



KONFERENCIJA

**Održivi razvoj JLS i komunalnog sustava
Westin, Zagreb – 30.03.2026.-01.04.2026.**

CROSS-disciplinary network for
research excellence in
Regenerative Economy
Innovation eco-Systems



Strateški i operativni aspekti poslovanja komunalnih društava

Prof.dr.sc. Saša Drezgić
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
sasa.drezgic@efri.uniri.hr

Uvodne napomene

- Temeljne odrednice komunalnih usluga i društava
- Regulatorni okvir djelovanja
- Specifična obilježja komunalnih društava te zakonski okviri djelovanja
- Upravljanje komunalnim društvima
- Nalazi Državne revizije
- Izazovi u praksi
- Refleksije na cijene komunalnih usluga

Zašto postoje komunalna društva?

Neuspjeh tržišta (market failure)

Tržište ne može učinkovito osigurati određene javne usluge ključne za funkcioniranje zajednice.

Zato javni sektor preuzima ulogu organizacije i pružanja tih usluga.

Karakteristike javnih usluga

Komunalne usluge imaju obilježja javnih dobara (pozitivne eksternalije, društveni značaj, potreba za univerzalnom dostupnošću).

Tržište ne osigurava optimalnu količinu niti pravednu raspodjelu.

Univerzalna dostupnost usluga

Osiguranje jednakog pristupa svim građanima, neovisno o prihodima ili profitabilnosti područja.

Sprječavanje socijalne i teritorijalne nejednakosti.

Prirodni monopol

Infrastrukture (voda, odvodnja, energija, prijevoz) zahtijevaju velika ulaganja → konkurencija nije učinkovita.

Javno vlasništvo smanjuje rizik visokih cijena i loše kvalitete.

Eksternalije (posebno okolišne i zdravstvene)

Komunalne usluge imaju široke učinke na društvo (zrak, buka, zdravlje).

Javni sektor internalizira te učinke i vodi računa o javnom interesu, ne samo profitu.

Dugoročno upravljanje infrastrukturom

Potrebna su ulaganja s dugim horizontom povrata.

Grad kao stabilan akter može planirati dugoročno, za razliku od privatnog sektora.

Ključni ciljevi komunalnih društava

Kontinuitet i kvaliteta javnih usluga

Financijska održivost (bez stalne pomoći proračuna)

Provedba strateških investicija

Usklađenost s regulativom i okolišnim standardima

Modernizacija i tehnološki razvoj

Raspodjela upravljanja i odgovornosti

Grad (vlasnik): definira strategiju, ciljeve i nadzire rezultate - Uloga grada kao vlasnika ne svodi se isključivo na imenovanje uprava i nadzornih odbora, već podrazumijeva definiranje strateških ciljeva, praćenje ključnih pokazatelja uspješnosti i pravodobno prepoznavanje sistemskih rizika.

Uprave društava: imaju operativnu autonomiju za učinkovito poslovanje - uprave društava moraju imati dovoljno operativne autonomije da učinkovito upravljaju resursima, provode investicije i prilagođavaju poslovanje promjenjivim okolnostima.

Problem u praksi: nejasni ciljevi i miješanje uloga → slabija učinkovitost i odgovornost - Nejasna ili implicitna očekivanja vlasnika, kao i miješanje strateške i operativne razine, često rezultiraju suboptimalnim odlukama i smanjenom odgovornošću.

Regulatorni okvir u širem kontekstu

Regulatorni okvir komunalnih društava oblikovan je međunarodnim smjernicama OECD-a i Europske unije koje naglašavaju transparentnost, profesionalno upravljanje i jasno razdvajanje vlasničke, regulatorne i operativne uloge.

Europska unija kroz koncept usluga od općeg gospodarskog interesa dopušta odstupanja od tržišne logike, ali uz stroge uvjete transparentnosti, proporcionalnosti financiranja i zaštite tržišnog natjecanja.

Nacionalni zakonodavni okvir, uključujući Zakon o trgovačkim društvima, Zakon o komunalnom gospodarstvu i Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, definira pravni status, javnu svrhu i upravljačke odgovornosti komunalnih društava.

Poslovanje komunalnih društava dodatno je određeno sektorskom regulativom (voda, energija, prijevoz, otpad) koja naglašava sigurnost, dostupnost i održivost usluga, često uz ograničenu tržišnu profitabilnost.

Cjelokupni sustav zahtijeva jasno razgraničenje javnih i tržišnih aktivnosti, fiskalnu odgovornost te usmjerenost na dugoročnu održivost i otpornost infrastrukture, pri čemu financijski rezultat nije jedini kriterij uspješnosti.

Komunalne djelatnosti

Djelatnost	Vrsta javnog dobra / usluge	Ključna obilježja	Dominantni javni interes	Uloga financijskog rezultata
Opskrba pitkom vodom	Infrastrukturna javna usluga (prirodni monopol)	Visoka kapitalna intenzivnost, regulacija, mrežni sustav	Zdravlje, sigurnost opskrbe	Instrument samoodrživosti
Odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda	Infrastrukturna javna usluga	Ekološki standardi, visoki investicijski troškovi	Zaštita okoliša	Sekundarna
Gospodarenje komunalnim otpadom	Javna usluga zaštite okoliša	Regulirano, ovisno o ponašanju korisnika	Okoliš, javno zdravlje	Održivost, ne profit

Komunalne djelatnosti

Djelatnost	Vrsta javnog dobra / usluge	Ključna obilježja	Dominantni javni interes	Uloga financijskog rezultata
Održavanje čistoće javnih površina	Javna usluga	Kontinuirano pružanje usluge	Kvaliteta života, higijena	Troškovna učinkovitost
Održavanje javnih zelenih površina	Javna usluga	Hortikultura, kontinuirano održavanje	Kvaliteta urbanog prostora	Podređena javnoj funkciji
Održavanje nerazvrstanih cesta	Infrastrukturna javna usluga	Visoki troškovi održavanja	Mobilnost, sigurnost	Sekundarna
Javna rasvjeta	Infrastrukturna javna usluga	Energetska učinkovitost, smart sustavi	Sigurnost, energetska učinkovitost	Ograničena

Komunalne djelatnosti

Djelatnost	Vrsta javnog dobra / usluge	Ključna obilježja	Dominantni javni interes	Uloga financijskog rezultata
Održavanje građevina javne namjene	Javna usluga	Održavanje infrastrukture i objekata	Funkcionalnost javnog prostora	Troškovna kontrola
Upravljanje tržnicama	Kvazi-tržišna javna usluga	Prihodi od zakupa, regulirano poslovanje	Lokalna ekonomija, dostupnost hrane	Djelomično tržišna
Upravljanje grobljima i pogrebne usluge	Javna usluga s kulturnom dimenzijom	Netržišna, društveno osjetljiva	Dostojanstvo, dostupnost	Minimalna
Dimnjačarske usluge	Javna usluga sigurnosti	Regulirana, preventivna funkcija	Sigurnost građana	Niska
Uklanjanje snijega i leda (zimski služba)	Javna usluga	Sezonska, sigurnosna funkcija	Sigurnost prometa	Troškovna funkcija

Komunalne djelatnosti

Djelatnost	Vrsta javnog dobra / usluge	Ključna obilježja	Dominantni javni interes	Uloga financijskog rezultata
Javne slavine, fontane i sanitarni objekti	Javna usluga	Održavanje javne infrastrukture	Higijena, dostupnost	Minimalna
Javni prijevoz putnika	Javna usluga sa socijalnom funkcijom	Subvencioniran, visoki troškovi	Mobilnost, socijalna uključenost	Niska ili negativna
Energetske komunalne djelatnosti (toplinarstvo, plin)	Infrastrukturna javna usluga	Regulacija, energetska tranzicija	Kontinuitet opskrbe	Sekundarna
Upravljanje javnim parkiralištima i površinama	Kvazi-tržišna javna usluga	Regulirane cijene	Prometna politika, urbani razvoj	Podređena javnom interesu
Potporne komunalne funkcije (IT, logistika, upravljanje)	Interna javna funkcija	Neizravna vrijednost	Učinkovitost sustava	Kontrola troškova

Oblici obavljanja komunalnih djelatnosti

Oblik	Prednosti	Nedostaci	Kada koristiti
Trgovačko društvo (osniva JLS)	Fleksibilnost poslovanja Brza prilagodba tržištu Profesionalizacija upravljanja	Rizik komercijalizacije javnog interesa Slabija kontrola osnivača	Za složene komunalne sustave (voda, otpad, energija) Kada je potrebna profesionalizacija i investicije
Javna ustanova	Jasna javna misija Neprofitni fokus Stabilnost financiranja	Manja operativna fleksibilnost Sporije odlučivanje Birokratizacija	Za socijalne i netržišne djelatnosti Smanjene mogućnosti komercijalizacije (npr. javne usluge posebnog interesa)
Vlastita služba/pogon	Potpuna kontrola grada Izravna integracija u sustav Bez posrednika	Ograničena efikasnost Niža profesionalizacija Proračunska opterećenost	Za manje i jednostavne usluge Kada je važna potpuna kontrola (npr. lokalno održavanje)
Koncesija	Privlačenje privatnog kapitala Preneseni rizik Tržišna efikasnost	Potreba za regulacijom i nadzorom Rizik nepovoljnog ugovora	Postojanje tržišta. Za kapitalno intenzivne projekte Kada grad nema resurse za ulaganja
Ugovor o komunalnoj djelatnosti	Fleksibilnost u odabiru pružatelja Kraći rok ugovora Prilagodljivost	Nesigurnost kontinuiteta Rizik niže kvalitete bez nadzora	Za standardizirane usluge Kada postoji konkurencija i potreba za fleksibilnošću

Ključni pokazatelji uspješnosti pojedinih komunalnih djelatnosti

Djelatnost	Financijski KPI	Nefinancijski KPI
Opskrba pitkom vodom	Prihod po m ³ vode Trošak proizvodnje vode po m ³ EBITDA marža	Gubici u mreži (%) Kontinuitet opskrbe (%) Kvaliteta vode (usklađenost sa standardima)
Odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda	Trošak pročišćavanja po m ³ Operativni trošak po korisniku Investicije po km mreže	Udio pročišćenih voda (%) Broj kvarova / prekida Ekološki standardi (usklađenost)
Gospodarenje otpadom	Trošak po toni otpada Prihod po korisniku Trošak odvoza po kućanstvu	Stopa recikliranja (%) Pokrivenost uslugom (%) Učestalost odvoza
Održavanje čistoće javnih površina	Trošak po m ² održavanja Trošak po zaposlenom Udio troška rada	Razina čistoće (inspekcijski nadzor) Frekvencija čišćenja Broj pritužbi građana

Ključni pokazatelji uspješnosti pojedinih komunalnih djelatnosti

Djelatnost	Financijski KPI	Nefinancijski KPI
Održavanje zelenih površina	Trošak održavanja po m ² Trošak po zaposlenom Trošak sezonskih radova	Površina zelenih zona po stanovniku Kvaliteta održavanja (ocjena) Učestalost intervencija
Održavanje nerazvrstanih cesta	Trošak održavanja po km Investicije po km Trošak sanacije kvarova	Stanje cesta (indeks kvalitete) Vrijeme reakcije na kvar Broj nesreća (indikator kvalitete)
Javna rasvjeta	Trošak energije po rasvjetnom tijelu Trošak održavanja Ušteda energije (%)	Pokrivenost rasvjetom (%) Broj kvarova Vrijeme otklona kvara
Održavanje građevina javne namjene	Trošak održavanja po objektu Trošak po m ² Investicije u obnovu	Stanje objekata (indeks) Funkcionalnost (%) Broj intervencija

Ključni pokazatelji uspješnosti pojedinih komunalnih djelatnosti

Djelatnost	Financijski KPI	Nefinancijski KPI
Tržnice	Prihod po štandu Popunjenost (%) Operativna marža	Broj zakupaca Promet posjetitelja Zadovoljstvo korisnika
Groblja i pogrebne usluge	Prihod po usluzi Trošak održavanja groblja Trošak po grobnom mjestu	Dostupnost usluge Vrijeme realizacije usluge Zadovoljstvo korisnika
Dimnjačarske usluge	Prihod po korisniku Trošak po intervenciji Udio naplate	Pokrivenost uslugom (%) Broj pregleda dimnjaka Broj incidenata
Zimska služba	Trošak po km ceste Trošak po intervenciji Trošak materijala	Vrijeme reakcije Prohodnost cesta (%) Broj incidenata

Ključni pokazatelji uspješnosti pojedinih komunalnih djelatnosti

Djelatnost	Financijski KPI	Nefinancijski KPI
Javne slavine, fontane i sanitarni objekti	Trošak održavanja po objektu Trošak vode Trošak po korisniku	Funkcionalnost (%) Higijenski standard Dostupnost
Javni prijevoz putnika	Prihod po putniku Trošak po km Subvencija po putniku	Točnost voznog reda (%) Broj putnika Pokrivenost mreže
Energetske komunalne djelatnosti	Trošak proizvodnje energije Prihod po kWh EBITDA marža	Kontinuitet opskrbe (%) Energetska učinkovitost Emisije CO ₂
Parkirališta i javne površine	Prihod po parkirnom mjestu Popunjenost (%) Operativna marža	Dostupnost mjesta Rotacija vozila Vrijeme traženja parkinga
Potporne funkcije	Trošak administracije Trošak IT po korisniku Funkcionalne uštede	Vrijeme obrade zahtjeva Razina digitalizacije Interno zadovoljstvo korisnika

Izabrani pokazatelji komunalnih društava sektora E (OPSKRBA VODOM; UKLANJANJE OTPADNIH VODA, GOSPODARENJE OTPADOM TE DJELATNOSTI SANACIJE OKOLIŠA)

Pokazatelj	2023	2024
Broj zaposlenih	23.321	23.710
Broj dobitaša / gubitaša	257 / 91	223 / 125
Ukupna aktiva (EUR)	8.565.236.166	9.827.985.480
Ukupni prihodi (EUR)	1.437.168.989	1.577.382.350
Ukupni rashodi (EUR)	1.403.270.372	1.543.325.186
Dobit razdoblja (EUR)	27.189.570	25.783.310
Dugoročne obveze (EUR)	1.133.239.900	1.371.861.403
Kratkoročne obveze (EUR)	521.075.475	640.491.930
EBITDA (EUR)	312.601.768	328.856.748
Prosječna neto plaća (EUR)	1.050,53	1.236,61

Izvor: FINA

Nalazi Državne revizije (2023)

Revizijom je obuhvaćeno 21 trgovačko društvo u vlasništvu lokalnih jedinica, uključujući 13 isporučitelja vodnih usluga, 7 komunalnih društava i jedno društvo iz proizvodnog sektora.

Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji i usklađenost poslovanja za razdoblje 2020. i 2021. godine, s ciljem provjere njihove istinitosti, zakonitosti i provedbe ranijih preporuka .

O financijskim izvještajima izraženo je 10 bezuvjetnih i 11 uvjetnih mišljenja, dok je o usklađenosti poslovanja dano 5 bezuvjetnih i čak 16 uvjetnih mišljenja, što ukazuje na značajne nedostatke u poslovanju.

Ukupni financijski rezultati pokazuju prihode od oko 853 mil. kn i rashode od oko 892 mil. kn, uz ukupan gubitak od oko 39 mil. kn, pri čemu je dio društava poslovao s dobiti, a dio s gubitkom.

Revizijom je utvrđen širok spektar nepravilnosti te je dano ukupno 278 naloga i preporuka, s ciljem poboljšanja transparentnosti, zakonitosti i učinkovitosti upravljanja javnim sredstvima .

Nalazi Državne revizije

U području upravljanja i kontrola utvrđeni su značajni nedostaci u sustavu unutarnjih kontrola, uključujući nepostojanje jasno definiranih ciljeva, rizika i odgovornosti, što ukazuje na slabosti strateškog upravljanja i nadzora.

U području planiranja i financija uočeni su propusti poput izostanka strateških i poslovnih planova, nerealnog planiranja te nedostatka sustavnog praćenja izvršenja, uz dodatne probleme u naplati potraživanja i netransparentnom upravljanju rashodima.

Računovodstveno poslovanje i upravljanje imovinom obilježeni su neusklađenošću poslovnih knjiga i financijskih izvještaja, nepravilnim evidentiranjem obveza i prihoda te ne cjelovitim popisima imovine i obveza.

U području javne nabave i transparentnosti utvrđeni su ozbiljni nedostaci, uključujući provođenje nabava bez propisanih postupaka, nepostojanje planova i registara ugovora, nedovoljnu javnu objavu informacija te neadekvatnu kontrolu zaduživanja i operativnih gubitaka.

Izazovi u praksi

Komunalni sustav funkcionira, ali se sve više oslanja na reaktivno upravljanje, uz odgađanje strateških odluka, što dugoročno dovodi do rasta troškova, akumulacije rizika i gubitka upravljačke kontrole.

Sustav je izrazito fragmentiran, pri čemu pojedina društva optimiziraju vlastito poslovanje bez dovoljno koordinacije na razini Grada, što dovodi do dupliciranja problema i neoptimalnih rješenja na razini cijelog sustava.

Postoji strukturna financijska neravnoteža, gdje dio usluga dugoročno nije samoodrživ, dok se višak iz drugih koristi za prikrivanje gubitaka, što smanjuje transparentnost i otežava donošenje racionalnih odluka.

Sustav se suočava s rastućim investicijskim pritiscima, pri čemu se odluke često donose bez cjelovitog uvida u dugoročne troškove, što povećava rizik trajnog fiskalnog opterećenja.

Uočavaju se značajni tehnološki i operativni rizici, uključujući zastarjelu infrastrukturu, nedovoljnu digitalizaciju i slabu integraciju podataka, što povećava vjerojatnost poremećaja i sigurnosnih incidenata.

Postoji rizik postupnog gubitka upravljačke kontrole, gdje se odluke sve više donose ad hoc i pod pritiskom, umjesto na temelju podataka i jasno definiranih prioriteta.

Sustav je izložen i društvenim i reputacijskim rizicima, jer netransparentnost, poremećaji u uslugama ili nagle promjene cijena mogu narušiti povjerenje građana u sposobnost upravljanja

Izazovi u praksi

Potrebno je uspostaviti jasnu vlasničku strategiju koja definira ciljeve, prioritete i kriterije uspješnosti za cijeli komunalni sustav, čime se omogućuje aktivno upravljanje umjesto formalnog nadzora.

Nužno je prijeći s fragmentiranog modela na integrirani sustav upravljanja, u kojem se ključni procesi poput investicija, upravljanja rizicima i digitalne infrastrukture koordiniraju na razini lokalne samouprave.

Upravljanje treba temeljiti na pouzdanim i integriranim podacima, uz razvoj zajedničkih pokazatelja uspješnosti (KPI) i digitalnih alata koji omogućuju pravovremeno donošenje odluka.

Ključno je prijeći s reaktivnog na preventivno upravljanje, kroz sustavno upravljanje rizicima i planiranje investicija na temelju životnog ciklusa infrastrukture.

Potrebno je provesti stabilizaciju sustava kroz rješavanje financijskih neravnoteža, usklađivanje cijena i modela financiranja te sanaciju najkritičnijih infrastrukturnih i tehnoloških slabosti.

Transformaciju treba provoditi kao postupan i upravljan proces, uz uspostavu posebnih struktura za vođenje promjena i jačanje kapaciteta za upravljanje velikim projektima.

Dugoročno je potrebno osigurati modernizaciju kroz digitalizaciju i standardizaciju procesa, uz jaču koordinaciju među društvima i fokus na otpornost sustava do 2030. godine

Refleksije na cijene komunalnih usluga

Postojeći model komunalnog sustava prikriva stvarne troškove usluga, jer se gubici u pojedinim djelatnostima kompenziraju viškovima u drugima, što dovodi do netransparentnih i ekonomski neodrživih cijena.

Dugotrajno odgađanje korekcija cijena i oslanjanje na subvencije rezultira akumulacijom skrivenih troškova, koji se s vremenskim odmakom pojavljuju kao nagli pritisak na proračun ili potreba za značajnim poskupljenjima.

Nedostatak integriranog upravljanja i kvalitetnih podataka otežava razumijevanje stvarne cijene pojedinih usluga, što dovodi do donošenja političkih odluka bez jasnog uvida u njihove dugoročne financijske posljedice.

Rastući investicijski i operativni troškovi (energija, infrastruktura, regulativa) stvaraju strukturni pritisak na rast cijena, koji se u postojećem modelu često odgađa umjesto planski upravlja.

U takvom sustavu postoji rizik da će korekcije cijena biti reaktivne i nagle, umjesto postupne i predvidive, što povećava socijalnu osjetljivost i politički rizik.

Dugoročno, održiv model zahtijeva transparentno formiranje cijena, jasno razgraničenje javne usluge i subvencija te postupno usklađivanje cijena s realnim troškovima uz zaštitu socijalno osjetljivih skupina.

Refleksije na cijene komunalnih usluga

Potrebno je uvesti transparentan model formiranja cijena, u kojem je jasno vidljivo koji dio cijene pokriva stvarne troškove, a koji dio predstavlja subvenciju ili javni interes.

Nužno je razdvojiti ekonomske i socijalne ciljeve, tako da cijene odražavaju stvarne troškove, dok se socijalna dostupnost osigurava ciljanim subvencijama, a ne prikrivenim unutar sustava.

Preporučuje se uvođenje postupnih i predvidivih korekcija cijena, umjesto naglih povećanja, kako bi se izbjegli šokovi za građane i proračun.

Ključno je razviti sustav jediničnih troškova i KPI-jeva, koji omogućuje donošenje odluka o cijenama na temelju podataka, a ne ad hoc procjena.

Potrebno je osigurati integrirano upravljanje prihodima i troškovima na razini cijelog sustava, kako bi se spriječilo netransparentno prelijevanje gubitaka između društava.

Grad treba aktivno upravljati politikom cijena kroz jasno definiranu vlasničku strategiju, koja povezuje cijene, investicije i dugoročnu financijsku održivost.

Dugoročno, preporučuje se uspostava modela u kojem cijene, investicije i kvaliteta usluge čine jedinstveni upravljački okvir, usmjeren na stabilnost i otpornost sustava.

Zaključne napomene

Unaprjeđenje upravljanja zahtijeva jasno definiranu vlasničku politiku u kojoj lokalna samouprava utvrđuje hijerarhiju ciljeva za svako društvo, razlikujući javnu funkciju, razvojne ciljeve i financijska očekivanja.

Učinkovito upravljanje pretpostavlja jasno razgraničenje strateške uloge lokalne samouprave i operativne autonomije uprava, čime se smanjuje političko upletanje i omogućuje odgovorno donošenje odluka.

Sustav mjerenja uspješnosti treba biti diferenciran i uravnotežen, kombinirajući financijske, operativne, društvene i okolišne pokazatelje, umjesto oslanjanja isključivo na kratkoročne financijske rezultate.

Ključan element upravljanja je povezivanje strateških ciljeva s planiranjem i izvještavanjem, uz fokus na stvaranje javne vrijednosti i pravodobno upravljanje rizicima.

Dugoročna održivost sustava zahtijeva profesionalizaciju upravljačkih tijela, integrirano planiranje investicija i jaču koordinaciju među društvima radi povećanja ukupne učinkovitosti i otpornosti sustava.



www.crossreis.com

info@crossreis.com