municipal corporations in Italy as arenas for local democracy. *European Political Science Review*, Vol. 7, No. 1, 63-92.
44. Citroni, G., Lippi, A. i Profeti, S. (2016). Local public services in Italy: Still fragmentation. U: H. Wollmann, I. Kopric i G. Marcou (ur.), Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision. London: Palgrave Macmillan. 103-117.
45. Clifton, J., Warner, M. E., Gradus, R. i Bel, G. (2021). Re-municipalization of public services: trend or hype? *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 24, No. 3, 293-304.
46. Corte dei Conti. (2018). Organisations owned by local authorities – Observatory on participating/controlled bodies by municipalities, metropolitan cities, provinces, regions and related analyses – 2018 Report. Rome: CdC.
47. Cziraky, D., Sambt, J. i Rován, J. (2005). Regional development assessment: A structural equation approach. *European Journal of Operational Research*, Vol. 174, No. 1, 427-442.
48. Debelić, B. (2013). Agencijska teorija i koncesijski odnos u lukama otvorenim za javni promet u funkciji osnaživanja poduzetničkih inicijativa. *Pomorstvo*, Vol. 27, No. 1., 225-246.

49. Donahue, A. K., Selden, S. C., i Ingraham, P. W. (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 2, 381–412.
50. Dunković, D. (2001). The Economics of Transaction Cost: a Development of the Modern Partnership Framework. *Ekonomski vjesnik*, Vol. 14, No. ½, 101-129.
51. Džinić, J i Škarica, M. (2017). Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšanju kvalitete odnosa građana i lokalne i regionalne samouprave, U: Koprić, I., Musa, A. i Giljević, T. (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 195-228.
52. Đerđa, D. (2006). Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 27., No. 1, 211-239.
53. Đerđa, D. (2006a). Ugovor o koncesiji. *Hrvatska javna uprava*, Vol. 6, No. 3, 85-120.
54. 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, 437-460.
55. Đulabić, V. (2006). Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa. *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 14, No. 2, 137-162.
56. Đulabić, V. (2006a). Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanje uloge građana. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 56, No. 1, 7-48.
57. Đulabić, V. (2009). Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka. U: Koprić, I. i Đulabić, V. (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu. 91-110.
58. Đulabić, V. (2013). Europeizacija javnih službi i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U: Koprić, I., Musa, A. i Đulabić, V. (ur.), *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu. 31-54.

59. Đulabić, V. (2014). Mogućnosti i rizici primjene tržišnih mehanizama u javnoj upravi. U: 7. Forum za javnu upravu: Lokalna samouprava i decentralizacija, Zagreb. Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 1-19.
60. 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. 21-38.
61. Đulabić, V. i Franić, D. (2021). Posebnosti obavljanja službi od općeg gospodarskog interesa i uloga javne vlasti. U: Barbić, J. (ur.), Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku. Zagreb: HAZU. 163-181.
62. Đurman, P. (2021). Društvena okolina upravnih organizacija – analiza sudionika e-savjetovanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 21, No. 1, 59-87.
63. Ennser-Jedenastik, L. (2014). Political Control and Managerial Survival in State-Owned Enterprises. *Governance*, Vol. 27, No. 1, 135-161.
64. Everaert, P., Sarens, G. i Rommel, J. (2010). Using Transaction Cost Economics to explain outsourcing of accounting. *Small Business Economics*, Vol. 35, No. 1, 93-112.
65. Farazmand, A. (1996). Public Enterprise Management: International Case Studies. Bloomsbury Academic. 2-3.
66. Feiock, R. C. (2002). A Theory of Government Service Supply Chains: The Institutional Collective Action Framework. *Public Administration Review*, Vol. 62. No. 3, 319–327.
67. Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 29, No. 1, 47–63.
68. Ferry, L., Andrews, R., Skelcher, C. i Wegorowski, P. (2018). Corporatization of local authorities in England in the wake of austerity 2010-2016. *Public Money and Management*, Vol. 38, No. 6, 477-480, 4.
69. Ferry, L., Andrews, R., Skelcher, C. i Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the public sector: Explaining the growth of local government companies. *Public Administration Review*, Vol. 80, No. 3, 482-493. 4-5.
70. Franić, D. (2024). Utjecaj vanjskog ugovaranja i autonomije rukovoditelja na učinkovitost i realizaciju strateških ciljeva subjekata koji obavljaju lokalne javne službe. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

71. Friedländer, B., Röber, M. i Schaefer, C. (2021). Institutional Differentiation of Public Service Provision in Germany: Corporatisation, Privatisation and Re-Municipalisation. Springer Nature, Switzerland.
72. Gatarić, Đ. (1986). Djelatnosti od posebnog društvenog interesa i javna ovlaštenja. NN, Zagreb. 26.
73. Giljević, T. (2014). Okolina upravne organizacije. U: *Pravni vjesnik*. Osijek, Vol. 31, No. 4/4, 213-236.
74. Giljević, T. (2015). Upravni kapacitet hrvatskih ministarstava: između profesionalizacije i politizacije. *Zagrebačka pravna revija*, Vol. 4, No. 2, 207-229.
75. Goldner Lang, I. i Petrović, L. (2021). Primjena pravila unutarnjeg tržišta EU-a na socijalne usluge od općeg interesa (The Application of EU Internal Market Law to Social Services of General Interest) U: Barbić, J. (ur.), Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. 57-71.
76. Goldsmith, M.J. i Page, E.C. (2010). Changing Government Relations in Europe: from localism to intergovernmentalism. Routledge, London. 255.
77. Grafenauer, B. i Klarić, M. (2011). Alternative Service Delivery at the Municipal level in Slovenia and Croatia. *Lex localis*, Vol. 9, No. 1, 67-83.
78. Gregurić-Bajza, N. (2019). Temeljni oblici trgovačkih društava u hrvatskom pravnom sustavu. *Društvena i tehnička istraživanja – časopis za društvene i tehničke studije*, Vol. 5, No. 2, 5-20.
79. Grossi, G. i Cocciasacca, S. (2023). Municipal Corporatisation in Italy. U: Van Genugten, Voorn, B., Andrews, R., M., Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), Corporatisation in Local Government: Differences and Shared Experiences. Basingstoke, UK: Palgrave. 291-313.
80. Grossi, G. i Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, Vol. 10, No. 5, 597–617.
81. Grossi, G., Papenfuß, U., i Tremblay, M. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28, No. 4, 274-285.
82. Grubišić Šeba, M. (2014). Outsourcing javnih usluga. 7. Forum za javnu upravu. Zagreb. Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu.

83. Hall, D., Lobina E. i Terhorst (2013). Re-municipalisation in the early twenty first century: Water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, Vol. 27, No. 2, 193-214.
84. Hannigan, B. (2018). *Company law*. 5th edn. Oxford University Press.
85. Haynes, P. (2015). *Managing complexity in the public services*. London: Routledge.
86. Hernaus, E. (2016). *Teorije organizacije*. U: Galetić, L. (ur.), *Organizacija*, Zagreb: Sinergija nakladništvo.
87. Heywood, A. (2002). *Politics*. Second edition. New York: Palgrave Macmillan.
88. Hill, K. (2016). In-house Procurement and Public/Public Co-operation, URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-39-200117.pdf> (2. 1. 2023).
89. Hix, S. (2005). *The political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
90. Holjevac Tuković, A. (2003). Društveno gospodarske reforme 1950-1952. i njihov odraz na upravu Narodne Republike Hrvatske. *Arhivski vjesnik*, Vol. 46, No. 1, 131-146.
91. Hood, C. (1989). Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s. *Australian journal of public administration*, Vol. 48, No. 4, 346–358.
92. Humer, A. (2014). Researching Social Services of General Interest: An Analytical Framerwork Derived from Underlying Policy Systems, *European Spatial Research and Policy* 21, 65-82.
93. Humer, A. (2022). Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im europäischen Kontext, U: Neu, C. (ur.), *Handbuch Daseinsvorsorge: Ein Überblick aus Forschung und Praxis*, VKU Verlag. Berlin. 26-35.
94. Ivanišević, S. (1968). Prilog diskusiji o pojmu javne službe. *Zbornik radova Visoke upravne škole za 1968. godinu*.
95. Ivanišević, S. (1987). *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
96. Ivanišević, S. (1999). Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 1, No. 4, 587-598.
97. Ivanišević, S. (2006). Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi. U: *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno Veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu. 275-280.

98. Jambrač, J. (2016). Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 981-1007.
99. Kaganova, O. i McKellar, J. (2006). Managing Government Property Assets: International Experiences. The Urban Institute Press.
100. Kanapinskas, V., Plytnikas, Ž. i Tvaronavičienė, A. (2014). In-house procurement exception: threat for sustainable procedure of public procur. *Journal of Security and Sustainability Issues*, Vol. 4, No. 2, 147-158.
101. Kemeter, D. (2009). Stanje u komunalnim djelatnostima. *Hrvatska javna uprava*, Vol.9, No.2, 471-493.
102. Kemeter, D. (2013). Komunalne službe u promjeni. Dvadeset godina lokalne samouprave u hrvatskoj. U: Koprić, I. i Đulabić, V. (ur.), Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu. 255-292.
103. Kerf, M. (1998). Concessions for infrastructure. Washington D.C.: The World Bank.
104. Klarić, M. (2005). Lokalna samouprava u Italiji – prema novom modelu? *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 42, No. 1-2, 165-184.
105. Klarić, M. i Nikolić, M. (2011). Ustrojstvo javnih službi u Europskom pravnom poretku. U: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vesna Barić Punda (ur.), Vol. 48, No. 1, 89-102.
106. Klausen, J. E. i Torsteinsen, H. (2023). Corporatisation in Norwegian Local Government. U: Andrews, R., van Genugten, M., Papenfuß, U., Torsteinsen, H., i Voorn, B. (ur.), Corporatisation in Local Government: Differences and Shared Experiences. Basingstoke, UK: Palgrave. 429-454.
107. Klausen, J.E. i Torsteinsen, H. (2023). Corporatisation in Norwegian Local Government. U: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R. Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. Basingstoke, UK: Palgrave. 429-454.
108. Klien, M. (2014). Corporatization and the behavior of public firms: How shifting control rights affects political interference in water prices. *Review of Industrial Organization*, Vol. 44, No. 4, 393-422, 1-25.
109. Konkurrensverket (2020). Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling. U: Konkurrensverket Report no. 2020:1. Stockholm: Swedish Competition Authority.

110. Koprić, I. (1999). Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
111. Koprić, I. (2005). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 5, No. 1, 35-79.
112. Koprić, I. (2006). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: Ivan Koprić (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
113. Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 8, No. 1, 95-133.
114. Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 9, No. 1, 69-78.
115. 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. 109-144.
116. Koprić, I. (2010a). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 10, No. 2, 371-386.
117. Koprić, I. (2010b). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 10, No. 3, 665-680.
118. Koprić, I. (2012). Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike. U: 1. forum za javnu upravu: Lokalna samouprava i decentralizacija, Zagreb. Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 1-19.
119. Koprić, I. (2013). Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: Lokalna samouprava i lokalni izbor. Zagreb: Institut za javnu upravu.
120. 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*, Vol. 14, No. 1, 133-148.
121. Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, Vol. 7, No. 26, 3-12.

122. Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: Institut za javnu upravu, Zagreb 2018. Zagreb: Institut za javnu upravu. 1-56.
123. 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. 39-56, 1-13.
124. Koprić, I. i T. Vukojičić Tomić (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika - stanje i prijedori. U: I. Koprić (ur.), Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet.
125. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G. (2021). Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
126. Koprić, I., Musa, A. i Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska javna uprava*, Vol. 8, No 3, 647–688.
127. Koprić, I., Musa, A. i Đulabić, V. (2016). Local Government and Public Service in Croatia. From Public and Municipal to Private Sector Provision. U: Wollman, H., Koprić, I. i Marcou, G. (ur.), Public and Social Service in Europe. London: Palgrave Macmillan. 201-215.
128. Koprić, I., Musa, A. i Đulabić, V. (2018). Evaluation of the Decentralization Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results. U: Ivan Koprić, Hellmut Wollmann, Gerard Marcou (ur.), (2019). Evaluating Reforms of Local Public and Social Service sin Europe: More Evidence for Better Results. London: Palgrave Macmillan.
129. Krause, T., i 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*, Vol. 21, No. 2, 187-211.
130. Krivins, A. (2019). Legislative framework of in-house procurement, *SHS Web of Conferences*, Vol. 68, 1-10.
131. Kuhlmann, S. (2008). Reforming Local Public Services. *Public Management Review*, Vol. 10, No. 5, 573-596.

132. Kuhlmann, S. (2010). Between the State and the Market: Assessing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe. *Lex localis*, Vol. 8, No. 1, 1-21.
133. Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D. i Ziekow, J. (2021). Public administration in Germany. Cham: Palgrave Macmillan.
134. Kuoppakangas, P., Suomi, K. i Horton, K. (2013). Reputation and legitimacy: A comparative view of three municipal enterprises in Finland. Pennsylvania: IGI Global Publisher of Timely Knowledge.
135. Ladner, A., Keuffer, N. i Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 3, 321-357.
136. Leavitt, W. M. i Morris, J. C. (2004). In Search of Middle Ground: The Public Authority as an Alternative to Privatization. *Public Works Management & Policy*, Vol. 9, No. 2, 154-163.
137. Leblong-Masclat, G. (2023). Municipal Owned Corporation in France: An Emerging Tool of Public Engineering. U: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R. Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave. 245-264.
138. Leopold, E. i McDonald, D.A. (2012). Municipal socialism then and now: Some lessons for the Global South. *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 10, 1837-1853.
139. Liović, D., Hadrović Zekić, B. i Dražić Lutilsky, I. (2017). Outsourcing računovodstvene funkcije – strategija upravljanja troškovima u okviru ekonomike transakcijskih troškova. U: *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Mostaru*, No. 23, 144-165.
140. Lozina, D. i Jagnjić, J. (2021). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 58, No. 2, 555–585.
141. Luke, B. i Verreyne, M. L. (2006). Exploring Strategic Entrepreneurship in the Public Sector. *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 3, No. 1, 4-26.
142. Lyngstad, R. (2010). Reconsidering Rationales for Local Self-Government–Impacts of Contemporary Changes in Local Decision-Making. *Lex localis*, Vol. 8, No. 1, 93-113.
143. Manojlović, R. (2010). Danski model novog javnog menadžmenta - može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 10, No. 4, 961-996.

144. Manojlović, R. (2015). Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije. *Hrvatska javna uprava*, Vol. 15, No. 1, 141-174.
145. Marčetić, G. i Giljević T. (2010). Lokalna samouprava u Francuskoj i Njemačkoj. *Hrvatska javna uprava*, Vol. 10, No. 1, 67-79.
146. Mijatović, N. (2007). Javno-privatno partnerstvo. *Hrvatska pravna revija*, Vol. 7, No. 3, 33-48.
147. Mikulić, S. (2009). Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije. *Hrvatska javna uprava*, Vol. 9, No. 4, 1091-1126.
148. Montin, S. (2016). Local Government and the Market. The Case of Public Services and Care for the Elderly in Sweden. U: Joyce, P. (ur.), *Governance and Public Management*. London: Palgrave Macmillan. 1-20.
149. Moynihan, D. (2006). Ambiguity in policy lessons: The Agencification experience. *Public Administration*, Vol. 84, No. 4, 1029-1050.
150. Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikad moći decentralizirati. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 12, No. 4, 1197-1224.
151. Musa, A. (2013). Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama. Zagreb: GONG.
152. Musa, A. (2014). Agencijski model javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
153. Nicita, A. i Belloc, F. (2016). Liberalizations in Network Industries: Economics, Policy and Politics. Switzerland: Springer International Publishing.
154. Nielsen, P. A. (2013). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, No. 2, 431–458, 1-27.
155. Olsen, T.H., Solstad, E. i Torsteinsen, H. (2017). The meaning of institutional logics for performance assessment in boards of municipal companies. *Public Money & Management*, Vol. 37, No. 6, 393-400.
156. Osculati, F., Nicolo, D. i Vermiglio, C. (2011). Corporatization in Italian Local Governments: conceptual framework, issues of financial reporting and empirical

evidences.URL:file:///C:/Users/Asus/Downloads/Corporatization%20in%20Italian%20local%20governments%20(3).pdf (10.02.2023.)

157. Paliaga, M. (2007). Strateško planiranje i outsourcing – budućnost hrvatskih komunalnih poduzeća. *Ekonomska istraživanja*, Vol. 20, No. 1. 83-99.
158. Papenfuß, U. (2023). Corporatised Public Service Provision of Local Governments in Germany: A Key Topic for UN-SDGs and Promising Public Corporate Governance Developments. U: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R. Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave. 197-220.
159. Papenfuß, U. (2020). Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Conceptualization, challenges and perspectives for the public corporate governance field. U: L. Bernier, P. Bance i M. Florio (ur.), *The Routledge handbook of state owned enterprises*. London: Routledge. 433-444.
160. Papenfuß, U. i Schmidt, C. (2016). Pay-Performance Relationship in German State-Owned Enterprises: Evidence and Reflection for Organizational Success Research with Undistorted and "Right" Data. *Corporate Ownership & Control*, Vol. 13, No. 2, 336-350.
161. Papenfuß, U. i Schmidt, C. (2021). Personnel Governance of Corporatized Public Services: Effects of Executive Resources and Corporation Forms on Turnover. *Public Administration*, Vol. 13, No. 2, 250-272.
162. Papenfuß, U., Schmidt, C. i Keppeler, F. (2018). Vergütungstransparenz-Ranking 2018: Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund. Zeppelin Universität.
163. Pavić, Ž. (2001). Od antičkog do globalnog grada. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno Veleučilište.
164. Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 10, No. 1, 81-131.
165. Pérez-López, G., Prior, D. i 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*, Vol. 25, No. 4, 1157-1183.
166. Perko-Šeparović, I. (1975). Teorije organizacije. Zagreb: Školska knjiga.

167. Perko-Šeparović, I. (2002). Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 39, No. 4, 31-43.
168. Peteri, G. (2003). Organizing Public Services at the Local Level. U: *Reforms of Public Services - Experiences of Municipalities and Regions in South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu. 7-26.
169. Pevčin, P. i Rakar, I. (2015). Local Public Services in Slovenia – Legal, Organisational, Economic and Financial Aspects. *HKJU – CCPA*, Vol. 15, No. 3, 697–714.
170. Pollitt, C. i Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
171. Profeti, S., Lippi, A. i Citroni, G. (2012). Private Government ‘with ’Public Money? Municipal Corporations and local utilities in six Italian regions. *IPSA Congress*. Madrid. 1-25.
172. Pusić, E. (1974). *Razvedenost i povezanost; teoretski problemi samoupravnog modela*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.
173. Pusić, E. (1976). Freedom and Constraint in Cooperative Systems. U: Hofstede, G. i Kaseem, M.S. (ur.), *European Contributions to Organization Theory*. Amsterdam: Van Gorcum.
174. Pusić, E. (1999). Modernizacija javne uprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 1, No. 1, 1-42.
175. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
176. Pusić, E. (2005). *Upravne organizacije: interakcija – struktura i interes*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
177. 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, 27-38.
178. Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž. i Ramljak, M. (1988). *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.
179. Račić, D. (2000). Od teorije poduzeća prema teoriji strateškog upravljanja. U: *Ekonomski pregled*, Vol. 51, No. 1-2, 118-144.

180. Rakar, I., Benčina, J. i Klun, M. (2019). Spopadanje s finančnimi težavami občin – primer javnih zavodov. U: Javna uprava – fokusna skupina za družbene spremembe. Univerza v Ljubljani. Fakulteta za upravo. 163-183.
181. Rakar, I., Tičar, B. i Klun, M. (2015). Inter-Municipal Cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 45, 185-200.
182. Reichard, C. i Schröter, E. (2021). Civil Service and Public Employment. U: S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke i J. Ziekow (ur.), *Public administration in Germany*. Cham: Palgrave Macmillan. 205-223.
183. Rogić-Lugarić, T. (2005). Normativna decentralizacija u Hrvatskoj i njezine granice. *Društvena istraživanja*, Vol. 14, No. 6, 1175-1198.
184. Ruge, K. i Ritgen, K. (2021). Local Self-Government and Administration. U: S. Kuhlmann, I. proeller, D. Schimanke i J. Ziekow (ur.), *Public administration in Germany*. Cham: Palgrave Macmillan. 123-141.
185. Rungtusanatham, M., Rabinovich, E., Ashenbaum, B. i Wallin, C. (2007). Vendor-Owned Inventory Management Arrangement in Retail: An Agency Theory Perspective. *Journal of Business Logistics*, Vol. 28, No. 1.
186. Ružić, O., Golubić, H., Latin, M. i Klopota, I. (2014). Javni menadžment. *Tehnički glasnik*, Vol. 8, No. 4, 461-466.
187. Sarvan, D. (2008). Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe. *Hrvatska javna uprava*, Vol. 8, No. 4, 1055-1086.
188. Sauter, W. (2008). Services of general economic interest and universal service in EU law. *European Law Review*, Vol. 33, No. 2, 167-192.
189. Savić, Lj., Radičić, D. i Mičić, V. (2017). Javno-privatno partnerstvo kao mogući model finansiranja lokalnih samouprava, Ekonomske ideje i praksa, Faculty of Economics and Business, University of Belgrade, No. 24, 23-35.
190. Schoute, M., Budding, T. i Gradus, R. (2017). Municipalities' choices of service delivery modes: The influence of service, political, governance, and financial characteristics. *International Public Management Journal*, Vol 21, No. 4, 502–532.
191. Schoute, M., Gradus, R. i Budding, T. (2021). Drivers of service delivery modes in Dutch local government: an analysis over time and across domains. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 87, No. 3, 425–439.

192. Scott, C. (2000). Services of General Interest in EC Law: Matching Values of Regulatory Technique in the Public and Privatised Sectors. *European Law Journal*, Vol. 6, No. 4, 310–325.
193. Scott, R. (2003). Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. New Jersey: Pearson Education.
194. Sellers, J. M. i Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government and the Welfare State. *Governance*, Vol. 20, No. 4, 609–632.
195. Senčur, M. (2012). Lokalna samouprava u Sloveniji. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 12, No. 3, 725-748.
196. Sičakova-Beblava, E. i Sloboda, M. (2023). Private Law, Public Control: Municipally Owned Corporation sin Slovakia. U: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R. Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave. 143-167.
197. Sikavica, P. i Hernaus, T. (2011). Dizajniranje organizacije strukture, procesi, poslovi. Novi informator. Zagreb, 599-600.
198. Sikirić, S., Sikirić, A. M. i Vašiček, D. (2015). Lokalni proračun i programsko planiranje u funkciji financiranja projekata iz EU fondova. Zbornik referata 3. međunarodnog simpozija: „Priprema BH ekonomije za ulazak u EU“. Tuzla. Edukativno-konzultantska kuća Finconsult d.o.o. 163-180.
199. Skatteverket (2013). Slutrapport: Skatteplanering bland företag som är intressegemenskap med skattebefriade verksamheter. Stockholm: Skatteverket.
200. Skelcher, C. (2007). Public-Private Partnerships and Hybridity. U: Ferlie, E., Lynn, L. E. i Pollitt, C. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. 347-370.
201. Skelcher, C. (2017). An enterprising municipality? Municipalisation, corporatisation and the political economy of Birmingham City Council in the nineteenth and twenty-first centuries. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 6, 927-945.
202. Stanković, D. (2018). Pojam "ugovor o javnoj nabavi" u pravu Europske unije s posebnim osvrtom na povezane iznimke od primjene zakonodavstva o javnoj nabavi, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 68, No. 1, 121-155.

203. Steiner, R., Raess Brenner, K. i Saxenhofer, A. (2014). Effects of Public Corporate Governance Guidelines at the Subnational Level in Switzerland. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, Vol. 5, No. 1, 139-161.
204. Strmečki, M. (2006). Regulative Aspects of Public Service in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Science*, Vol. 21, No. 7, 69-79.
205. Swianiewicz, P. i Kurniewicz, A. (2018). Cykl polityczny w opłatach za lokalne usługi publiczne w Polsce [The political cycle in tariffs on local public services in Poland]. *Studia Regionalne i Lokalne*, Vol. 2, No. 72, 56–77.
206. Swianiewicz, Paweł (2014). Thin and Thick Europeanization of Polish Local Politics and Policy Making. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 14, No. 1, 5-30.
207. Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H. i Vuletić-Antić, B. (2007). Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa. *Hrvatska javna uprava*, Vol. 7, No. 1, 171-210.
208. Škarica, M. (2010). Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: Koprić, I. (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu. 55-98.
209. Škarica, M. (2013). Lokalni poslovi i suradnja jedinica lokalne samouprave. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
210. Škarica, M. (2015). Suradnja lokalnih i regionalnih jedinica u kontekstu njihove razvojne orijentacije. U: Koprić, I., Škarica, M. i Milošević, B. (ur.), *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 253-292.
211. Škarica, M. i Giljević, T. (2016). Inter-Municipal Cooperation in Local Service Provision: Comparative Trends and Regulatory Frameworks. U: Lhomme, D., Musa, A. i De La Rosa, S. (ur.), *Good Local Governance: Application of European standards for local public services in France and Croatia*. Brisel: Larcier; Bruylant. 97-122.
212. Tavares, A. F. i Camões, P. J. (2023). Municipal Corporatization in Portugal: From Mania to Depression. U: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R. Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave. 315-333.

213. Tavares, A. F. i Camões, P.J. (2007). Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework. *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 4, 535-553.
214. Tavares, A. F. i Camões, P.J. (2010). New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal. *Public Management Review*, Vol. 12, No. 5, 587-608, 1-37.
215. Tavares, A.F. (2017). Ten years after: Revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 5, 697-706, 1-8.
216. Thynne, I. i Wettenhall, R. (2004). Public Management and Organizational Autonomy: The Continuing Relevance of Significant Earlier Knowledge. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, No. 4, 609-621.
217. Tipurić, D. (2006). Nadzorni odbor i korporativno upravljanje, *Sinergija*. Zagreb.
218. Tipurić, D. (2008). Korporativno upravljanje. *Sinergija*. Zagreb. 311-331.
219. Tokić, V., Bolfek, B. i Tokić, M. (2011). Načini obavljanja komunalnih djelatnosti u sustavu komunalnog gospodarstva. U: *Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta*, Vol. 2, No. 1, 98-106.
220. Tolić, V. (2015). Koncesija – značenje pojma i povijesni razvoj. *Praktični menadžment*, Vol. 6, No. 1, str. 96-104.
221. Torres, L. i Pina, V. (2002). Changes in Public Service Delivery in the EU Countries. *Public Money & Management*, Vol. 22, No. 4, 41–48.
222. Torsteinsen, H. (2019). Debate: Corporatization in local government—the need for a comparative and multi-disciplinary research approach. *Public Money & Management*, Vol. 39, No. 1, 5-8.
223. Torsteinsen, H., Andrews, R., Papenfuß, U., Van Genugten, M. i Voorn, B. (2023). Corporatisation in Local Government: An Introduction. U: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R. Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave. 1-18.
224. Tsekos, T. N. i Triantafyllopoulou, A. (2014). Municipal Services and Corporatization in Greece: The Deferred Motion of the Pendulum. Conference: COST Action Local Public Sector Reforms. Potsdam. 1-19.

225. Van de Walle, S. (2018). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 85, No. 1, 1-33.
226. Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (2023). *Corporatisation in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
227. Van Genugten, Van Thiel i Voorn, B. (2020). Local governments and their arm s length bodies. *Local Government Studies*, Vol. 46, No. 1, 1-21.
228. Vaszkun, B. (2012). One Hundred Years of Management: American Paradigms and the Japanese Management 'Reloaded' (Dissertation). http://phd.lib.uni-corvinus.hu/701/1/Vaszkun_Balazs_den.pdf
229. Verhoest, K., Peters, B., Bouckaert, G. i Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, Vol. 24., 101-118.
230. Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U., Torsteinsen, H. i Van Genugten, M. (2023). Corporatised Local Public Service Provision: Comparative Evidence from 19 Countries and Research Agenda. U: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R. Papenfuß, U. i Torsteinsen, H. (ur.), *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave. 475-497.
231. Voorn, B., Borst, R. T. i 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*, Vol. 25, No. 1, 1-17.
232. Voorn, B., Van Genugten, M. i Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally-owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 5, 820-841.
233. Voorn, B., Van Genugten, M., i Van Thiel, S. (2020). Performance of municipally owned corporations: Determinants and mechanisms. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 91, No. 2, 191-212, 1-22.
234. Warner, M.E. i Bel, G. (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain. *Public Administration Quarterly*, Vol. 86, 723-735.

235. Whitcombe, J. (2008). Contributions and Challenges of „New Public Management“: New Zealand Since 1984. *Policy Quarterly*, Vol. 4, No. 3, 7-13.
236. Wollmann, H. (2004) The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany. U: J. Meligrana (ur.), Redrawing Local Government Boundaries. Vancouver: UBC Press, 106–129.
237. Wollmann, H. (2011). Reorganising Local Governments: Between Territorial Consolidation and Intermunicipal Cooperation. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 11, No. 3, 681-706.
238. Wollmann, H. (2016). Public and Social Service in Europe: From Public and Municipal to Private Provision – And Reverse? U: Wollmann, H., Koprić, I. i Marcou, G. (ur.), Public and Social Service in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision. London: Palgrave Macmillan, 313-334, 1-23.
239. 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*, Vol. 21, No. 3, 413-431.
240. Zafra-Gómez, J. L., Pedauga, L. E., Plata-Díaz, A. M. i 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*, Vol. 43, No. 1, 21-46.

Pravni izvori

1. BRÅ. (2012). *Mutbrott i Sverige: En studie av korruptionsbrott i domstol 2003–2011* [Bribery and corruption in Sweden: A study of corruption offences in court, 2003–2011] (Report No. 2012:13). Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Swedish National Council for Crime Prevention).
2. Decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Gazzetta Ufficiale 29/09/2016 – testo originario; modificato dal D.Lgs. 100/2017)
3. Environmental Protection Act 1990, c.43 (UK: Parliament), Parts I–II inclusive (eng. & wales) – Waste disposal authorities and creation of Local Authority Waste Disposal Companies.
4. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (European Treaty Series - No. 122, Strasbourg, 15.X.1985)
5. Nacionalna klasifikacija djelatnosti 2025. – NKD 2025. („Narodne novine“, broj 47/24)
6. Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinice lokalne samouprave („Narodne novine“, broj 88/22)
7. OECD (2015). G20/OECD Principles of Corporate Governance, Paris: OECD Publishing.
8. OECD. (2018). Ownership and governance of state-owned enterprises: A compendium of national practices. Paris: OECD Publishing.
9. Osnovna uredba o ustanovama sa samostalnim financiranjem (Službeni list FNRJ, br. 51/53)
10. Osnovni zakon o državnim privrednim poduzećima (Službeni list FNRJ, broj 62/46)
11. Osnovni zakon o poduzećima (Službeni list SFRJ, broj 17/65, 20/65, 31/67, 48/68, 13/69, 55/69, 15/71, 22/73, 22/73 i 22/73)
12. Osnovni zakon o privatnim trgovačkim radnjama (Službeni list FNRJ, broj 39/48)
13. Osnovni zakon o radnim odnosima (Službeni list SFRJ, broj 17/65, 21/65, 28/66, 52/66, 26/68, 20/69, 22/73 i 71/72)
14. Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva (Službeni list FNRJ, broj 43/50)
15. Uredba o indeksu razvijenosti („Narodne novine“, br. 131/17)
16. Uredba o osnivanju poduzeća i radnji (Službeni list FNRJ, broj 51/53 i 39/54)

17. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14)
18. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (Službeni list FNRJ, broj 19/63)
19. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (Službeni list SFRJ, broj 9/74)
20. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 19/63)
21. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 8-86/74, 31-428/81, 5-37/86, 28-406/89, 7-71/90 i 31-610/90)
22. Ustava Republike Slovenije (URS) (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a)
23. Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti (SL FNRJ 9/53)
24. Zakon o elektroničkim medijima („Narodne novine“, broj 111/21 i 114/22)
25. Zakon o gospodarenju otpadom („Narodne novine“, broj 84/21 i 142/23)
26. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40)
27. Zakon o Gradu Zagrebu („Narodne novine“, broj 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019 i 144/2020)
28. Zakon o grobljima („Narodne novine“, broj 19/98, 50/12 i 89/17)
29. Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba („Narodne novine“, broj 109/07, 125/08, 24/11 i 150/11)
30. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 128/1999)
31. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 129/2005)
32. Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16 i 114/22)
33. Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Narodne novine“, broj 78/12, 152/14 i 114/18)
34. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06)
35. Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti („Narodne novine“, broj 17/19, 98/19, 114/22 i 36/24)
36. Zakon o komunalnim djelatnostima („Narodne novine“, broj 18/79, 19/79 i 26/93)

37. Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15)
38. Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24)
39. Zakon o koncesijama („Narodne novine“, br. 69/17 i 107/20)
40. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE)
41. Zakon o lokalnim izborima („Narodne novine“, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21)
42. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 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 i 144/20)
43. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi („Narodne novine“, broj 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00 i 33/01)
44. Zakon o muzejima („Narodne novine“, broj 61/18, 98/19, 114/22 i 36/24)
45. Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara („Narodne novine“, broj 44/01, 90/05, 80/08, 38/09 i 148/13)
46. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi („Narodne novine“, broj 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 05/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, 64/20, 151/22, 155/23 i 156/23)
47. Zakon o poduzećima (Službeni list SFRJ, broj 77/88, 40/89, 46/90, 61/90 i „Narodne novine“, broj 53/91, 71/91, 26/93, 58/93 i 111/93)
48. Zakon o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2021. godine („Narodne novine“, broj 25/20 i 34/21)
49. Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju („Narodne novine“, 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22 i 101/23)
50. Zakon o prijevozu u cestovnom prometu („Narodne novine“, broj 41/18, 98/19, 30/21, 89/21, 114/22 i 136/24)

51. Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu („Narodne novine“, broj 19/22)
52. Zakon o računovodstvu („Narodne novine“, broj 85/24 i 145/24)
53. Zakon o radu („Narodne novine“, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23 i 64/23)
54. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 147/14, 123/17 i 118/18)
55. Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, broj 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23 i 145/24)
56. Zakon o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, broj 18/2022, 46/2022, 119/2022, 71/2023, 156/2023 i 61/2025)
57. Zakon o sredstvima privrednih organizacija (Službeni list FNRJ, 8-59/61)
58. Zakon o sudskom registru („Narodne novine“, broj 1/95, 57/96, 1/98, 30/99, 45/99, 54/05, 40/07, 91/10, 90/11, 148/13, 93/14, 110/15, 40/19, 34/22 i 123/23)
59. Zakon o trgovačkim društvima („Narodne novine“, broj 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, 34/22, 114/22, 18/23, 130/23 i 136/24)
60. Zakon o trgovini („Narodne novine“, broj 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20 i 33/23)
61. Zakon o tržištu plina („Narodne novine“, broj 18/18 i 23/20)
62. Zakon o udruženom radu (Službeni list SFRJ, broj 53/76, 57/83, 85/87, 6/88, 40/89, 60/89 i „Narodne novine“, broj 53/91)
63. Zakon o unapređenju poduzetničke infrastrukture („Narodne novine“, broj 93/13, 114/13, 41/14, 57/18 i 138/21)
64. Zakon o ustanovama („Narodne novine“, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19 i 151/22)
65. Zakon o vodama („Narodne novine“, broj 66/19, 84/21 i 47/23)
66. Zakon o vodnim uslugama („Narodne novine“, broj 66/19)
67. Zakon o zaštiti od požara („Narodne novine“, broj 92/10 i 114/22)
68. Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP)
69. Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, 100/2018, 125/2019, 147/2020, 119/2022, 156/2022, 33/2023, 36/2024 i 102/2025)

Opći akti

1. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL L 94, 28.3.2014., str. 65–242.
2. Odluka o osnivanju Vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti („Službeni glasnik Grada Kutjeva“, broj 3/25)
3. Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti („Narodne novine“, broj 3/24)
4. Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti („Narodne novine“, broj 132/17)
5. Pravilnik o unutarnjem redu Jedininstvenog upravnog odjela Općine Kraljevec na Sutli i Općine Zagorska Sela („Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije“, broj 31/24)
6. World Bank. (2014). Corporate governance of state-owned enterprises: A toolkit. Washington, DC: World Bank.

Popis tablica

Tablica 1. Prikaz varijabli, indikatora i načina njihova mjerenja. Izvor: autor.	11
Tablica 2. Klasifikacija javnih službi uz prikaz kriterija u stupcima prema Kopriću et al. (2021) te tipova javnih službi prema Scottu (2000) u retcima uz opis primjene svakog od kriterija na određeni tip javne službe	21
Tablica 3. Klasifikacija oblika javno-privatne suradnje u javnom sektoru (prema Pusiću). Izvor: prilagođeno prema Pusiću, u: Koprić et al. (2014), Građani, javna uprava i lokalna samouprava, str. 227.....	31
Tablica 4. Javna nabava i in-house iznimka: institucionalne i pravne razlike. Izvor: autor.	49
Tablica 5. Utjecaji korporatizacije na pružanje lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.	70
Tablica 6. Hipoteze o čimbenicima utjecaja na procese korporatizacije u jedinicama lokalne samouprave u Portugalu. Izvor: autor.	95
Tablica 7. Oblici korporatizacije u lokalnoj samoupravi i njihove ključne značajke. Izvor: autor.	105
Tablica 8. Usporedni prikaz oblika pružanja lokalnih javnih usluga u Njemačkoj, Italiji i Sloveniji. Izvor: autor.	130
Tablica 9. Trgovačko društvo – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.....	160
Tablica 10. Javna ustanova – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.....	163
Tablica 11. Služba-vlastiti pogon – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.....	165
Tablica 12. Koncesije ili koncesionirana javna služba – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.	167
Tablica 13. Ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.	169
Tablica 14. In-house iznimka – potencijalne prednosti i nedostaci. Izvor: autor.	178
Tablica 15. Utjecaj okoline na organizaciju u kontekstu korporatizacije lokalnih javnih službi	197
Tablica 16. Vrste trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave – karakteristike i primjena	198
Tablica 17. Četiri vrste kauzalne tekture prema Emery i Trist, 1965.	201
Tablica 18. Odnos organizacije i okoline. Izvor: autor.....	203
Tablica 19. Pregled kontingencijskih čimbenika i strukturnih karakteristika u kontekstu lokalne samouprave	208

Tablica 20. Prikaz statističkih metoda korištenih u ispitivanju hipoteza doktorske disertacije..	238
Tablica 21. Gradovi u Republici Hrvatskoj obuhvaćeni istraživanjem razvrstani po županijama s naznakom broja gradova po županijama (N = 128).....	248
Tablica 22. Udio broja stanovnika velikih gradova u ukupnom broju stanovništva gradova (N = 24)	250
Tablica 23. Prikaz broja gradova, ukupnog broja stanovnika, prosječnog broja stanovnika i postotnog udjela stanovnika s obzirom na kategoriju gradova prema broju stanovnika (N = 128)	252
Tablica 24. Udio trgovačkih društava u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)	254
Tablica 25. Broj gradova prema broju trgovačkih društava (N = 128).....	255
Tablica 26. Udio trgovačkih društava velikih gradova u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)	256
Tablica 27. Prikaz broja gradova prema kategoriji s obzirom na broj stanovništva, ukupan broj trgovačkih društava, prosječan broj trgovačkih društava te udio u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)	256
Tablica 28. Udio trgovačkih društava velikih gradova u ukupnom broju trgovačkih društava (N = 634)	258
Tablica 29. Deskriptivni pokazatelji – prosječan broj trgovačkih društava u ostalim i velikim gradovima (N = 128).....	258
Tablica 30. T-test i Levenov test jednakosti varijanci – broj trgovačkih društava u odnosu na male i velike gradove.....	259
Tablica 31. Indeks razvijenosti za velike gradove i prosječan indeks razvijenosti za ostale gradove (N = 128).....	261
Tablica 32. Prosječan indeks razvijenosti s obzirom na kategoriju gradova prema broju stanovnika (N = 128).....	263
Tablica 33. Iznos proračuna za velike gradove (N = 24).....	264
Tablica 34. Prosječan iznos proračuna gradova s obzirom na pripadnost kategoriji prema broju stanovnika (N = 128)	265
Tablica 35. Broj trgovačkih društava, indeks razvijenosti i iznos proračuna po trgovačkom društvu za velike gradove i prosječan iznos proračuna po trgovačkom društvu za velike gradove te prosječan iznos proračuna po trgovačkom društvu za ostale gradove	268

Tablica 36. Spearmanov koeficijent korelacije indeksa razvijenosti, proračuna i broja trgovačkih društava	268
Tablica 37. Sažetak regresijskog modela.....	270
Tablica 38. ANOVA test.....	270
Tablica 39. Koeficijenti	271
Tablica 40. Broj i udio trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti (N = 634)..	276
Tablica 41. Udio komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u trgovačkim društvima (N = 200) velikih gradova (N = 24).....	277
Tablica 42. Udio komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u trgovačkim društvima (N = 434) ostalih gradova (N = 104)	278
Tablica 43. Udio uslužnih komunalnih djelatnosti u trgovačkim društvima (N = 200) velikih gradova (N = 24).....	278
Tablica 44. Udio uslužnih komunalnih djelatnosti u trgovačkim društvima (N = 434) ostalih gradova (N = 104).....	279
Tablica 45. Broj pojedinih komunalnih djelatnosti koje obavljaju trgovačka društva u hrvatskim gradovima (N=128).....	280
Tablica 46. Broj pojedinih komunalnih djelatnosti koje obavljaju veliki gradovi i postotni udio pojedinih djelatnosti u odnosu na ukupni broj gradova (N=128)	282
Tablica 47. Zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i gradovi (N = 128).....	284
Tablica 48. Uslužne komunalne djelatnosti i promatrani gradovi	285
Tablica 49. Usporedba zastupljenosti komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture s obzirom na velike i ostale gradove	287
Tablica 50. Usporedba zastupljenosti uslužnih komunalnih djelatnosti s obzirom na velike i ostale gradove.....	289
Tablica 51. Prosječni pokazatelji za velike i ostale gradove – zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužne komunalne djelatnosti (N = 128)	290
Tablica 52. T-test - zastupljenost komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužne komunalne djelatnosti (N = 128)	291

Tablica 53. Prosječna zastupljenost promatranih komunalnih djelatnosti s obzirom na male i velike gradove	291
Tablica 54. Broj mandata izvršnog čelnika iste političke opcije u kontinuitetu i vladajuća politička opcija u velikim gradovima (N = 24); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)	293
Tablica 55. Broj gradova u odnosu na političke opcije na vlasti (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni; N = 128).....	294
Tablica 56. Kontinuitet vlasti za pojedine političke opcije po gradovima (N = 128); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni).....	296
Tablica 57. Prikaz broja gradova prema broju mandata izvršnog čelnika (N = 128)	297
Tablica 58. Prikaz broja gradova, ukupnog broja stanovnika i prosječnog trajanja mandata s obzirom na kategoriju gradova prema broju stanovnika.....	297
Tablica 59. Prosječno trajanje mandata prema pojedinim političkim opcijama, (N = 128), (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)	299
Tablica 60. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima je na vlasti Hrvatska demokratska zajednica, (N = 57), (H-HDZ)	299
Tablica 61. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima je na vlasti Socijaldemokratska partija, (N = 23), (S-SDP)	300
Tablica 62. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima su na vlasti nezavisne liste (N = 24), (N-Nezavisni).....	300
Tablica 63. Prosječno trajanje mandata u gradovima u kojima su na vlasti ostale političke stranke, (N = 24).....	301
Tablica 64. Kontinuitet broja mandata u odnosu na broj trgovačkih društava	302
Tablica 65. Deskriptivni pokazatelji – broj trgovačkih društava s obzirom na broj mandata	303
Tablica 66. ANOVA test - broj trgovačkih društava s obzirom na broj mandata	303
Tablica 67. Prosječan broj trgovačkih društava prema stranačkoj pripadnosti izvršne vlasti u gradovima (N = 24); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)	304

Popis slika

<i>Slika 1.</i> Konceptualni okvir hipoteza znanstvenog istraživanja. Izvor: autor.....	8
<i>Slika 2.</i> Razvojne tendencije u upravljanju javnim službama - vizualizacija tržišnih pristupa (liberalizacija, deregulacija, privatizacija, komercijalizacija) i suvremenih korektivnih tendencija (remunicipalizacija, koprodukcija) u cilju obnove javne kontrole i uključivanja građana. Izvor: autor.	28
<i>Slika 3.</i> Modeli obavljanja javnih službi – suradnja javnog i privatnog sektora. Izvor: autor.....	33
<i>Slika 4.</i> Grafikon uzroka i posljedica (engl. fishbone diagram) – glavni problemi, uzroci i posljedice povezani s kvalitetom pružanja lokalnih javnih službi, Izvor: autor.	52
<i>Slika 5.</i> Elementi korporatizacije lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.....	61
<i>Slika 6.</i> Agencifikacija i korporatizacija: sličnosti i razlike. Izvor: autor.....	63
<i>Slika 7.</i> Ključne dimenzije razlikovanja trgovačkih društava za pružanje lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.	79
<i>Slika 8.</i> Struktura korporativnog upravljanja: jednostupanjski i dvostupanjski sustav. Izvor: autor.	83
<i>Slika 9.</i> Proces i čimbenici korporatizacije lokalnih javnih usluga. Izvor: autor.....	88
<i>Slika 10.</i> Shematski prikaz organizacijskih oblika obavljanja komunalnih djelatnosti. Izvor: autor.	156

Popis grafova

<i>Graf 1:</i> Udio velikih i ostalih gradova u ukupnom broju gradova u Republici Hrvatskoj (N = 128)	248
<i>Graf 2:</i> Prosječan broj trgovačkih društava u ostalim (N = 104) i velikim gradovima (N = 24)	259
<i>Graf 3:</i> Dijagram rasipanja broja trgovačkih društava i indeksa razvijenosti	269
<i>Graf 4:</i> Dijagram rasipanja broja trgovačkih društava i proračuna	270
<i>Graf 5:</i> Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i gradovi	285
<i>Graf 6:</i> Uslužne komunalne djelatnosti i gradovi	286
<i>Graf 7:</i> Komunalna djelatnost održavanje javne rasvjete i promatrani gradovi	288
<i>Graf 8:</i> Komunalna djelatnost usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama i promatrani gradovi	289
<i>Graf 9:</i> Komunalna djelatnosti obavljanja dimnjačarskih poslova i promatrani gradovi	290
<i>Graf 10:</i> Udio političke opcije izvršnog čelnika na vlasti u ukupnom broju gradova (N = 128)	294
<i>Graf 11:</i> Udio broja mandata izvršnog čelnika u ukupnom broju gradova u Republici Hrvatskoj (N = 128)	297
<i>Graf 12:</i> Broj trgovačkih društava s obzirom na broj mandata	303
<i>Graf 13:</i> Prosječan broj trgovačkih društava prema stranačkoj pripadnosti izvršne vlasti u gradovima (N = 24); (H-HDZ, S-SDP, O-ostali, N-nezavisni)	305

Prilog 1

obavljanje dimnjačarskih poslova	kommunalni linijski prijevoz putnika	usl.ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja	usluge javnih tržnica na malo	usl. parkiranja na uređenim javnim povr. i u javnim garažama	održ. javne rasvjete	održ. čistoće javnih površina	održ. groblja i krematorija unutar groblja	održ. građevina, uređaja i predmeta javne namjene	održ. javnih zelenih površina	održ. građevina javne odvodnje oborinskih voda	održ. javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	održ. nerazvrstanih cesta	dobit (EUR)	prihodi (EUR)	br. zaposlenih	Županija/grad/trg. društvo	Br.	ukupno po gradovima	ukupno po županijama	
11																VIROVITIČKO PODRAVSKA				
	5	1	FLORA VTC d.o.o.	147	8.933.693	22.657	-	+	-	+	+	+	+	+	+	ORAHOVICA				
		2	VIRKOM d.o.o.	38	3.004.590	9.158	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-				
		3	TVIN DRVNA INDUSTRIJA d.o.o.	511	21.036.438	222.262	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
		4	INFORMATIVNI CENTAR VIROVITICA d.o.o.	18	416.028	2.098	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
		5	POSLOVNI PARK VIROVITICA d.o.o.	19	1.509.290	10.401	+	+	-	+	-	-	-	+	+	+				
	2	1	PAPUK d.o.o.	48	1.321.377	-109.077	+	+	-	-	-	-	-	+	+	+				
		2	RADIO ORAHOVICA d.o.o.	4	77.024	283	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
	4	1	SLATINA KOM d.o.o.	66	1.371.909	-109.298	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+				
		2	KOMRAD d.o.o.	30	1.409.517	4.499	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-				
		3	SLATINSKI INFORMATIVNI CENTAR d.o.o.	10	370.987	-7.603	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
		4	SLATINA PLUS d.o.o.	14	274.231	46.684	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
	17															POŽEŠKO-SLAVONSKA				
		3	1	KOMUNALAC POŽEGA d.o.o.	99	3.560.779	39.361	-	+	-	+	-	+	+	+	+	POŽEGA			
2			TEKIJA d.o.o.	98	5.321.616	30.585	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-				
3			AURETIS POŽEGA d.o.o.	/	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
4		1	PLETERNIČKI KOMUNALAC d.o.o.	15	689.599	1.563	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	PLETERNICA			
		2	KOMUNALAC POŽEGA d.o.o.	99	3.560.779	39.361	-	+	-	+	-	-	+	+	+	+				
		3	MALA HIDROELEKTRANA PLETERNICA d.o.o.	0	61.651	1.962	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
		4	PODUZETNIČKI CENTAR PLETERNICA d.o.o.	12	254.456	-13.507	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
																PAKRAC				

2	1	VODE LIPIK d.o.o.	23	1.494.255	74.758	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	Poduzetnički centar Pakrac i turistička agencija d.o.o.	21	432.646	-55.299	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
	LIPIK																	
	1	KOMUNALAC d.o.o.	26	760.363	-448.073	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	-	+
	2	VODE LIPIK d.o.o.	23	1.494.255	74.758	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	LIPKOM d.o.o.	16	431.312	-10.302	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	+	+	+
	4	Lipička razvojna i turistička agencija LIRA d.o.o.	9	537.289	-16.691	+	+	-	+	-	-	+	+	-	+	-	+	-
	5	IZVORI LIPIKA d.o.o.	0	9.461	4.318	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	KUTJEVO																	
	1	KOMUNALNO DRUŠTVO KUTJEVO d.o.o.	15	290.450	13.881	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	-	+	+
	2	KOMUNALAC POŽEGA d.o.o.	99	3.560.779	39.361	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+
	3	Razvojna agencija grada Kutjeva ERA	5	75.723	5.923	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	BRODSKO POSAVSKA																	
13	SLAVONSKI BROD																	
	1	TD KOMUNALAC d.o.o.	185	4.088.597	-290.246	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
	2	PODUZEĆE ZA CESTE d. o. o. Slavonski Brod	30	12.541.121	116.923	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	VODOVOD d. o. o.	172	8.166.978	-200.802	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	Geotermalni izvori Brod d.o.o.	/	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	Brod-plin d.o.o.	53	10.352.486	131.472	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	Brod-Turist d. o. o.	11	706.230	16.696	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	Posavska Hrvatska d. o. o. Slavonski Brod	0	1.683	721	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	RAZVOJNA AGENCIJA GRADA SLAVONSKOG BRODA d.o.o.	5	170.183	1.041	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	NOVA GRADIŠKA																	
	1	EKO KONG d.o.o.	44	1.392.991	8.367	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	VODOVOD ZAPADNE SLAVONIJE d.o.o.	73	4.170.676	43.577	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	INDUSTRIJSKI PARK NOVA GRADIŠKA d.o.o.	7	943.178	9.833	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	ODLAGALIŠTE d.o.o.	40	1.870.869	128.825	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	5	CENTAR KOMPETENCIJA ZA NAPREDNO INŽENJERSTVO NOVA GRADIŠKA d.o.o.	9	271.010	1.452	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	LIČKO SENJSKA																	
14	GOSPIĆ																	
	1	KOMUNALAC GOSPIĆ d.o.o.	48	1.786.399	135.066	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	USLUGA d.o.o.	35	2.519.381	-43.264	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	TESLA NET d.o.o.	0	14.730	-3.932	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	OTOČAC																	
	1	KOMUNALAC d.o.o.	39	1.622.961	-59.812	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	GACKA d.o.o.	57	1.859.846	3.613	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	3	HRVATSKI RADIO OTOČAC d.o.o.	6	128.029	1.448	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

72	4	SENJ																
		1	GRADSKO KOMUNALNO DRUŠTVO SENJ d.o.o.	52	1.363.981	-82.694	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
		2	VODOVOD d.o.o.	22	1.532.938	18.511	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	VODOVOD I ODVODNJA d.o.o.	27	1.342.352	-11.435	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	RADIO SENJ d.o.o.	6	86.649	-8.100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	NOVALJA																
		1	KOMUNALIJE d.o.o.	37	2.218.375	43.726	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	VODOVOD d.o.o.	22	1.532.938	18.511	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	ARBUROŽA d.o.o.	62	2.985.265	367.923	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
		4	PODUZETNIČKI CENTAR RAGAN d.o.o.	1	69.701	-13.939	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PRIMORSKO GORANSKA ŽUPANIJA																	
	15	RIJEKA																
		1	KD AUTOTROLEJ d.o.o.	412	19.422.497	51.635	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+
		2	KOZALA D.O.O.	105	4.343.031	48.229	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-
		3	KD VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	304	20.900.030	126.097	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	ENERGO D.O.O.	129	16.653.089	54.937	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		5	KD ČISTOČA D.O.O.	416	21.700.076	-707.488	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	RIJEČKA RAZVOJNA AGENCIJA PORIN d.o.o.	8	581.124	49.041	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	INDUSTRIJSKA ZONA BAKAR d.o.o.	6	1.775.035	1.093.799	+	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-
		8	KANAL RI d. o. o.	31	955.555	106.979	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		9	ZRAČNA LUKA RIJEKA d.o.o.	31	2.877.523	478.049	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		10	EKOPLUS d. o. o.	60	12.122.351	941.178	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		11	RIJEKA SPORT d. o. o.	37	6.458.100	18.193	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		12	ŽIČARA UČKA d. o. o.	0	4.911	195	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		13	RIJEKA plus d. o. o.	116	11.116.136	2.135.015	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+
		14	POSLOVNI SUSTAVI d. o. o.	75	1.863.336	11.042	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		15	Smart RI d. o. o.	5	155.941	4.148	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
72	8	OPATIJA																
		1	PARKOVI d. o. o.	66	1.872.333	4.890	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+	-	-
		2	KD AUTOTROLEJ d.o.o.	412	19.422.497	51.635	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	+
		3	KOMUNALAC d.o.o.	143	5.491.856	-94.759	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
		4	OPATIJA 21 d. o. o.	29	2.459.033	518.914	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+
		5	LIBURNIJSKE VODE d. o. o.	87	6.795.144	161.944	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	ŽIČARA UČKA d. o. o.	0	4.911	195	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	ZRAČNA LUKA RIJEKA d.o.o.	31	2.877.523	478.049	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		8	Nova Liburnija d. o. o.	0	1.212	-1.572	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	KASTAV																
		1	KD AUTOTROLEJ d.o.o.	412	19.422.497	51.635	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+
		2	KD VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	304	20.900.030	126.097	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	KD ČISTOČA D.O.O.	416	21.700.076	-707.488	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-

	4	ŽIČARA UČKA d. o. o.	0	4.911	195	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	KANAL RI d.o.o.	31	955.555	106.979	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		CRIKVENICA																
3		VIO ŽRNOVNICA CRIKVENICA																
	1	VINODOL d. o. o.	114	7.303.461	78.487	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	ZRAČNA LUKA RIJEKA d.o.o.	31	2.877.523	478.049	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	3	EKO - MURVICA d.o.o.	/	/	/	-	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+	+
		BAKAR																
5	1	KD AUTOTROLEJ d.o.o.	412	19.422.497	51.635	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+	-
	2	KD VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	304	20.900.030	126.097	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	KD ČISTOČA D.O.O.	416	21.700.076	-707.488	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	INDUSTRIJSKA ZONA BAKAR d.o.o.	6	1.775.035	1.093.799	+	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
	5	GRADSKO KOMUNALNO DRUŠTVO DOBRA d.o.o.	31	928.565	1.158	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		MALI LOŠINJ																
7		KOMUNALNE USLUGE CRES LOŠINJ d.o.o.	165	5.554.357	-490.976	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	-	+	-
	2	OTRA d. o. o.	3	89.259	-21.302	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	ZRAČNO PRISTANIŠTE MALI LOŠINJ d. o. o.	7	1.116.449	40.501	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	4	LOŠINJ USLUGE d. o. o.	26	1.124.929	8.732	+	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-
	5	YACHT CLUB VELOPIN d. o. o.	0	0	-919	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	LOGGER d. o. o.	2	97.595	-3.359	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	VODOOPSKRBA I ODVODNJA CRES LOŠINJ d.o.o.	64	5.253.840	223.461	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		CRES																
3		KOMUNALNE USLUGE CRES LOŠINJ d.o.o.	165	5.554.357	-490.976	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	-	+	-
	2	OTRA d. o. o.	3	89.259	-21.302	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	VODOOPSKRBA I ODVODNJA CRES LOŠINJ d.o.o.	64	5.253.840	223.461	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		ČABAR																
3		KOMUNALNO TRGOVAČKO DRUŠTVO ČABAR d. o. o.	8	230.973	1.480	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	RADIO GORSKI KOTAR d.o.o.	5	137.128	21.459	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	KOMUNALNO DRUŠTVO ČABRANKA d.o.o.	7	445.282	-157.720	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		DELNICE																
5	1	RADIO GORSKI KOTAR d.o.o.	5	137.128	21.459	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	KOMUNALAC d.o.o.	33	1.072.230	-35.231	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+
	3	GORANSKI SPORTSKI CENTAR d. o. o.	26	1.610.280	5.765	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
	4	RISNJAK - DELNICE d. o. o.	24	556.468	2.626	-	+	-	+	-	-	+	-	+	+	+	+	+
	5	KOMUNALAC - vodoopskrba i odvodnja d.o.o.	19	2.224.657	-9.313	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

		KRALJEVICA																
3	1	KD AUTOTROLEJ d.o.o.	412	19.422.497	51.635	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+	-
	2	KD VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	304	20.900.030	126.097	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	KD ČISTOĆA D.O.O.	416	21.700.076	-707.488	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		KRK																
8	1	PONIKVE EKO OTOK KRK d. o. o.	134	6.314.312	512.417	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
	2	RADIO OTOK KRK d.o.o.	22	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	Trgovačko društvo VECLA d.o.o.	29	1.184.731	21.630	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-
	4	ZRAČNA LUKA RIJEKA d.o.o.	31	2.877.523	478.049	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	5	ŽIČARA UČKA d. o. o.	0	4.911	195	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	PONIKVE VODA d. o. o.	95	9.203.055	501.342	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	PONIKVE USLUGA d. o. o.	19	798.656	2.579	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	SMART ISLAND KRK d.o.o.	9	568.950	121.526	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
		NOVI VINODOLSKI																
2	1	KTD IVANJ d. o. o.	63	3.428.977	11.770	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	VIO ŽRNOVNICA CRIKVENICA VINODOL d. o. o.	114	7.303.461	78.487	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		VRBOVSKO																
2	1	KOMUNALAC d. o. o.	43	1.003.887	-9.162	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	+	+
	2	VODE VRBOVSKO d. o. o.	11	519.275	11.043	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		RAB																
3	1	DUNDOVO d. o. o.	72	3.104.688	-66.000	-	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	-
	2	VODOVOD HRVATSKO PRIMORJE-JUŽNI OGRANAK d.o.o.	22	1.532.938	18.511	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	VRELO d. o. o.	48	2.868.722	8.458	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20		KRAPINSKO ZAGORSKA																
		KRAPINA																
3	1	KRAKOM, d.o.o.	66	2.917.536	6.562	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+	+
	2	RADIO HRVATSKO ZAGORJE - KRAPINA d.o.o.	7	95.702	-7.349	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	KRAKOM-VODOOPSKRBA I ODVODNJA d.o.o.	24	2.265.030	15.307	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		ZABOK																
4	1	KOMUNALNO-ZABOK d.o.o.	26	1.320.417	101.025	-	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-
	2	PLAVINKA d.o.o.	12	307.882	16.295	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-
	3	ZAGORSKI VODOVOD d.o.o.	179	8.830.927	73.446	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	KRAPINSKO-ZAGORSKI AERODROM D.O.O.	0	36.478	-81	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		PREGRADA																
4	1	NISKOGRADNJA d. o. o.	33	2.353.294	24.229	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	+	+
	2	HUMPLIN d.o.o.	9	811.081	-24.382	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	VIOP d.o.o.	7	613.859	4.789	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	ZAGORSKI VODOVOD d.o.o.	179	8.830.927	73.446	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		ZLATAR																
4	1	KOMUNALAC KONJŠČINA, d.o.o.	36	1.291.403	61.841	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+

28		2	RADIO ZLATAR d.o.o.	5	94.094	1.785	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	ZAGORSKI VODOVOD d.o.o.	179	8.830.927	73.446	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	ZLATHARIAKOM d.o.o.	/	/	/	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
			OROSLAVJE															
	1	1	ZAGORSKI VODOVOD d.o.o.	179	8.830.927	73.446	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			KLANJEC															
	2	1	ZELENJAK d.o.o.	21	1.053.954	94.209	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	-
		2	ZAGORSKI VODOVOD d.o.o.	179	8.830.927	73.446	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			DONJA STUBICA															
	2	1	ZAGORSKI VODOVOD d.o.o.	179	8.830.927	73.446	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	RADIO STUBICA d.o.o.	9	277.056	1.683	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			SISAČKO MOSLAVAČKA															
			SISAK															
	8		GRADSKA GROBLJA															
		1	VIKTOROVAC d.o.o.	39	1.176.759	21.986	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-
		2	KOMUNALAC SISAK d.o.o.	93	1.911.366	-83.062	+	+	-	+	-	-	+	+	+	-	+	-
		3	GRADSKA TRŽNICA SISAK - CENTAR DIJELJENIH USLUGA d.o.o.	20	653.273	-4.661	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-
		4	AUTO PROMET SISAK d.o.o.	95	3.023.094	-217.861	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+
		5	SISAČKI VODOVOD d.o.o.	155	8.936.748	-304.163	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	GOSPODARENJE OTPADOM SISAK d.o.o.	139	2.952.163	109.139	+	+	+	+	+	-	+	+	-	-	-	+
		7	RADIO SISAK d.o.o.	5	165.030	6.655	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		8	CENTAR KREATIVNE INDUSTRIJE-KREATIVNI INKUBATOR SISAK d.o.o.	0	17.306	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			KUTINA															
	5		KOMUNALNI SERVISI KUTINA d.o.o.	33	882.344	10.576	-	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+
		2	MOSLAVINA d.o.o.	76	3.618.895	12.501	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	EKO MOSLAVINA d.o.o.	55	1.981.402	5.751	+	+	-	-	-	+	+	-	-	+	-	+
		4	MOSLAVAČKI LIST d.o.o.	6	143.163	244	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	Razvojna agencija MRAV d.o.o.	7	186.984	4.449	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			POPOVAČA															
	4		KOMUNALNI SERVISI POPOVAČA d.o.o.	30	1.194.630	-56.169	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+
		2	MOSLAVINA d.o.o.	76	3.618.895	12.501	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	EKO MOSLAVINA d.o.o.	55	1.981.402	5.751	+	+	-	-	-	+	+	-	-	+	-	+
		4	MOSLAVAČKI LIST d.o.o.	6	143.163	244	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			PETRINJA															
	4	1	KOMUNALAC PETRINJA d.o.o.	109	3.967.835	48.295	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+
		2	PRIVREDA d.o.o.	101	8.414.385	447.719	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	SISAČKI VODOVOD d.o.o.	155	8.936.748	-304.163	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	PETRINJSKI RADIO d.o.o.	6	115.539	1.302	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			NOVSKA															

24	3	1	NOVOKOM d.o.o.	73	2.262.000	23.603	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	+	-	+
		2	VODOVOD NOVSKA d.o.o.	20	1.111.719	32.932	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	RADIO POSTAJA NOVSKA d.o.o.	6	148.353	-223	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	HRVATSKA KOSTAJNICA																		
	2	1	JP KOMUNALAC d.o.o.	12	447.706	10.067	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	EKOS HRVATSKA KOSTAJNICA d.o.o.	11	285.354	9.165	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+	+
	GLINA																		
	2	1	KOMUNALAC GLINA d.o.o.	44	1.890.881	15.652	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	-	-	-
		2	VODOVOD GLINA d.o.o.	18	916.492	12.977	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	KARLOVAČKA																		
	KARLOVAC																		
	10	1	ČISTOĆA d.o.o.	116	5.010.521	46.562	-	+	-	+	-	-	+	-	-	+	-	-	-
		2	ZELENILO d.o.o.	90	2.970.673	7.205	-	+	-	-	-	+	+	-	-	-	+	-	-
		3	VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	135	10.918.132	58.034	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	INKASATOR d.o.o.	37	1.149.629	24.559	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	MLADOST d.o.o.	48	1.582.721	-51.339	-	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-
		6	HRVATSKI RADIO KARLOVAC d.o.o.	9	240.342	-8.387	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	CENTAR ZA GOSPODARENJE OTPADOM KARLOVAČKE ŽUPANIJE KODOS d.o.o.	6	161.678	850	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		8	Hostel Karlovac d. o. o.	14	686.085	44.747	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		9	GRADSKA TOPLANA d.o.o.	44	5.285.493	-280.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		10	GeotermiKA d.o.o.	2	/	-43.998	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	OGULIN																		
	4	1	STAMBENO KOMUNALNO GOSPODARSTVO d.o.o.	42	1.427.688	51.890	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
		2	CENTAR ZA GOSPODARENJE OTPADOM KARLOVAČKE ŽUPANIJE KODOS d.o.o.	6	161.678	850	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	VODOVOD I KANALIZACIJA D.O.O.	52	2.982.408	-92.897	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	RADIO OGULIN D.O.O.	6	139.568.290	290	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	DUGA RESA																		
	3	1	Čistoća Duga Resa d.o.o.	38	1.473.646	34.478	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-
		2	Komunalno Duga Resa d.o.o.	40	2.102.629	103.262	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	CENTAR ZA GOSPODARENJE OTPADOM KARLOVAČKE ŽUPANIJE KODOS d.o.o.	6	161.678	850	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	OZALJ																		
	3	1	KOMUNALNO OZALJ d.o.o.	15	853.681	1.632	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	CENTAR ZA GOSPODARENJE OTPADOM KARLOVAČKE ŽUPANIJE KODOS d.o.o.	6	161.678	850	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	AZELIJA EKO d.o.o.	19	1.037.080	1.289	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+
	SLUNJ																		

4	1	KOMUNALNO DRUŠTVO LIPA d.o.o.	21	670.217	794	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-
	2	KOMUNALAC d.o.o.	15	806.557	18.290	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	CENTAR ZA GOSPODARENJE OTPADOM KARLOVAČKE ŽUPANIJE KODOS d.o.o.	6	161.678	850	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	RADIO SLUNJ d.o.o.	3	52.688	-2.647	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28		VARAŽDINSKA VARAŽDIN																
	10	1 ČISTOČA d.o.o.	140	6.543.243	265.093	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-
		2 PARKOVI d.o.o.	99	3.590.802	6.694	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	+	+	-
		3 VARKOM d.o.o.	266	16.474.905	390.223	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4 AQUACITY d.o.o.	0	114.248	42.442	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5 GRADSKA TRŽNICA d.o.o.	15	1.017.361	14.459	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
		6 VARAŽDIN AIRPORT d.o.o.	0	3.982	-21.993	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7 RAZVOJNA AGENCIJA SJEVER- DAN d.o.o.	12	445.704	2.051	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		8 Tehnološki park Varaždin d.o.o.	5	632.911	724	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		9 ZONA SJEVER d.o.o.	5	211.260	2.749	+	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-
		10 VARTOP d.o.o.	8	581.732	1.132	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	IVANEC																
		1 VARKOM d.o.o.	266	16.474.905	390.223	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2 POSLOVNA ZONA IVANEC d.o.o.	5	205.863	62.755	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
		3 ČISTOČA d.o.o.	140	6.543.243	265.093	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-
	3	IVKOM-VODE d.o.o.	18	1.405.616	12.179	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		NOVI MAROF																
		1 VARKOM d.o.o.	266	16.474.905	390.223	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2 NOVOKOM d.o.o.	46	1.884.060	31.331	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	4	3 ČISTOČA d.o.o.	140	6.543.243	265.093	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-
		LUDBREG																
		1 LUKOM d.o.o.	40	1.641.721	1.946	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		2 VARKOM d.o.o.	266	16.474.905	390.223	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	3 ČISTOČA d.o.o.	140	6.543.243	265.093	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-
		LUCERA d.o.o.	4	147.867	1.273	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		VARAŽDINSKE TOPLICE																
		1 ČISTOČA d.o.o.	140	6.543.243	265.093	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-
	4	2 VARKOM d.o.o.	266	16.474.905	390.223	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3 FORUM TOPLICE d.o.o.	14	391.314	1.920	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	-	+	+
		LEPOGLAVA																
		1 TKIC d.o.o.	10	295.210	13.431	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-
	11	2 IVKOM-VODE d.o.o.	18	1.405.616	12.179	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3 ČISTOČA d.o.o.	140	6.543.243	265.093	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-
		4 VARKOM d.o.o.	266	16.474.905	390.223	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		KOPRIVNIČKO KRIŽEVAČKA																
	4	KOPRIVNICA																
		1 KOMUNALAC d.o.o.	179	8.338.199	54.591	-	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-

20		2	ENTER KOPRIVNICA d.o.o.	11	312.677	2.435	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
		3	GLAS PODRAVINE d.o.o.	7	570.952	110.119	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	KOPRIVNIČKE VODE d.o.o.	101	5.362.966	23.797	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			KRIŽEVCI																
	4	1	KOMUNALNO PODUZEĆE d.o.o.	100	3.095.602	-38.710	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		2	VODNE USLUGE d.o.o.	42	2.695.927	7.303	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	KRIŽEVAČKI PODUZETNIČKI CENTAR d.o.o.	7	610.029	74.874	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
		4	RADIO KRIŽEVCI d.o.o.	7	145.059	5.113	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			ĐURĐEVAC																
	3	1	KOMUNALNE USLUGE ĐURĐEVAC d.o.o.	54	1.782.877	76.506	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		2	KOMUNALIJE d.o.o.	23	2.524.740	176.003	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	STARI GRAD d.o.o.	25	1.220.376	8.185	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
			BJELOVARSKO BILOGORSKA																
			BJELOVAR																
	6	1	KOMUNALAC d.o.o.	130	3.795.488	66.679	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	-	+
		2	BJELOVARSKI SAJAM d.o.o.	10	984.684	50.951	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		3	GRADSKO PODUZEĆE ZA UPRAVLJANJE ŠPORTSKIM OBJEKTIMA d.o.o.	13	345.569	-9.455	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		4	VODNE USLUGE d.o.o.	68	4.462.891	8.746	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	TEHNOLOŠKI PARK BJELOVAR d.o.o.	2	227.463	34.727	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	TERME BJELOVAR d.o.o.	0	0	-34.906	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			DARUVAR																
	4	1	DARKOM d.o.o.	78	2.273.423	1.083	+	+	-	+	-	+	+	-	-	-	+	+	+
		2	GRADSKA TRŽNICA DARUVAR d.o.o.	25	480.460	-35.679	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-
		3	RADIO-DARUVAR d.o.o.	9	176.264	-15.830	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	TERMALNI VODENI PARK AQUAE BALISSAE d.o.o.	18	492.685	-50.056	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
			GAREŠNICA																
	5	1	KOMUNALAC d.o.o.	75	3.240.709	132.666	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
		2	VODA GAREŠNICA d.o.o.	7	635.819	11.887	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	SAJAM ULJANIK d.o.o.	0	3.494	522	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		4	LOKALNA RAZVOJNA AGENCIJA-PODUZETNIČKI CENTAR GAREŠNICA d.o.o.	6	109.810	127	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	KRUGOVAL 93,1 MHZ GAREŠNICA d.o.o.	6	91.388	-7.433	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			ČAZMA																
	2	1	KOMUNALIJE d.o.o.	59	2.868.662	95.477	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+
		2	KOMUNALIJE VODOVOD d.o.o.	14	763.975	50.187	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			GRUBIŠNO POLJE																
	3	1	KOMUNALAC d.o.o.	37	990.762	47.084	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+
		2	VODOVOD GRUBIŠNO POLJE d.o.o.	8	569.468	-92.084	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

		3	RADIO GRUBIŠNO POLJE D.O.O.	5	67.135	-6.339	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
37			ZADARSKA																
			ZADAR																
	11	1	ČISTOČA d.o.o.	409	11.723.746	23.384	-	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
		2	NASADI d.o.o.	125	3.019.446	55.292	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	+	-	-
		3	TRŽNICA ZADAR d.o.o.	25	971.583	25.227	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
		4	ODVODNJA d.o.o.	80	6.091.162	10.440	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	LIBURNIJA d.o.o.	215	7.634.532	- 429.706	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		6	OBALA I LUČICE d.o.o.	41	2.032.631	239.856	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
		7	VODOVOD d.o.o.	220	12.575.949	1.011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		8	ZRAČNA LUKA ZADAR d.o.o.	210	15.973.393	3.728.181	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		9	INOVATIVNI ZADAR d.o.o.	8	844.773	25.078	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		10	ŠC VIŠNJK d.o.o.	51	3.412.078	2.414	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		11	EKO d.o.o.	18	713.839	- 1.949	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			BENKOVAC																
	4	1	BENKOVIĆ d.o.o.	43	976.232	3.362	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		2	VODOVOD I ODVODNJA d.o.o.	28	1.863.314	- 60.706	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	EKO d.o.o.	18	713.839	- 1.949	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	RADIO BENKOVAC d.o.o.	4	95.097	- 528	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			BIOGRAD NA MORU																
	7	1	KOMUNALAC d.o.o.	61	4.571.748	26.168	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	LIBURNIJA d.o.o.	215	7.634.532	- 429.706	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		3	BOŠANA d.o.o.	60	1.949.619	5.236	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+
		4	JANKOLOVICA d.o.o.	1	26.545	3.179	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	ISKORAK NOVI PODUZETNIČKI CENTAR d.o.o.	0	2.654	2.025	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	CROATA d.o.o.	6	152.296	45.539	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	PODUZETNIČKI INKUBATOR BIOGRAD NA MORU d.o.o.	3	74.923	1.195	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			OBROVAC																
	3	1	INFRA-GRAD d.o.o.	6	403.899	58.571	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
		2	RAZVOJ I TRGOVINA d.o.o.	7	140.568	- 711	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+	-	-
		3	LIBURNIJA d.o.o.	215	7.634.532	- 429.706	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
			PAG																
	6	1	KOMUNALNO DRUŠTVO PAG d.o.o.	24	1.990.551	44.722	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	VODOVOD d.o.o.	220	12.575.949	1.011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	PAG II d.o.o.	12	861.303	115.134	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+	-
		4	ČISTOČA PAG d.o.o.	23	1.264.147	30.789	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		5	PAG TURIZAM d.o.o.	3	51.500	- 13.515	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	RADIO PAG d.o.o.	3	44.956	- 8.110	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			NIN																
	6	1	KOMUNALAC NIN d.o.o.	34	1.411.105	50.700	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		2	LIBURNIJA d.o.o.	215	7.634.532	- 429.706	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		3	ČISTOČA d.o.o.	409	11.723.746	23.384	-	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
		4	VODOVOD d.o.o.	220	12.575.949	1.011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

		5	VODOVOD-VIR d.o.o.	18	2.987.250	1.694.116	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	NIN TURIZAM d.o.o.	14	1.242.197	28.884	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
16			MEĐIMURSKA ČAKOVEC																
	7	1	GKP ČAKOM d.o.o.	136	5.391.970	14.957	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-
		2	MEĐIMURSKJE VODE d.o.o.	150	10.538.539	- 65.399	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	GP STANORAD d.o.o.	8	200.224	2.332	+	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
		4	GP EKOM d.o.o.	38	1.900.478	687	+	-	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	-
		5	MEĐIMURJE-PLIN d.o.o.	68	67.779.558	477.990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	HRVATSKI RADIO ČAKOVEC d.o.o.	6	135.944	515	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	ČakRa d.o.o.	2	89.803	4.788	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			PRELOG																
	6	1	GKP PRE-KOM d.o.o.	107	3.516.357	3.460	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		2	GOSPODARSKE ZONE PRELOG d.o.o.	0	114.848	1.443	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
		3	MEĐIMURSKJE VODE d.o.o.	150	10.538.539	- 65.399	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	MARINA PRELOG d.o.o.	4	178.731	390	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	RAZVOJNA AGENCIJA PCP d.o.o.	2	60.115	- 25.573	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		6	MEĐIMURJE-PLIN d.o.o.	68	67.779.558	477.990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			MURSKO SREDIŠĆE																
	3	1	MURS-EKOM d.o.o.	28	951.591	1.928	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
		2	MEĐIMURSKJE VODE d.o.o.	150	10.538.539	- 65.399	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	HRVATSKI RADIO ČAKOVEC d.o.o.	6	135.944	515	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29			DUBROVAČKO NERETVANSKA ŽUPANIJA																
			DUBROVNIK																
	12	1	ČISTOČA d.o.o.	167	5.804.495	- 313.757	-	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	+	-
		2	DOMOUPRAVA DUBROVNIK d.o.o.	15	473.859	2.907	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	ZRAČNA LUKA DUBROVNIK d.o.o.	515	52.227.827	7.258.739	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		4	VODOVOD DUBROVNIK d.o.o.	187	10.880.598	17.021	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	LIBERTAS - DUBROVNIK d.o.o.	265	11.582.356	10.125	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		6	VRTLAR d.o.o.	63	1.837.398	118.097	-	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
		7	SANITAT DUBROVNIK d.o.o.	81	3.844.039	527.427	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-
		8	BONINOVO d.o.o.	21	806.031	3.100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
		9	DUBROVAČKA RAZVOJNA AGENCIJA DURA d.o.o	13	939.411	209.748	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		10	DUBROVNIK & JAKOB BECKER d.o.o.	0	73	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		11	GROBLJE DUBAC d.o.o.	2	75.289	484	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	+	-
		12	DUBROVAČKA BAŠTINA d.o.o.	14	644.916	46.429	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
			METKOVIĆ																
	4	1	ČISTOČA METKOVIĆ d.o.o.	38	1.183.319	10.031	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	+	-
		2	METKOVIĆ, d.o.o.	29	1.469.169	6.271	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	NPKLM VODOVOD d.o.o.	44	3.814.841	99.425	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	METKOVIĆ RAZVOJ d.o.o.	16	378.877	22.462	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
			PLOČE																

6	1	KOMUNALNO ODRŽAVANJE d.o.o.	48	1.856.406	164.243	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+
	2	IZVOR PLOČE d.o.o.	48	1.506.900	- 43.695	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	PLORA d.o.o.	3	58.134	7.413	+	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-
	4	AUTOBUSNI KOLODVOR PLOČE d.o.o.	7	101.696	- 21.421	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
	5	DOM ŠPORTOVA PLOČA d.o.o.	4	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	RADIO POSTAJA PLOČE d.o.o.	5	57.228	- 20.474	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		KORČULA																
	1	KTD HOBER, d.o.o.	36	1.557.416	15.316	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	NPKLM VODOVOD d.o.o.	44	3.814.841	99.425	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	KORA d.o.o.	2	45.177	- 1.657	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	RADIO KORČULA j.t.d.	5	60.188	- 6.442	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		OPUZEN																
	1	ČISTOČA OPUZEN d.o.o.	17	449.301	- 15.275	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-
	2	VODOVOD OPUZEN, d.o.o.	9	336.276	- 12.901	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	Odvodnja Opuzen d.o.o.	3	346.226	2.660	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
94		ISTARSKA																
		PULA																
	1	TV NOVA d.o.o.	18	658.611	36.035	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	VODOVOD PULA d.o.o.	165	12.160.993	49.827	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	PULA HERCULANEA d. o. o.	212	9.906.772	62.277	-	+	-	+	-	-	+	-	+	-	-	-	-
	4	MONTE GIRO d. o. o.	34	1.975.314	9.144	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
	5	PULAPROMET d. o. o.	110	5.259.159	20.527	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	6	LUKA PULA d. o. o.	15	1.213.883	278.288	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	ISTARSKA AUTOCESTA d.o.o.	2	889.620	- 19.453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	PLINARA d. o. o.	67	4.273.534	248.265	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	9	ZRAČNA LUKA PULA d. o. o.	96	7.273.329	- 1.108.273	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	10	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	11	Pula usluge i upravljanje d.o.o.	46	2.435.334	- 13.838	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	12	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	13	PULA PARKING d. o. o.	45	3.107.250	654.969	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
	14	NK ISTR 1961 s.d.d.	34	2.041.882	- 2.910.959	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	15	KAŠTIJUN d.o.o.	37	8.475.370	- 2.211.078	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		ROVINJ																
	1	KOMUNALNI SERVIS d. o. o.	158	8.296.598	177.370	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	-	-
	2	ISTARSKI VODOVOD d. o. o.	283	21.868.883	429.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	TV NOVA d.o.o.	18	658.611	36.035	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	RUBINI d. o. o.	4	259.113	1.078	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	5	ISTARSKA AUTOCESTA d.o.o.	2	889.620	- 19.453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	ZRAČNA LUKA PULA d. o. o.	96	7.273.329	- 1.108.273	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	7	VALBRUNA SPORT d. o. o.	18	1.120.717	5.383	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	9	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

	10	ODVODNJA ROVINJ-ROVIGNO d.o.o.	26	2.941.806	43.418	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		UMAG																
6	1	6. MAJ d. o. o.	85	5.941.755	610.320	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
	2	ISTARSKI VODOVOD d. o. o.	283	21.868.883	429.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	KOMUNELA d. o. o.	49	1.698.261	- 111.384	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	6. MAJ ODVODNJA d.o.o.	27	2.751.325	100.985	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		POREČ																
13	1	USLUGA POREČ d. o. o.	197	9.716.420	100.104	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+	-
	2	ISTARSKI VODOVOD d. o. o.	283	21.868.883	429.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	PARENTIUM d. o. o.	1	661.710	468	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	DOM POREČ d. o. o.	0	46.567	- 94.591	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	STAN d. o. o.	7	234.402	6.733	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	ODVODNJA POREČ d.o.o.	43	3.556.994	29.805	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	VELETRŽNICA RIBE POREČ d.o.o.	0	4.691	- 34.907	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	9	PODUZETNIČKI INKUBATOR POREČ d.o.o.	0	25.807	5.001	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	10	DOM OBRTNIKA d. o. o.	4	168.366	6.121	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	11	TV NOVA d.o.o.	18	658.611	36.035	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	12	ZRAČNA LUKA PULA d. o. o.	96	7.273.329	- 1.108.273	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	13	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		VODNJAN																
8	1	CONTRADA d.o.o.	31	1.381.874	59.677	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+	+
	2	VODOVOD PULA d.o.o.	165	12.160.993	49.827	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	PULA HERCULANEA d. o. o.	212	9.906.772	62.277	-	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-
	4	PULAPROMET d. o. o.	110	5.259.159	20.527	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	5	LUKA PULA d. o. o.	15	1.213.883	278.288	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	CASTELIER d.o.o.	1	154.432	13.765	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-
	8	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		PAZIN																
11	1	USLUGA d. o. o.	63	2.685.425	50.609	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	-
	2	ISTARSKI VODOVOD d. o. o.	283	21.868.883	429.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	ISTARSKA AUTOCESTA d.o.o.	2	889.620	- 19.453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	PAZIN d. o. o.	4	116.568	1.931	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	ZRAČNA LUKA PULA d. o. o.	96	7.273.329	- 1.108.273	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	6	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	USLUGA ODVODNJA d.o.o.	10	477.124	- 61.643	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	PAZIN SPORT d.o.o.	5	193.677	3.079	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-

	9	RAZVOJNA AGENCIJA SRCE ISTRE d.o.o.	1	39.109	10.196	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	10	CIK Dr. BOŽO MILANOVIĆ d. o. o.	15	863.385	119.862	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	11	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		NOVIGRAD																
7	1	NEAPOLIS d.o.o.	64	2.776.241	124.945	+	+	-	-	-	-	+	-	+	+	-	+	-
	2	ISTARSKI VODOVOD d. o. o.	283	21.868.883	429.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	6. MAJ d. o. o.	85	5.941.755	610.320	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	+	+	+
	4	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	6. MAJ ODVODNJA d.o.o.	27	2.751.325	100.985	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	NEAPOLIS SPORT d.o.o.	1	478.984	3.437	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		LABIN																
8	1	1. MAJ d.o.o.	100	5.265.587	564.357	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	+	+
	2	VODOVOD LABIN d. o. o.	56	4.091.610	4.813	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	LABIN 2000 d. o. o.	10	453.391	43.944	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
	4	ISTARSKA AUTOCESTA d.o.o.	2	889.620	- 19.453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	LABIN STAN d. o. o.	7	224.336	2.196	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	ZRAČNA LUKA PULA d. o. o.	96	7.273.329	- 1.108.273	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	7	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		BUZET																
7	1	PARK d. o. o.	36	1.585.095	35.139	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	PLZET d.o.o.	2	112.689	141	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	ISTARSKI VODOVOD d. o. o.	283	21.868.883	429.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	ISTARSKA AUTOCESTA d.o.o.	2	889.620	- 19.453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	PARK ODVODNJA d.o.o.	5	352.518	504	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		BUJE																
9	1	CIVITAS BULLEARUM d.o.o.	14	373.573	4.774	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	ISTARSKI VODOVOD d. o. o.	283	21.868.883	429.994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	ISTARSKA AUTOCESTA d.o.o.	2	889.620	- 19.453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	6. MAJ d. o. o.	85	5.941.755	610.320	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
	5	ZRAČNA LUKA PULA d. o. o.	96	7.273.329	- 1.108.273	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	6	IVS d. o. o.	15	1.022.365	- 116.268	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	6. MAJ ODVODNJA d.o.o.	27	2.751.325	100.985	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8	TV NOVA d.o.o.	18	658.611	36.035	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	9	ISTARSKA RAZVOJNA AGENCIJA d.o.o.	7	416.731	9.943	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
37		OSJEČKO BARANJSKA																
		OSIJEK																

12	1	ZRAČNA LUKA OSIJEK d.o.o.	47	2.450.766	- 356.380	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	2	PODUZETNIČKI INKUBATOR BIOS d.o.o.	6	713.526	12.207	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	ZAVOD ZA STANOVANJE d.o.o.	34	784.594	3.229	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	UNIKOM d.o.o.	354	13.425.903	22.482	+	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
	5	GRADSKI PRIJEVOZ PUTNIKA d.o.o.	275	10.903.599	- 62.869	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	TRŽNICA d.o.o.	41	1.357.210	4.758	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
	7	UKOP d.o.o.	104	3.311.881	14.866	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-
	8	VODOVOD-OSIJEK d.o.o.	362	16.566.927	29.905	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	9	ŠPORTSKI OBJEKTI d.o.o.	106	4.087.428	8.287	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	10	TERA TEHNOPOLIS d.o.o.	13	418.396	8.218	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	11	OBNOVLJIVI IZVORI ENERGIJE OSIJEK d.o.o.	1	59.544	- 11.352	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	12	GRADNJA d.o.o.	/	13.874.034	50.483	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		ĐAKOVO																
5	1	Radio Đakovo d.o.o.	6	124.388	310	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	UNIVERZAL d.o.o.	107	4.266.100	92.222	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	3	ĐAKOVAČKI VODOVOD d.o.o.	62	2.954.723	17.365	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	CITO ĐAKOVO d.o.o.	15	359.291	22.999	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	5	PODUZETNIČKI CENTAR ĐAKOVO d.o.o.	5	177.374	566	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		NAŠICE																
4	1	NAŠIČKI VODOVOD d.o.o.	55	2.870.478	1.869	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	NAŠIČKI PARK d.o.o.	70	1.926.863	22.847	+	+	-	+	-	+	+	-	-	+	+	+	-
	3	Našička razvojna agencija NARA d.o.o.	7	143.256	1.103	+	+	-	+	-	-	+	+	-	+	+	+	-
	4	RADIO NAŠICE d.o.o.	8	138.960	635	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		VALPOVO																
4	1	HRVATSKI RADIO VALPOVŠTINA d.o.o.	7	133.997	2.636	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	DVORAC d.o.o.	30	1.750.221	- 80.613	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	VALPOVAČKI PODUZETNIČKI CENTAR d.o.o.	5	129.140	2.575	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	URBANIZAM d.o.o.	43	1.306.903	- 105.056	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	+	+	+
		BELIŠĆE																
5	1	KOMBEL d.o.o.	78	3.497.228	380.564	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	+	+	+
	2	PODUZETNIČKI INKUBATOR POLET d.o.o.	6	138.860	4.024	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	Hidrobrel d.o.o.	27	1.847.109	6.826	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	Lokalna razvojna agencija Grada Belišća d.o.o.	8	252.051	2.689	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	Bel-Press d.o.o.	5	130.310	1.013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		DONJI MIHOLJAC																
3	1	MIHOLJAČKI VODOVOD d.o.o.	15	1.553.883	3.885	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	MIHOLJAČKI PODUZETNIČKI CENTAR Lokalna razvojna agencija d.o.o.	6	137.990	337	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

23		3	DOROSLOV d.o.o.	29	888.956	6.562	+	+	-	-	-	+	+	-	+	+	+	-	+
			BELI MANASTIR																
	4	1	STANOUPRAVA d.o.o.	9	345.638	7.201	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+	-	+	+
		2	Baranjski vodovod d.o.o.	69	2.822.938	18.034	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	BARANJSKA ČISTOČA d.o.o.	89	2.167.481	17.530	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+	-
		4	Radio Baranja d.o.o.	8	114.829	393	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			ŠIBENSKO KNINSKA ŽUPANIJA																
			ŠIBENIK																
	9	1	ŽUPANIJSKI RADIO ŠIBENIK d.o.o.	8	94.958	- 67.288	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	ZELENI GRAD ŠIBENIK d.o.o.	168	5.215.388	59.881	+	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	+	-
		3	VODOVOD I ODVODNJA d.o.o.	204	16.463.674	44.094	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	ČEMPRESI d.o.o.	33	1.752.325	88.565	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	+	-
		5	PODI ŠIBENIK d.o.o.	5	330.349	- 116.082	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	GRADSKI PARKING d.o.o.	122	3.974.055	- 114.888	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		7	BIKARAC d.o.o.	37	2.127.645	- 63.892	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		8	BATIŽELE d.o.o.	0	63.677	- 63.892	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		9	INKUBATOR ZA NOVE TEHNOLOGIJE TROKUT ŠIBENIK d.o.o.	5	412.069	43.637	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29			KNIN																
	3	1	KOMUNALNO PODUZEĆE d.o.o.	46	1.425.844	- 117.658	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	UPRAVITELJ-KNIN d.o.o.	22	1.026.022	28.163	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+	-	+	+
		3	ČISTOČA I ZELENILO d.o.o.	44	979.141	24.505	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	-	-
			DRNIŠ																
	4	1	RAD d.o.o.	23	960.933	- 33.343	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	RADIO POSTAJA DRNIŠ,d.o.o.	3	75.024	- 5.453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	VODOVOD I ODVODNJA d.o.o.	204	16.463.674	44.094	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	GRADSKA ČISTOČA DRNIŠ d.o.o.	31	694.752	8.088	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
			VODICE																
	4	1	ŽUPANIJSKI RADIO ŠIBENIK d.o.o.	8	94.958	- 67.288	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	LEC d.o.o.	58	2.504.938	60.209	-	+	-	-	-	+	+	-	-	+	+	+	-
		3	GRADSKO PODUZEĆE d.o.o.	11	518.047	61.165	+	+	-	+	-	-	+	-	+	-	-	+	-
		4	VODIČKI ŠPORT j.d.o.o.	0	18.759	- 1.154	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			SKRADIN																
	3	1	ŽUPANIJSKI RADIO ŠIBENIK d.o.o.	8	94.958	- 67.288	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	VODOVOD I ODVODNJA d.o.o.	204	16.463.674	44.094	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	RIVINA JARUGA d.o.o.	20	631.547	5.954	-	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+	-
29			VUKOVARSKO SRIJEMSKA																
			VINKOVCI																
	11	1	Novosti d.o.o.	19	584.829	3.056	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	VTV d.o.o.	29	817.771	82.738	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		3	POLET d.o.o.	117	4.498.923	14.727	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		4	AERODROM SOPOT d.o.o.	1	29.863	888	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		5	Vinkovački vodovod i kanalizacija d.o.o.	233	9.517.043	- 952.977	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	ENERGANA VINKOVCI d.o.o.	0	1.992	-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-

		7	AGENCIJA ZA RAZVOJ I INVESTICIJE GRADA VINKOVACA VIA d.o.o.	15	427.899	3.822	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		8	TEHNOLOŠKI PARK VINKOVCI d.o.o.	9	478.720	4.576	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		9	GTG VINKOVCI d.o.o.	47	2.518.758	2.916	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	+	-
		10	PERISKA d.o.o.	22	666.078	- 18.627	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-
		11	GRADSKO GOSPODARSTVO d.o.o. Vinkovci	29	565.323	1.359	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			VUKOVAR															
	6	1	KOMUNALAC d.o.o.	192	6.631.694	44.029	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+
		2	Vodovod grada Vukovara d.o.o.	95	3.703.122	4.841	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	TEHNOSTAN d.o.o.	33	2.252.613	- 473.818	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	VUKOVARSKA GOSPODARSKA ZONA d.o.o.	4	615.548	255.546	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	Vukovarski vodotoranj-simbol hrvatskog zajedništva d.o.o.	16	767.864	4.376	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	Hrvatski radio Vukovar d.o.o.	14	288.685	-20.890	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			ŽUPANJA															
	4	1	Hrvatski radio Županja d.o.o.	8	158.373	- 28.098	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	KOMUNALAC d.o.o.	192	6.631.694	44.029	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	Žura d.o.o.	5	103.414	7.454	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	Čistoća Županja d.o.o.	72	1.842.557	19.291	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
			ILOK															
	4	1	KOMUNALIJE d.o.o.	19	1.487.107	- 19.996	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	ILOK TON d.o.o.	4	49.402	- 7.636	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	KOM-ILOK d.o.o.	37	901.594	7.131	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
		4	POSLOVNI CENTAR KOMPETENCIJA - SINERGIJA POLJOPRIVREDE I TURIZMA d.o.o.	/	/	/	+	+	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-
			OTOK															
	4	1	POLET d.o.o.	117	4.498.923	14.727	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		2	Vinkovački vodovod i kanalizacija d.o.o.	233	9.517.043	- 952.977	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	VRANJEVO d.o.o.	19	669.275	- 124.765	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
		4	GTG VINKOVCI d.o.o.	47	2.518.758	2.916	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	+	-
41			ZAGREBAČKA															
			VELIKA GORICA															
	10	1	VG Komunalac d.o.o.	192	7.408.564	70.250	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
		2	ZRAČNA LUKA ZAGREB, d.o.o.	5	902.193	25.657	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		3	Eurofins Croatiakontrola d.o.o.	129	5.944.747	- 708.162	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	GRADSKO STAMBENO GOSPODARSTVO VELIKA GORICA d.o.o.	24	819.196	3.907	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	VG Čistoća d.o.o.	130	4.859.558	13.202	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		6	VG Vodoopskrba d.o.o.	153	7.326.874	- 134.053	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	VG Poduzetnički centar d.o.o.	0	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

	8	VG Plin d.o.o.	0	0	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	9	DISTRIBUTIVNI CENTAR ZA VOĆE I POVRĆE d.o.o.	14	895.302	2.840	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	10	VG GORIČANKA d.o.o.	7	629.511	556	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		SAMOBOR																
4	1	KOMUNALAC d.o.o.	238	9.650.231	- 132.910	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	ENERGO METAN d.o.o.	14	2.390.819	389.196	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	PODUZETNIČKI CENTAR SAMOBOR d.o.o.	2	141.017	4.534	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	ODVODNJA SAMOBOR d.o.o.	28	1.573.193	74.546	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		SVETA NEDELJA																
1	1	SVENKOM d.o.o.	22	822.235	3.615	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		ZAPREŠIĆ																
3	1	INFORMATIVNI CENTAR ZAPREŠIĆ d.o.o.	4	149.841	2.711	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	ZAPREŠIĆ d.o.o.	3	159.071	41.646	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+	+
	3	VODOOPSKRBA I ODVODNJA ZAPREŠIĆ d.o.o.	59	7.411.614	- 80.580	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		DUGO SELO																
3	1	DUGOSELSKI KOMUNALNI I PODUZETNIČKI CENTAR d.o.o.	37	1.718.418	73.203	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o.	112	8.243.209	76.657	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	DUKOM PLIN d.o.o.	26	6.608.655	46.824	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		IVANIĆ GRAD																
7	1	KOMUNALNI CENTAR IVANIĆ-GRAD d.o.o.	36	1.078.120	32.296	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	OBITELJSKI RADIO IVANIĆ d.o.o.	8	141.274	422	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	IVAKOP d.o.o.	34	1.354.263	4.279	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o.	112	8.243.209	76.657	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	IVAPLIN d.o.o.	27	2.507.241	- 743.434	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	Razvojna agencija IGRA d.o.o.	4	161.216	1.125	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	Poduzetnički centar Ivanić-Grad d.o.o.	0	0	3.609	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		JASTREBARSKO																
4	1	VODE JASTREBARSKO d.o.o.	38	1.849.886	- 439.972	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	CESTE JASTREBARSKO d.o.o.	28	1.102.428	210	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+	-	+	-
	3	GROBLJA JASTREBARSKO d.o.o.	9	403.259	14.648	+	+	-	+	-	+	+	-	+	-	+	-	-
	4	Plešivičko vinogorje d.o.o.	0	7.753	- 42.100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		SV IVAN ZELINA																
5	1	ZELINSKE KOMUNALIJE d.o.o.	44	3.611.975	- 110.102	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	+	-	+
	2	RADIO SVETI IVAN ZELINA d.o.o.	4	64.536	215	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o.	112	8.243.209	76.657	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	ZELINA-PLIN d.o.o.	5	468.516	- 33.249	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	AQUAPARK ZELINA d.o.o.	0	0	- 114	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

			VRBOVEC																
	4	1	RADIO VRBOVEC d.o.o.	6	118.513	- 4.515	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	KOMUNALAC VRBOVEC d.o.o.	76	2.501.971	- 277.489	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+
		3	Vodoopskrba i odvodnja Zagrebačke županije d.o.o.	112	8.243.209	76.657	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	GRADSKI OBJEKTI VRBOVEC d.o.o.	2	221.935	5.906	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
59			SPLITSKO DALMATINSKA																
			SPLIT																
	12	1	SPLIT PARKING d.o.o.	171	7.175.373	860.985	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
		2	PARKOVI I NASADI d.o.o.	224	7.174.861	403.190	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	LOVRINAC d.o.o.	83	3.684.325	77.544	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-
		4	PROMET d.o.o.	633	25.328.064	81.705	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		5	ČISTOČA d.o.o.	320	12.734.298	181.567	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
		6	STANO-UPRAVA d.o.o.	33	1.215.608	33.415	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	ZRAČNA LUKA SPLIT d.o.o.	402	56.190.019	15.412.852	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		8	VODOVOD I KANALIZACIJA, d.o.o.	451	34.136.961	- 395.535	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		9	AUTOBUSNI KOLODVOR SPLIT d.o.o.	27	1.029.658	345.254	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		10	Razvojna agencija Split-RaST d.o.o.	5	170.031	6.842	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		11	SPLITSKA OBALA d.o.o.	30	1.341.438	137.360	+	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-
		12	ŽNJAN d.o.o.	4	641.286	6.435	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
			KAŠTELA																
	5	1	PROMET d.o.o.	633	25.328.064	81.705	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		2	ZRAČNA LUKA SPLIT d.o.o.	402	56.190.019	15.412.852	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		3	VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	451	34.136.961	- 395.535	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	ZELENO I MODRO, d.o.o.	84	3.757.287	370.939	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-
		5	RECIKLATOR d.o.o.	2	114.616	17.813	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
			SOLIN																
	3	1	PROMET d.o.o.	633	25.328.064	81.705	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		2	VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	451	34.136.961	- 395.535	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	KOMUNALNO DRUŠTVO GRADA SOLINA d.o.o.	/	/	/	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
			SINJ																
	6	1	AUTOPRIJEVOZ-SINJ d.o.o.	0	40.801	- 12.433	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		2	VODOVOD I ODVODNJA CETINSKE KRAJINE, d.o.o.	85	4.817.228	- 894.718	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	KAMIČAK d.o.o.	17	505.686	4.511	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	+	-
		4	GRADSKO KINO SINJ d.o.o.	1	29.238	- 3.738	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	GOSPODARSKA ZONA KUKUZOVAC d.o.o.	1	31.660	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	ČISTOČA CETINSKE KRAJINE d.o.o.	73	1.938.989	- 166.524	-	+	-	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-
			OMIŠ																
	3	1	PROMET d.o.o.	633	25.328.064	81.705	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
		2	VODOVOD OMIŠ d.o.o.	62	3.628.676	- 188.250	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

	3	PEOVICA d.o.o.	92	2.657.464	- 134.303	-	+	-	+	-	+	+	-	-	+	-	+	-
		MAKARSKA																
4	1	MAKARSKI KOMUNALAC d.o.o.	82	3.187.742	64.919	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-	-
	2	STAMBENO GOSPODARSTVO MAKARSKA d.o.o.	6	189.210	- 19.426	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	VODOVOD, d.o.o.	220	12.575.949	1.011	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	MAKARSKA OBALA d.o.o.	10	1.062.147	36.614	-	+	-	+	+	-	+	-	+	-	-	-	-
		TROGIR																
4	1	PROMET d.o.o.	633	25.328.064	81.705	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
	2	ZRAČNA LUKA SPLIT d.o.o.	402	56.190.019	15.412.852	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	3	VODOVOD I KANALIZACIJA d.o.o.	451	34.136.961	- 395.535	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4	TROGIR HOLDING d.o.o.	130	4.369.662	157.857	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		IMOTSKI																
2	1	KOMUNALNO DRUŠTVO GRADA IMOTSKOG d.o.o.	39	915.300	92.377	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	-	+
	2	VODOVOD IMOTSKE KRAJINE, d.o.o.	47	4.183.140	- 520.088	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1		TRILJ																
		ČISTOČA CETINSKE KRAJINE d.o.o.	73	1.938.989	- 166.524	-	+	-	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-
		VRGORAC																
3	1	KOMUNALNO d.o.o.	27	1.518.088	6.333	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	GRADSKA ČISTOČA I USLUGE d.o.o.	28	669.105	27.694	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-
	3	PODUZETNIČKI CENTAR VRGORAC d.o.o.	3	76.571	219	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		SUPETAR																
2	1	KD GRAD d.o.o.	66	1.642.535	14.040	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	VODOVOD BRAČ d.o.o.	45	3.989.926	103.661	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		HVAR																
5	1	KOMUNALNO HVAR d.o.o.	42	1.522.179	19.634	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	+	+
	2	HVARSKI VODOVOD d.o.o.	40	2.616.762	17.282	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3	NAUTIČKI CENTAR HVAR, d.o.o.	11	599.344	94.413	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
	4	FONTIK d.o.o.	8	391.732	64.193	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5	ODVODNJA HVAR d.o.o.	5	664.644	1.027	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		STARI GRAD																
2	1	KOMUNALNO STARI GRAD d.o.o.	35	1.191.050	47.950	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-
	2	HVARSKI VODOVOD d.o.o.	40	2.616.762	17.282	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		VIS																
2	1	GRADINA VIS d.o.o.	31	1.621.687	32.701	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
	2	VODOVOD I ODVODNJA OTOKA VISA d.o.o.	22	1.012.088	12.271	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		VRLIKA																
3	1	USLUGA d.o.o.	9	342.623	12.111	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	EKO VRLIKA d.o.o.	12	319.990	3.164	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	-	+	+

		3	Razvojna agencija Grada Vrlika VRLA d.o.o.	1	30.119	2.720	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			KOMIŽA																
	2		VODOVOD I ODVODNJA OTOKA VISA d.o.o.	22	1.012.088	12.271	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	NAUTIČKI CENTAR KOMIŽA d.o.o.	46	2.356.065	181.699	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-
11			ZAGREB																
	11	1	ZAGREBAČKI HOLDING d.o.o.	4.878	289.969.953	23.662.910	+	+	-	-	-	+	+	-	-	+	+	+	-
		2	ZRAČNA LUKA ZAGREB d.o.o.	5	902.193	25.657	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		3	ČRNOMEREC CENTAR d.o.o.	0	483	- 197.185	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		4	ZAGREBAČKI INOVACIJSKI CENTAR d.o.o.	26	1.486.066	38.926	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		5	BICRO BIOCENTAR d.o.o.	18	1.161.845	23.944	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6	ZAGREBAČKI CENTAR ZA GOSPODARENJE OTPADOM d.o.o.	13	779.149	5.802	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		7	INTEGRIRANI PROMET ZAGREBAČKOG PODRUČJA d.o.o.	4	178.373	101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
		8	MORSKI LAV d.o.o.	21	901.879	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
		9	ZAGREBAČKI VELESAJAM d.o.o.	103	10.327.154	33.141	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
		10	ZAGREBAČKI ELEKTRIČNI TRAMVAJ d.o.o.	3.691	182.343.186	35.043	+	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	+	-
		11	Zagrebački sunčani krovovi d.o.o.	0	/	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ukup no	634		ukupno 138165150149241331679711913712519086																