

# Suradnja lokalnih vlasti u gospodarenju otpadom: upravljanje komunalnim poduzećima u Hrvatskoj

---

**Bičić, Marko**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:685805>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-07**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Marko Bičić

**SURADNJA LOKALNIH VLASTI U GOSPODARENJU  
OTPADOM: UPRAVLJANJE KOMUNALNIM PODUZEĆIMA U  
HRVATSKOJ**

**DIPLOMSKI RAD**

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

SURADNJA LOKALNIH VLASTI U GOSPODARENJU  
OTPADOM: UPRAVLJANJE KOMUNALNIM PODUZEĆIMA U  
HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro

Student: Marko Bičić

Zagreb

rujan, 2023.

## IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da sam diplomski rad „Suradnja lokalnih vlasti u gospodarenju otpadom: upravljanje komunalnim poduzećima u Republici Hrvatskoj“, koji sam predao na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16.-19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Marko Bičić

# SADRŽAJ

Popis grafičkih prikaza .....	v
Popis tabličnih prikaza.....	v
<b>1. Uvod .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Suradnja lokalnih jedinica u politici gospodarenja otpadom .....</b>	<b>3</b>
2.1. Početak međuopćinske suradnje na europskom prostoru.....	3
2.1.1. Konceptualna obilježja međuopćinske suradnje .....	5
2.2. Politika gospodarenja otpadom.....	8
2.2.1. Politika gospodarenja otpadom u EU .....	8
2.2.2. Politika gospodarenja otpadom u Hrvatskoj .....	12
2.3. Upravljanje komunalnim poduzećima u Hrvatskoj .....	15
<b>3. Analitički okvir .....</b>	<b>19</b>
3.1. Suradnja lokalnih jedinica u području pružanja javnih usluga .....	20
3.2. Alati međuopćinske suradnje u gospodarenju otpadom.....	21
<b>4. Metodologija .....</b>	<b>27</b>
<b>5. Prakse i alati međuopćinske suradnje – studija slučaja poduzeća Pula Herculanea d.o.o.....</b>	<b>28</b>
5.1. Sustav gospodarenja otpadom na području Istarske županije .....	28
5.2. Gradsko komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o. ....	30
5.3. Prakse i alati suradnje u gospodarenju otpadom Južne Istre .....	32
<b>6. Rasprava i zaključak .....</b>	<b>37</b>
<b>7. Literatura.....</b>	<b>39</b>
<b>8. Izvori podataka .....</b>	<b>41</b>
<b>9. Sažetak .....</b>	<b>44</b>

# **POPIS ILUSTRACIJA**

## **GRAFIČKI PRIKAZI**

Grafički prikaz 1: Dizajn suradnje u području pružanja usluga

Grafički prikaz 2: Sustav gospodarenja otpadom u Istarskoj županiji

## **TABLIČNI PRIKAZI**

Tablični prikaz 1: Popis direktiva i uredbi Europske unije koje se tiču gospodarenja komunalnim otpadom

Tablični prikaz 2: Komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj

Tablični prikaz 3: Dimenzije i tipovi suradnje lokalnih jedinica

Tablični prikaz 4: Analitički okvir suradnje lokalnih jedinica

Tablični prikaz 5: Odlaganje otpada na području djelovanja komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o.

Tablični prikaz 6: Dimenzije i alati međuopćinske suradnje u politici gospodarenja otpadom na primjeru komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o.

# 1. Uvod

Ovo istraživanje bavi se utjecajem međuopćinske suradnje (*intermunicipal cooperation*) na politiku gospodarenja otpadom. Smatra se kako je tema otpada u Republici Hrvatskoj goruće pitanje koje je intenzivirano ulaskom u Europsku uniju 2013. godine. Kao članica te zajednice obvezali smo se prihvatiti određene direktive i propise u području gospodarenja otpadom. U godinama koje su uslijedile možemo zaključiti kako to predstavlja prijemor koji će se teško prevladati ako ne dođe do promjene upravljanja i ponašanja, posebice na lokalnim razinama. Stoga bi ovaj rad trebao pokazati kako širi koncept suradnje, koji obuhvaća dijeljenje vlasništva te razmjenu resursa i znanja, utječe na kapacitet lokalnih razina da upravljaju javnom uslugom prikupljanja komunalnog otpada na adekvatan način. Poseban naglasak u radu stavlja se na upravljanje komunalnim poduzećima u Republici Hrvatskoj, a sam istraživački cilj ovog rada proizlazi iz sljedećeg istraživačkog pitanja: „Na koji način se suradnja koristi kao oblik koordinacije u gospodarenju komunalnim otpadom u Hrvatskoj?“.

Dugogodišnje zanemarivanje i izbjegavanje problematike otpada dovelo je hrvatske gradove i općine u nezavidnu situaciju. Prema zadnjim podacima objavljenim od strane Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, samo četiri grada u Republici Hrvatskoj zadovoljavaju EU normu od 50 posto odvojeno prikupljenog otpada (*Izvyješće o komunalnom otpadu za 2022. godinu*, haop.hr). Lokalne samouprave su vremenom bile prisiljene uhvatiti se u koštac s održivim gospodarenjem otpadom što je dovelo do pozitivnih pomaka i izrade posebnih planova i elaborata o održivom gospodarenju otpadom.

S obzirom na ograničene resurse, sve više gradova i općina odlučuje se za suradnju u gospodarenju otpadom kako bi se postigla ekonomičnost, učinkovitost i smanjio negativan utjecaj na okoliš. Ova vrsta suradnje može se odnositi na dijeljenje vlasništva, razmjenu resursa i znanja, a primjenjuje se na različite aspekte gospodarenja otpadom, uključujući sakupljanje, prijevoz, obradu i zbrinjavanje otpada. U Hrvatskoj, međuopćinska suradnja u gospodarenju otpadom je relativno novi koncept, ali sve više gradova i općina se odlučuje za ovaj oblik koordinacije kako bi se smanjili troškovi i poboljšala kvaliteta usluge. Primjer takve suradnje je udruživanje gradova i općina u zajedničke nabavke opreme i usluga, poput vozila za prijevoz otpada ili opreme za sortiranje i recikliranje otpada. Također, međuopćinska suradnja u gospodarenju otpadom može uključivati dijeljenje znanja i iskustava između gradova i općina, što može pomoći u unaprjeđenju prakse i razvoju novih tehnologija (Kiš, Milanović, Kalambura, 2019).

Problematika suradnje lokalnih vlasti u gospodarenju otpadom, posebice upravljanja komunalnim poduzećima u Hrvatskoj, zahtijeva višestruke pristupe i rješenja, uključujući bolju koordinaciju između gradova i općina, jačanje kapaciteta komunalnih poduzeća, poboljšanje financiranja sustava, te jačanje svijesti i edukacije građana. Bez ovakvog pristupa, teško je postići uspješan sustav gospodarenja otpadom, što stvara dodatni pritisak na lokalne vlasti i komunalna poduzeća. Također jedan od glavnih problema je nedovoljna koordinacija i suradnja između gradova i općina u planiranju i provođenju sustava gospodarenja otpadom. Često se događa da gradovi i općine provode vlastite planove i strategije bez uzimanja u obzir interesa drugih susjednih jedinica lokalne samouprave, što dovodi do neefikasnog i neracionalnog korištenja resursa. Drugi problem leži u upravljanju komunalnim poduzećima koja su zadužena za prikupljanje, obradu i zbrinjavanje otpada. Mnoga od tih poduzeća su neefikasna, nedovoljno organizirana i financijski opterećena (Gutić, 2008). Nedostaje stručnog kadra, a postojeće osoblje često nije adekvatno educirano i motivirano za rad. Osim toga, nedostaju jasni kriteriji za ocjenjivanje njihova rada te često nedostaje kontrola nad njihovim poslovanjem. Treći problem je vezan uz financiranje sustava gospodarenja otpadom. Često je nedostatno financiranje jedan od glavnih razloga za neuspješno upravljanje otpadom, što dovodi do neadekvatnog prikupljanja i zbrinjavanja otpada. Osim toga, često se javljaju i problemi u naplati naknada za usluge prikupljanja i zbrinjavanja otpada, što dovodi do dodatnih financijskih opterećenja za komunalna poduzeća.

S time na umu, svoje istraživanje o provođenju politike gospodarenja otpadom u Hrvatskoj odlučili smo spustiti na razinu jedinica lokalne samouprave te smo odabrali slučaj Grada Pule, odnosno komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o. koje vrši javnu uslugu prikupljanja komunalnog otpada na području grada te nekoliko susjednih općina. Cilj nam je utvrditi kako suradnja lokalnih jedinica i upravljačka struktura navedenog komunalnog poduzeća utječu na uspjeh provođenja ove politike. Prvi dio rada bavi se glavnim konceptima: koncept suradnje lokalnih jedinica, koncept politike gospodarenja otpadom i koncept komunalnih poduzeća. Prilikom analize koncepata, traže se glavne dodirne točke, odnosno točke gospodarenja otpadom unutar kojih je prisutna suradnja lokalnih jedinica. U drugom dijelu rada koncentriramo se na analitički okvir, odnosno obilježja i alate međuopćinske suradnje, a treći dio rada daje prikaz metodologije istraživanja koju koristimo unutar studije slučaja. Završni dio rada donosi rezultate samoga istraživanja, pri čemu je žarišna točka način na koji suradnja utječe na uspješnost promatrane politike.



## **2. Suradnja lokalnih jedinica u politici gospodarenja otpadom**

Teorijsko polazište ovog rada svoje temelje pronalazi u međuopćinskoj suradnji, gospodarenju otpadom te komunalnim poduzećima. Pregledom literature i istraživanjem tih pojmova dolazimo do teorijskog okvira ovog rada. U izgradnji teorijskog okvira rada inzistira se na povezivanju spomenutih pojmova.

Prije nego krenemo na sam pojam međuopćinske suradnje, bitno je opisati lokalnu samoupravu, razinu analize na kojoj se temelji ovaj rad. Lokalna uprava je, prema riječima Hulsta i Van Montforta, najstariji i najtrajniji element europske uprave, a vjeruje se da njezini korijeni sežu u trinaesto stoljeće (Hulst, R. i Van Montfort, A. prema Bennetu, 2007: 1). Ipak, u većini zapadnoeuropskih zemalja te vlasti priznate su u devetnaestom stoljeću, s iznimkom zemalja koje su bile suočene s ratovima i diktaturama. Danas cijela Zapadna Europa prihvaća samoupravu lokalnih zajednica, iako sve zemlje to načelo ne štite ustavom, a lokalne vlasti imaju važnu ulogu u pružanju javnih usluga. Koprić (2015), tako, naglašava kako lokalna samouprava ima dulju tradiciju od regionalne, iako regionalizam u kontekstu pripadnosti i afirmacije ima starije povijesne temelje. Na razini Republike Hrvatske, pravo lokalne samouprave utkano je u Ustav: „Hrvatski Ustav načelo diobe vlasti stipulira u odredbi čl. 4. st. 1.: uz horizontalnu diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu granice vlasti na središnjoj državnoj razini ograničava Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. S obzirom na to da je u temeljima lokalne samouprave koncepcija diobe vlasti, često se jedinice lokalne samouprave zovu lokalne vlasti. Taj je izraz posebno raširen na engleskom govornom području (local governments; local and regional governments).“ (Koprić, 2015: 5).

### **2.1. Početak međuopćinske suradnje na europskom prostoru**

Za ovaj rad vrlo je bitno obraditi sam nastanak, odnosno pojavu međuopćinske suradnje kroz povijest, a korištena literatura koncentrira se na prostor Zapadne Europe. Niz događaja u proteklih pedeset godina rezultirao je pritiskom na rad lokalnih samouprava bez obzira na djelokrug, autonomiju i položaj u nacionalnom administrativnom sustavu. Prije svega, povećala se razina proizvodnje javnih usluga kako bi se zadovoljili rastući standardi koje postavlja javnost. Jasnije rečeno, od 1960 – ih, teritorijalna veličina manjih lokalnih vlasti više nije bila kompatibilna sa zahtjevima za tehnološku i ekonomsku učinkovitost u pružanju javnih usluga. Također, mnoge su se europske ruralne zajednice suočile sa smanjenjem stanovništva koje je

rezultat urbanizacije i emigracije. Primjerice, između 1960. i 1975. oko pola milijuna stanovnika Španjolske godišnje je napuštalo ruralne sredine kako bi se naselili u urbanim područjima poput Madrida, Barcelone i Valencije, a 2 milijuna ljudi napustilo je u tom razdoblju Španjolsku kako bi se zaposlili u industrijaliziranim zemljama sjeverne Europe. Sličan trend javlja se u Francuskoj između kasnih 1950-ih i ranih 1970-ih, no tamo je ublažen gospodarskom krizom sredinom 1970-ih te poboljšanjima u ruralnim sredinama, kao i socijalnim problemima u velikim gradovima.

Općenito, dolazi do sve veće fizičke pokretljivosti stanovništva. Naime, u prvoj polovici dvadesetog stoljeća lokalna zajednica bilo je mjesto gdje je većina ljudi provela cijeli životni vijek, ali do kraja 1960-ih ta se slika radikalno promijenila. Društveni procesi koji su bili relevantni za lokalne politike više nisu bili ograničeni na teritorij lokalne uprave, odnosno administrativne strukture na lokalnoj razini postale su manje od prostora kretanja njihovog stanovništva (Bennet, 1993: 7-8). Kao posljedica toga, vanjski učinci kreiranja lokalne politike naglo su se povećali. Primjerice, lokalne odluke o ulaganju u javno stanovanje, srednje obrazovanje, zdravstvene ustanove i infrastrukturu imale su utjecaj izvan teritorijalnih granica zajednice. Također, općine su se morale nositi s odlukama svojih susjeda, odnosno posljedicama njihovog donošenja.

U niz događaja koji su rezultirali nastankom pritiska na lokalne samouprave potrebno je uvrstiti i povećanje tržišnih pritiska. Naime, oni proizlaze iz dva paralelna razvoja: redefiniranja odnosa između države i tržišta i europske integracije. Nastavno na to, uloga tržišta se povećala, a državne intervencije su se smanjile, što je dovelo do sve većeg uplitanja tržišta u javnu upravu. Uvođenjem jedinstvenog europskog tržišta i širenjem domene europske politike otvoren je novi skup prijetnji, ograničenja i mogućnosti za lokalne i regionalne vlasti u zemljama Europske unije: „Jedinstveno tržište uklonilo je zaštitu koju su regionalne i lokalne ekonomije uživale od strane nacionalnih zakonodavstava.“ (Bennet, 1993: 17-18). Stalni protok europskih direktiva i propisa prisiljava nacionalne vlasti da slijede nove procedure te ispune nove standarde u brojnim područjima javnih politika, što jasno možemo vidjeti u Hrvatskoj posebice kada govorimo o gospodarenju otpadom i pravilima Europske Komisije.

Kako bi se nosile s pritiscima na lokalnu vlast koji proizlaze iz sve većeg tehničkog opsega proizvodnje, rastućeg opsega društvenih i ekonomskih procesa te pritiska tržišta, države koriste četiri strategije koje ću opisati u nastavku. Prva strategija odnosi se na teritorijalnu reformu, odnosno općine se počinju spajati u veće administrativne jedinice lokalne samouprave. Takve reforme viđene su u većini europskih zemalja, no postoji razlika u njihovom opsegu. S

jedne strane, niz zemalja u Sjevernoj Europi odlučio se za velike projekte spajanja koji su jednim potezom stvorili općine značajne veličine. To je, primjerice, bio slučaj s Ujedinjenim Kraljevstvom, gdje su teritorijalnom reformom 1972. godine stvorene lokalne uprave s prosječnim brojem stanovnika od oko 130 000 (Wollmann, 2004: 644). S druge strane imamo zemlje (posebice u Južnoj Europi) gdje teritorijalna reforma nije naišla na stabilne temelje, a povremeni projekti povećanja opsega lokalne uprave naišli su na snažan otpor i rezultirali su tek manjim promjenama. Takve primjere nalazimo u Francuskoj, Španjolskoj i Italiji. Druga strategija za suočavanje s pritiscima na lokalnu vlast podrazumijeva ograničavanje opsega i autonomije lokalnih vlasti. U Francuskoj, Nizozemskoj i Španjolskoj provedene su takve strategije, odnosno došlo je do prijenosa odgovornosti na višu razinu vlasti, ali takva se je strategija također pokazala nepopularnom (Hulst, R. i Van Montfort, A., 2007: 7).

Treća strategija koja se koristi jest uključivanje velikih tvrtki i organizacija u privatnom i javnom vlasništvu u ispunjavanje javnih zadataka. Naime, nekoliko europskih zemalja u modernoj povijesti koristilo se je osnivanjem neovisnih javnih poduzeća i outsourcing pružanjem javnih usluga. Iako ova strategija pomaže lokalnim vlastima da se nose s rastućim pritiscima koji su povezani s pružanjem javnih usluga, javlja se problem. Naime, uključivanje privatnog sektora ne pomaže u koordinaciji i planiranju javnih politika. Takvi zadaci namijenjeni su izabranim javnim tijelima i ne mogu se prepustiti privatnim tvrtkama. Naposljetku, četvrta strategija koja se koristi za suočavanje s rastućim razmjerima proizvodnje i tržišnim pritiscima jest međuopćinska suradnja. U nekim europskim zemljama ovaj je fenomen star kao i same općine. Takav primjer nalazimo u Francuskoj gdje su prva vijeća za upravljanje komunalnim uslugama uspostavljena krajem 19. stoljeća. Također, u Nizozemskoj je Općinski zakon iz 1851. sadržavao odredbu o suradnji između općina u komunalnim poslovima (Hulst, R. i Van Montfort, A., 2007: 7).

### **2.1.1. Konceptualna obilježja međuopćinske suradnje**

Međuopćinska suradnja slovi za pojam kojim se opisuje zajedničko pružanje javnih usluga između lokalnih jedinica, koje su inače, ali ne nužno, susjedi. Ciljevi ovakve suradnje jesu stjecanje obostrane koristi, kao i učinkovitije pružanje usluga građanima (coe.int). Kako bi jedinice lokalne samouprave postigle te ciljeve nužne su im tri skupine kapaciteta: ekonomsko – financijski, organizacijski i personalni. Lokalne jedinice kombiniraju različite strategije kako bi unaprijedile svoj položaj u dobivanju resursa i sredstava, a za to im je suradnja s ostalim

domaćim i inozemnim jedinicama od velike važnosti te im služi kao bitna orijentacija (Koprić, 2015: 4).

Međuopćinska suradnja je, kako Teles (2016) naglašava, široko rasprostranjena pojava povezana s umreženim upravljanjem i gospodarstvom u kojima se političke i administrativne hijerarhijske strukture otvaraju horizontalnom povezivanju u pogledu međusektorske i unutarsektorske suradnje. Ovakav naglasak na partnerstvu i suradnji zahtijeva svojevrsnu izgradnju saveza. Temeljnim uvidom u međuopćinsku suradnju dolazi se do zaključka da se učinkovito upravljanje postiže suradnjom u svakodnevnoj složenoj mreži institucija, pravila, preklapajućih teritorija i ovlasti (Teles, 2016: 4). Rezultati empirijske analize Bel i Mura (2009), koju su proveli na uzorku vrlo malih općina, pokazuju da mali gradovi koji surađuju snose niže troškove usluge odvoza otpada. Suradnja također povećava učestalost naplate i poboljšava kvalitetu usluge u malim gradovima. Nasuprot tome, oblik proizvodnje, bilo da je javni ili privatni, ne rezultira sustavnim razlikama u troškovima. Zanimljivo je da stupanj disperzije stanovništva, odnosno broj populacijskih jedinica unutar općinske nadležnosti, ima značajan pozitivan odnos s troškovima usluga (Bel. i Mur, 2009: 2773).

Norton (1994) u svojem radu tvrdi kako je međuopćinska suradnja u nekoliko europskih zemalja zapravo rezultat uvjeravanja, poticaja i zakonskih zahtjeva. Glavni razlog zašto se središnje vlasti diljem Europe odlučuju na ovakav tip suradnje jest spajanje dviju vrijednosti koje su utkane u upravljanje mnogih europskih zemalja, a to su lokalna samouprava i racionalno vladanje. Isti autor također opisuje kako se međuopćinska suradnja suočava sa spomenutim pritiscima: „Međuopćinska suradnja u jednu ruku stvara neki oblik institucionaliziranog upravljanja za rješavanje rastućih tržišnih pritisaka na lokalnu upravu. Teži pružanju javnih usluga koje zadovoljavaju rastuće zahtjeve građana lokalnih zajednica uz najniže moguće troškove; nastoji regulirati vanjske učinke lokalnih politika kako bi se spriječilo rasipanje javnih resursa i ojačala sposobnost združenih općina da se nose s prilikama i izazovima sve složenijeg i dinamičnijeg okruženja. S druge strane, međuopćinska suradnja ostavlja netaknutom domenu politike lokalne uprave.“ (Norton, 1994: 48-49).

Također, bitno je spomenuti jasnu prednost međuopćinske suradnje u odnosu na prethodno navedene strategije. Naime, teritorijalna reorganizacija i prijenos lokalnih zadataka na višu razinu vlasti podrazumijevaju radikalnije promjene u administrativnoj organizaciji države. Iako postoje neki sustavi koji se lakše prilagođavaju promjenama, inercija je uvijek prisutna. S druge strane, međuopćinska suradnja se lakše prilagođava novim okolnostima. Primjerice, ako se poveća efektivni trošak proizvodnje, relativno je jednostavno uključiti veći broj općina u

kooperativni aranžman ili proširiti suradnju na druge javne i privatne partnere Također, ako nova područja u javnim politikama zahtijevaju koordinaciju, troškovi dodavanja novih točaka na dnevni red su relativno niski (Norton, 1994). Naravno, međuopćinska suradnja sa sobom vuče i određene probleme. Pretpostavka da međuopćinska suradnja rezultira učinkovitim i modernim pružanjem javnih usluga, koje se na odgovarajući način nose s problemima zaslužuje, u najmanju ruku, kritičko ispitivanje. Također, u području donošenja odluka, kod suradnje je prisutno više donositelja i ne postoje određene hijerarhijske odredbe. U nekim trenucima to može utjecati na kvalitetu odluka jer kompromis između dionika ponekad ima prednost nad najboljom tehničkom ili političkom vrijednošću (Bel. i Mur 2009). Bitno je spomenuti i pitanje demokracije, odnosno postojanja demokratske kontrole pri zajedničkom donošenju odluka. Primjerice, ako općine donose određenu odluku, pitanje je jesu li mjesni odbori u tim općinama obaviješteni o tome što se događa u konzultacijama među općinama. U drugoj polovici rada pokušat ću se dotaknuti ove problematike kroz svoje istraživanje (Teles, 2016).

U ovom poglavlju svakako treba obraditi različite dimenzije međuopćinske suradnje. Prema, Hulstu i Van Montfortu (2007), prva dimenzija odnosi se na sastav združenih vlasti, odnosno način na koji općine koriste sporazume o suradnji sa svojim susjedima kako bi se nosili s prethodno navedenim pritiscima. Lokalne vlasti mogu proširiti te sporazume kako bi uključile druge javne vlasti (vladu na višoj razini, specijalizirane vladine agencije) ili organizacije iz privatnog sektora (tvrtke i zaklade). Nastavno na ovaj opis, kod ove dimenzije možemo razlikovati zajedničke aranžmane koji su isključivo međuopćinski, ili institucije mješovitog (javnog ili javno – privatnog) karaktera. Druga dimenzija odnosi se na zadatke koji su dio međuopćinske suradnje, a dijele se na operativne i koordinacijske. Prvi su vezani uz zajedničko pružanje javnih usluga. Primjerice, u nekim slučajevima je broj lokalnog stanovništva premalen da bi lokalna vlast mogla pružiti najosnovnije javne usluge, dok u drugim slučajevima suradnja služi uspostavljanju usluga višeg tehničkog standarda i uz niže troškove u usporedbi s uslugama koje pruža jedna općina. Zadaci koordinacije uključuju regulaciju vanjskih učinaka lokalnih politika i raspodjelu resursa i troškova koja je racionalna, ako gledamo iz perspektive koja je viša od lokalne. Također, ovi zadaci uključuju i zajedničke aktivnosti općina kako bi utjecale na druge razine nacionalne ili europske uprave. Posljednja dimenzija odnosi se na niz zadataka koji su uključeni u sporazume o suradnji, a možemo razlikovati jednonamjenske i višenamjenske aranžmane, ovisno o tome koliko zajedničkih aktivnosti združene općine provode (Hulst, i Van Montfort, 2007: 13 – 14).

## **2.2. Politika gospodarenja otpadom**

Politika gospodarenja otpadom usko je vezana uz politiku zaštite okoliša koja spada pod sektorske politike. Važno je napomenuti kako u stvaranju javnih politika sudjeluju vlast, ekspertiza te ostali zainteresirani akteri. Prema hrvatskom Zakonu o otpadu, sve aktivnosti, odluke i mjere u gospodarenju otpadom moraju biti utemeljene na uvažavanju načela zaštite okoliša, uređenih posebnim propisom, poštovanju načela međunarodnog prava zaštite okoliša, uvažavanju znanstvenih spoznaja i najbolje svjetske prakse. U gospodarenju otpadom posebnost se daje načelu »onečišćivač plaća«, načelu odgovornosti proizvođača i načelu blizine uporabe i/ili zbrinjavanja otpada. Poznavanje načela gospodarenja otpadom u interpretaciji zakonskih normi važan je oslonac svim primjenjivačima zakona (Drmić, 2012: 864). Gospodarenje otpadom sastoji se od skupljanja, prijevoza, uporabe i zbrinjavanja otpada. Uz ove osnovne elemente veže se i nadzor nad tim postupcima, održavanje lokacija na kojima se otpad zbrinjava i radnje poduzete od strane posrednika ili trgovca. Bitno je spomenuti kako je gospodarenje otpadom sadržano u *Zakonu o zaštiti okoliša* (Članak 32.), odnosno tamo se definira putem mjera za sprječavanje nastanka i smanjivanje količina otpada. Podrazumijeva se izostanak postupaka koji bi izazvali rizik po ljudsko zdravlje i okoliš, a povezani su sa štetnim djelovanjem otpada (Hrvatski sabor, 2018).

Politika gospodarenja otpadom prošla je kroz dugi proces transformacije – od politike koja se provodila u svrhu zaštite zdravlja građana i „estetske“ svrhe, pri čemu je glavni cilj bio skloniti otpad s ulica gradova i naselja sprječavajući time širenje raznih bolesti i unaprjeđujući kvalitetu života građana; do politike koja je postala sastavnim dijelom, ne samo politike zaštite okoliša, već i gospodarske, ekonomske, zdravstvene i socijalne politike. U nastavku ćemo se najprije osvrnuti na razvoj politike gospodarenja otpadom u okviru EU, a potom i na razvoj hrvatske politike kako bismo ukratko opisali tijekom preobrazbe politike gospodarenja otpadom kroz vrijeme.

### **2.2.1. Politika gospodarenja otpadom u EU**

Kako bismo napravili kratak pregled nastanka i razvoja europske politike gospodarenja otpadom, potrebno je najprije zaviriti u povijest nastanka zajedničke okolišne politike čiji se početak stvaranja počinje nazirati od Konferencije UN-a o ljudskom okolišu, održane u Stockholmu 1972. godine. Već godinu dana nakon, tada još uvijek Europska ekonomska zajednica donijela je i usvojila prvi akcijski program za zaštitu okoliša kojim su određena

načela, prioriteti, ciljevi i mjere u području zaštite okoliša, a poseban je naglasak stavljen na prevenciju onečišćenja te načelo „onečišćivač plaća“ koji su i danas u fokusu politike gospodarenja otpadom.

S obzirom na područje djelovanja europske legislative u okviru politike gospodarenja otpadom, moguće je napraviti distinkciju između dva razdoblja s prijelomnom 1990. godinom ili četvrtim akcijskim programom za zaštitu okoliša donesenim za razdoblje od 1987. do 1992. godine. Prije tog razdoblja, europski zahtjevi spram država članica bili su pretežito administrativne naravi. Državama članicama dana je obveza: donošenja nacionalnih planova gospodarenja otpadom; kontrole proizvođača, sakupljača i prerađivača otpada u evidentiranju količina otpada; transpozicije kategorizacije otpada donesene na europskoj razini te davanja dozvole za gospodarenje otpadom tvrtkama i obrtima (Fischer, 2010: 3). Izuzev načina obrade otpadnih ulja, Europska unija svojim članicama nije davala nikakve obvezujuće upute o načinima obrade i gospodarenju otpadom općenito. To se promijenilo donošenjem četvrtog akcijskog programa kada je došlo do promjene diskursa i povezivanja okolišne politike s ekonomskim pitanjima, a politika gospodarenja otpadom počela se smatrati svojevrsnim mehanizmom za postizanje ciljeva održivog razvoja (Halmaghi, 2016: 88; Popeangă, 2013: 26). Shodno tome, uvode se i neki financijski instrumenti poput subvencija, poreza, te sustava trgovanja emisijama stakleničkih plinova koji proizlaze iz uvođenja emisijskih standarda (Halmaghi, 2016: 88; Fischer, 2010: 3). Od 1990. godine počinju se uvoditi i određeni tehnički zahtjevi za postrojenja za obradu otpada koji su uključivali i odredbe vezane uz spalionice i odlagališta otpada, a postavljena su i ograničenja količine biorazgradivog komunalnog otpada koja se smije odložiti na odlagališta. Isto tako, utvrđen je i velik broj inicijativa i ciljeva vezanih uz recikliranje otpada kodificiranih u nizu direktiva (Fischer, 2010: 3).

U tablici 1 prikazane su direktive, uredbe i konvencije, s kraćim objašnjenjima, kojima Europska unija danas regulira područje gospodarenja komunalnim otpadom u zemljama članicama. Ovisno o pravnoj snazi ili „težini“ pojedinog akta, države članice dužne su izravno implementirati europsko zakonodavstvo u nacionalno ili uskladiti svoje zakone i prakse s europskim aktima. Kada je riječ o direktivama, one obično utvrđuju i zadaju specifične ciljeve kojima države članice moraju težiti, no načini njihova postizanja i odabir mehanizama, odnosno praktična implementacija ostavljena je državama, odnosno jedinicama lokalne samouprave, na izbor. S druge strane, uredbe zahtijevaju izravnu pravnu i praktičnu implementaciju, odnosno doslovno prenošenje europskog zakonodavstva na nacionalnu razinu. Obje vrste akata obvezujuće su za sve države članice.

Pravni akt	Objašnjenje
<b>Direktiva o otpadu</b>	Direktiva 2018/851 sadrži osnovne koncepte i definicije vezane uz otpad, recikliranje i ostale segmente gospodarenja otpadom. Iznosi hijerarhiju otpada, načelo „onečišćivač plaća“ i proširenu odgovornost proizvođača te utvrđuje ciljeve odvojenog prikupljanja otpada.
<b>Direktiva o odlagalištima otpada</b>	Direktiva 2018/850 donesena s ciljem sprječavanja ili smanjenja stvaranja štetnih učinaka odlagališta otpada na okoliš koja iznosi klasifikaciju otpada i odlagališta otpada te obvezuje države članice na smanjenje količine odloženog biorazgradivog otpada.
<b>Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu</b>	Direktiva 2018/852/EZ utvrđuje mjere i zahtjeve za sprječavanje nastanka, ponovno korištenje i uporabu ambalažnog otpada te obvezuje države članice da kontroliraju poštivanje postavljenih zahtjeva kod proizvoda plasiranih na tržište, aludirajući na načelo odgovornosti proizvođača.
<b>Direktiva o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš</b>	Direktiva 2019/904 donesena s ciljem smanjenja potrošnje jednokratne plastike, iznosi popis jednokratnih plastičnih proizvoda, ohrabruje države članice da osiguraju odvojeno prikupljanje otpada te se poziva na načelo proširene odgovornosti proizvođača kao mehanizma za postizanje postavljenih ciljeva.
<b>Direktiva o smanjenju potrošnje laganih plastičnih vrećica za nošenje</b>	Direktiva 2015/720 nadopuna je Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu, a donesena je s ciljem rješavanja problema neodržive potrošnje i korištenja laganih plastičnih vrećica za nošenje.
<b>Direktiva o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima</b>	Direktiva 2018/849 postavlja pravila vezana uz plasiranje baterija i akumulatora na tržište, sakupljanje, obradu, recikliranje i zbrinjavanje ove vrste otpada te zabranu takvih proizvoda koji sadrže opasne tvari.



<p><b>Direktiva o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi</b></p>	<p>Direktiva 2012/19/EU obvezuje na odvojeno sakupljanje i recikliranje električnog i elektronskog otpada, postavlja detaljan okvir za načelo proširene odgovornosti proizvođača te je usmjerena na pružanje poticaja za poboljšanje dizajna ovih proizvoda u svrhu njihovog lakšeg recikliranja.</p>
<p><b>Uredba o pošiljkama otpada</b></p>	<p>Uredba (EZ) br. 1013/2006, koja je posljednji put izmijenjena u listopadu 2020. godine (Delegirana uredba Komisije (EU) 2020/2174) s ciljem usuglašavanja s ostalim usvojenim aktima, utvrđuje procedure za kontrolu pošiljki otpada te sustav kontrole kretanja otpada.</p>
<p><b>Direktiva o ekološkom dizajnu proizvoda koji koriste energiju</b></p>	<p>Direktiva 2009/125/EZ postavlja pravila za unaprjeđenje ekološke učinkovitosti proizvoda poput kućanskih aparata, informacijske i komunikacijske tehnologije i sl., te donosi minimalne obvezujuće zahtjeve za postizanje energetske učinkovitosti ove vrste proizvoda.</p>
<p><b>Direktiva o industrijskim emisijama</b></p>	<p>Direktiva 2010/75/EU donesena s ciljem sprječavanja i kontroliranja utjecaja industrije na okoliš uvodi obvezu stjecanja ekološke dozvole za djelovanje svih industrijskih postrojenja, uključujući spalionice otpada.</p>
<p><b>Uredba o statističkim podacima o otpadu</b></p>	<p>Uredbom (EZ) br. 2150/2002 postavljen je okvir za evidentiranje statističkih podataka u području gospodarenja otpadom kojima se Uniji omogućava praćenje provedbe politike te dostupnost informacija o stvaranju, uporabi i zbrinjavanju otpada u zemljama članicama.</p>
<p><b>Direktiva o odlaganju polikloriranih bifenila i polikloriranih terfenila</b></p>	<p>Direktiva Vijeća 96/59/EZ definira procedure vezane uz odlaganje, dekontaminaciju i zbrinjavanje ovih tvari i opreme koje sadrže navedene tvari.</p>
<p><b>Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju</b></p>	<p>Baselska konvencija međunarodni je ugovor potpisan s ciljem smanjenja kretanja opasnog otpada između država.</p>

Tablica 1: Popis direktiva i uredbi Europske unije koje se tiču gospodarenja komunalnim otpadom

Izvor: Municipal waste Europe, 2020., Službeni list Europske unije, 2020.

Direktiva o otpadu iz 2018. godine donosi nekoliko novosti u odnosu na onu iz 2008. godine. Jedna od tih novosti je ponovna promjena ili unaprjeđenje diskursa koje je vidljivo već na samom početku teksta dokumenta: „gospodarenje otpadom u Uniji trebalo bi poboljšati i pretvoriti u *održivo gospodarenje materijalima*“ (Službeni list Europske unije, 2018: 109). Time se želi dodatno naglasiti potreba i nužnost postizanja održivosti, a nazivanjem otpada materijalima stavlja se veći naglasak na vrijednost otpada. Ponovno dolazi do pokušaja usađivanja nove percepcije i podizanja svijesti o važnosti ponovnog korištenja, recikliranja i smanjenja količine otpada (Službeni list Europske unije, 2018).

Jedan od glavnih ciljeva zakona EU-a o gospodarenju otpadom je postizanje kružnog gospodarstva, što znači da se resursi koriste na održiv način, a otpad se minimizira. Kružno gospodarstvo temelji se na načelu da se otpad jedne industrije može koristiti kao resurs za drugu industriju. Na taj se način smanjuje količina otpada koja se odlaže na odlagališta, a istovremeno se povećava korištenje obnovljivih izvora energije i smanjuje se emisija stakleničkih plinova. U skladu s tim, zakon EU-a o gospodarenju otpadom ima za cilj poboljšati učinkovitost korištenja resursa, potaknuti inovacije u tehnologiji upravljanja otpadom te smanjiti utjecaj otpada na okoliš i ljudsko zdravlje.

Komunalni otpad predstavlja značajan dio ukupnog otpada u Europskoj uniji. Upravljanje ovom vrstom otpada uključuje sakupljanje, transport, obradu i odlaganje otpada. Zakon EU-a o gospodarenju otpadom postavlja ciljeve za recikliranje, kompostiranje i energetska iskorištavanje komunalnog otpada, kako bi se smanjila količina otpada koja se odlaže na odlagališta. Zajednički cilj EU-a je reciklirati najmanje 55 posto komunalnog otpada do 2025. godine (cilj se povećava na 60 posto do 2030. te na 65 posto do 2035.) (europarl.europa.eu).

### **2.2.2. Politika gospodarenja otpadom u Hrvatskoj**

Pisani dokazi koji svjedoče o zbrinjavanju otpada u Hrvatskoj svoje korijenje vuku još iz 13. stoljeća kada je *Statutom Grada Dubrovnika* propisana praksa gospodarenja otpadom, način financiranja usluge, ali i kazne za nepropisno zbrinjavanje otpada. Slični dokumenti iz 15., 17.

i kasnog 19. stoljeća postoje i za područje Grada Zagreba, a početkom 19. stoljeća Zagreb donosi takozvani *Naputak za sakupljanje kućnog smeća u kućama* čime je definiran kućni otpad, ali i uređen način odvajanja krupnijeg kućnog otpada, kao i kazne za nepridržavanje odredbi (Rosan, 2017: 7). Građani su bili dužni svoje spremnike s otpadom iznositi u dvorište u vrijeme odvoza, a otpad se sve do početka pedesetih godina odvozio zaprežnim vozilima nakon čega se uvodi kamionski odvoz otpada (Rosan, 2017: 8).

Od 1970-ih godina počelo se ozbiljnije pristupiti problemu zbrinjavanja otpada pa je tako 1969./70. godine u gradu Poreču sastavljen prvi projekt koji se ticao zbrinjavanja otpada pod nazivom Spaljivanje smeća – rješenje za uklanjanje otpadne tvari (Rosan, 2017: 11). Shodno tom projektu, Poreč je 1976. godine dobio svoje prvo legalno odlagalište otpada, a odlagališta u Puli, Rovinju i Opatiji sanirana su 1980-ih kada je sagrađeno i ono u Umagu (Rosan, 2017: 11). Od 1995. godine u Hrvatskoj se konačno počinju formirati institucije izravno vezane za pitanje zaštite okoliša poput Državne uprave za zaštitu prirode i okoliša koja je djelovala kao dio Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, zatim Agencije za zaštitu okoliša i njenog Odsjeka za otpad, a od početka 2004. godine u Hrvatskoj počinje djelovati i izvanproračunski Fond za zaštitu okoliša (Rosan, 2017: 14). S vremenom je područje gospodarenja otpadom i njegovog zbrinjavanja uređeno i zakonom – 2004. godine donesen je Zakon o otpadu koji je na snazi bio do 2013. godine kada je donesen Zakon o održivom gospodarenju otpadom za razdoblje do 2017., zatim za razdoblje do 2019. godine te za 2019. godinu. Posljednji, *Zakon o gospodarenju otpadom* donesen je u srpnju 2021. godine.

Zakon o gospodarenju otpadom predstavlja važan instrument u borbi protiv negativnih posljedica koje otpad može imati na ljudsko zdravlje i okoliš. Ovaj zakon obvezuje sve sudionike u procesu gospodarenja otpadom, od proizvođača, sakupljača, prijevoznika, rukovatelja i obrađivača otpada, do osoba koje zbrinjavaju otpad, da postupaju s otpadom na način koji će smanjiti štetu koju on može uzrokovati (Kučar Dragičević, 2006). Jedan od glavnih ciljeva Zakona o gospodarenju otpadom je smanjenje količine otpada. To se može postići kroz primjenu mjera koje obuhvaćaju sprječavanje nastanka otpada, recikliranje i ponovnu uporabu otpada, kao i korištenje modernih tehnologija za tretman otpada. Tako se smanjuje opterećenje na okoliš i prirodne resurse. Osim smanjenja količine otpada, zakon obvezuje sve sudionike u procesu gospodarenja otpadom da postupaju na način koji će izbjeći opasnost za ljudsko zdravlje i okoliš, onečišćenje okoliša (vode, mora, tla, zraka), nekontrolirano odlaganje i spaljivanje otpada, kao i stvaranje buke i neugodnih mirisa. Također, zabranjuje se pojavljivanje i razmnožavanje štetnih životinja i biljaka te razvoj patogenih

mikroorganizama (Kalambura, 2006). Sve ove mjere su važne kako bi se smanjila šteta koju otpad može uzrokovati na okolišu i zdravlju ljudi, te kako bi se osiguralo održivo korištenje prirodnih resursa za buduće generacije. U tom smislu, poštivanje Zakona o gospodarenju otpadom je od vitalnog značaja za zaštitu okoliša i očuvanje prirodnih resursa. U skladu s direktivama Europske unije i novim Zakonom o gospodarenju otpadom, Hrvatska je prenijela obvezu na jedinice lokalne samouprave da odvojeno prikupljaju otpad. Do 2015. godine, jedinice lokalne samouprave trebale su provesti odvojeno prikupljanje otpada, a do 2020. godine trebaju odvojeno prikupljati najmanje 50% papira, metala, plastike i stakla, te 70% građevinskog otpada (Vrcić, 2021).

Uz navedeni Zakon, Vlada Republike Hrvatske donosi i niz strategija i planova koji su važni za dugoročno usmjeravanje gospodarenja otpadom u zemlji. Jedna od ključnih strategija je Strategija gospodarenja otpadom RH koju donosi Hrvatski sabor. Ovom strategijom se ocjenjuje postojeće stanje gospodarenja otpadom u Hrvatskoj te se utvrđuju osnovni ciljevi, mjere i smjernice za gospodarenje otpadom u skladu s načelima zaštite okoliša i gospodarskim načelima (Drmić, 2012).

Plan gospodarenja otpadom RH je osnovni dokument koji u potpunosti definira cjelovito gospodarenje otpadom za određeno razdoblje. Vlada RH donosi ovaj plan za razdoblje od nekoliko godina, poštujući načela zaštite okoliša (Drmić, 2012). Plan sprječavanja nastanka otpada RH je sastavni dio Plana gospodarenja otpadom RH i sadrži ciljeve sprječavanja nastanka otpada te mjere koje su potrebne za ostvarenje tih ciljeva (Mustapić, 2010a). Jedinice lokalne samouprave donose vlastiti Plan gospodarenja otpadom za razdoblje od šest godina, a njegov sadržaj je propisan Zakonom o održivom gospodarenju otpadom. Ovaj plan uključuje konkretne mjere koje će se poduzeti na lokalnoj razini kako bi se postigli nacionalni ciljevi u gospodarenju otpadom (Kiš, Kalambura, 2018). Proizvođači otpada koji godišnje proizvedu više od 200 kg opasnog otpada dužni su izraditi vlastiti Plan gospodarenja otpadom za razdoblje od četiri godine. Ovaj plan sadrži informacije o vrsti, količini, mjestu i procesu nastanka otpada te predviđanje trenda nastajanja otpada.

Svi ovi planovi i strategije zajedno predstavljaju sveobuhvatni okvir za gospodarenje otpadom u Hrvatskoj, a njihova primjena je ključna za održivo korištenje resursa i zaštitu okoliša. Nešto ozbiljniji i ambiciozniji pristup Hrvatske u području gospodarenja otpadom vidljiv je od 2004. godine što je ujedno i godina u kojoj je Europsko vijeće potvrdilo Hrvatsku kao kandidatkinju za ulazak u Europsku uniju (Hrvatski sabor, 2022). Za pretpostaviti je da je tada došlo do usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s europskim i u području gospodarenja otpadom što je

podrazumijevalo kontinuirano usvajanje i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa svakom novom donesenom direktivom, uredbom i drugim europskim aktima. Stoga su danas u hrvatsko zakonodavstvo implementirane prethodno navedene direktive i uredbe u području gospodarenja otpadom (tablica 1).

### 2.3. Upravljanje komunalnim poduzećima u Hrvatskoj

Komunalne usluge su ključne infrastrukturne usluge koje su od vitalnog značaja za život u gradu ili općini. U tablici 2 prikazane su komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj, a svrstane su u dvije kategorije.

<b>KOMUNALNE DJELATNOSTI</b>	
<b>Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture</b>	<b>Uslužne komunalne djelatnosti</b>
Održavanje nerazvrstanih cesta	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Usluge javnih tržnica na malo
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
Održavanje javnih zelenih površina	Komunalni linijski prijevoz putnika
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	Obavljanje dimnjačarskih poslova
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	
Održavanje čistoće javnih površina	
Održavanje javne rasvjete	

Tablica 2: Komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj

Izvor: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine

Pojam koji je također bitno objasniti za ovaj rad jest komunalno poduzeće. Tu smo sintagmu koristili za naslov ovog rada, a ovdje je najbitnije naglasiti subjekte koji mogu izvoditi promatranu djelatnost. Ti subjekti bit će promatrani upravo u ovom radu, a definirani su u Zakonu o komunalnom gospodarstvu (članak 4.): „(1) Komunalne djelatnosti, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije, može obavljati:

1. trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno (u daljnjem tekstu: trgovačko društvo)

2. javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave
3. služba – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: vlastiti pogon)
4. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
5. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

(2) Više jedinica lokalne samouprave može zajednički organizirati obavljanje komunalne djelatnosti na jedan od načina iz stavka 1. točaka 1., 2. i 3. ovoga članka.

(3) Pravne osobe iz stavka 1. točaka 1. i 2. ovoga članka i jedinica lokalne samouprave u slučaju iz točke 3. istog stavka imaju status javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom.“ (narodne-novine.nn.hr).

U Republici Hrvatskoj, komunalna poduzeća su u nadležnosti lokalnih jedinica koje kreiraju i provode poslovnu politiku tih tvrtki, uključujući upravljanje, cijene i strategiju razvoja (Anić, 1999). Komunalno poduzeće je tvrtka koja obavlja razne komunalne djelatnosti u skladu s odlukom jedinice lokalne samouprave koja im je povjerila obavljanje tih djelatnosti. Iako je važno da komunalno poduzeće ostvaruje profitabilnost u svom poslovanju, to nije uvijek najvažniji kriterij za procjenu njihovog uspjeha. Važno je također da poduzeće svojim radom doprinosi kvaliteti života građana i da ispunjava svoju misiju. Uz to, kvaliteta usluga, zadovoljstvo klijenata i briga za okoliš su također važni čimbenici koji se uzimaju u obzir prilikom ocjene uspješnosti komunalnog poduzeća. Važno je napomenuti da je poslovanje komunalnog poduzeća u velikoj mjeri ovisno o suradnji s lokalnom zajednicom, stoga je važno da poduzeće redovito komunicira sa svojim klijentima, odgovara na njihove potrebe i zahtjeve, te prilagođava svoje usluge prema njihovim potrebama (Vrcić, 2020). Osim toga, poduzeće bi trebalo težiti stalnom unapređivanju svojih procesa, te primjeni novih tehnologija i metoda kako bi osigurali što bolju kvalitetu usluga, a istovremeno minimizirali negativan utjecaj na okoliš. Općenito, postoje tri osnovna načina organiziranja komunalnih usluga u Hrvatskoj:

- Komunalne usluge pod neposrednim nadzorom lokalne uprave;
- Mješovita poduzeća u kojima lokalna uprava dijeli vlasništvo i upravljanje s privatnim partnerima;
- Koncesionirana javna služba, u kojoj lokalna uprava dodjeljuje pravo na pružanje usluga privatnom partneru, uz pravila koja osiguravaju kvalitetu usluga i pristupačne cijene za građane (Gutić, 2008).

Regulacija komunalnih usluga je od ključne važnosti kako bi se osigurao kvalitetan i pristupačan pristup ovim uslugama za sve građane. U mnogim zemljama postoji javni nadzor nad ovim poduzećima kako bi se osiguralo da cijena usluga odražava stvarne troškove proizvodnje i pružanja usluga.

Komunalna poduzeća suočavaju se s problemom određivanja cijena koje bi trebale biti utemeljene na načelima racionalnog pokrivanja operativnih troškova i ulaganja u potrebna sredstva. Međutim, često se javljaju problemi s definiranjem cjenovne politike na središnjoj i institucionalnoj razini, što zahtijeva uključivanje pokazatelja poslovanja, kvalitete i odgovornosti te zaštite javnosti od naglih skokova cijena i monopolističkog ponašanja (Drmić, 2012). Rješenje problema cjenovne politike dugoročno bi se moglo postići definiranjem sustavne metodologije određivanja cijena, poboljšanjem koeficijenta naplate i smanjenjem mrežnih gubitaka u područjima poput vodoopskrbe i grijanja. No, dugoročni cjenovni šok mogao bi se samo donekle ublažiti, jer se problemi s osiguravanjem sredstava za obnovu kapaciteta i prilagodbu standardima mogu pokazati nedovoljnim. Stoga je potrebno provesti daljnje istraživanje i razviti dugoročnu strategiju za održavanje stabilne cjenovne politike koja bi uzela u obzir ne samo operativne troškove i ulaganja, već i društvene i ekološke aspekte. To bi moglo uključivati poticanje inovacija i tehnološkog napretka u komunalnim uslugama, povećanje uključenosti građana u proces odlučivanja o cijenama i razvijanje partnerstva između javnih i privatnih sektora radi osiguranja potrebnih sredstava za obnovu i modernizaciju kapaciteta (Mustapić, 2010b). Potrebno je biti izuzetno oprezan u pristupu zajmovima i drugim financijskim aranžmanima kada se radi o modernizaciji komunalne infrastrukture. Iskustva drugih zemalja pokazuju da dugoročno zaduživanje može dovesti do povećanja cijene usluga i opterećenja dužnika, što u konačnici može imati negativne posljedice za komunalna poduzeća i državu koja djeluje kao jamac.

Istovremeno, korištenje donacija može biti ograničeno, jer se one ne mogu koristiti za smanjenje dugova, već samo za financiranje investicija u infrastrukturu. Stoga je potrebno ubrzati i organizirati rad na obnovi i izgradnji komunalne infrastrukture, u skladu sa standardima EU. To zahtijeva suradnju središnjih tijela i lokalne samouprave u definiranju potrebnih sredstava i prijavi za korištenje dostupnih vanjskih izvora financiranja, prvenstveno donacija iz fondova EU. Osim toga, potrebno je osigurati transparentnost u postupcima javne nabave i ugovaranju radova, kako bi se osigurala kvaliteta i ekonomičnost izvršenja projekata. Važno je također osigurati odgovarajuću tehničku i stručnu podršku kako bi se osigurala uspješna implementacija projekata i izbjegli problemi u budućnosti.

Komunalna poduzeća su važan segment modernih gospodarstava te su često u državnom vlasništvu. U većini zemalja, uključujući i bivše socijalističke države, takva poduzeća su u vlasništvu države. Međutim, postoje i primjeri komunalnih poduzeća u privatnom vlasništvu u nekim zapadnim zemljama. Bez obzira na oblik vlasništva, komunalna poduzeća imaju važnu ulogu u pružanju usluga poput vodoopskrbe, odvodnje, prikupljanja otpada i održavanja javnih površina. Strateško upravljanje komunalnim poduzećima podrazumijeva donošenje i provođenje integriranih odluka i aktivnosti kako bi poduzeće iskoristilo sve mogućnosti u okruženju. To uključuje prepoznavanje prilika, ali i suočavanje s izazovima i prijetnjama. Strateško upravljanje također podrazumijeva razvoj dugoročnih ciljeva i strategija te njihovo usklađivanje s operativnim aktivnostima (Anić, 1999). Važno je naglasiti da uspješno upravljanje komunalnim poduzećima zahtijeva učinkovitu organizacijsku strukturu, dobro definiranu strategiju i jasno postavljene ciljeve. Osim toga, potrebno je da poduzeće bude transparentno i odgovorno prema javnosti kojoj pruža usluge.



### 3. Analitički okvir

Analitički okvir ovog rada temelji se na konceptu suradnje lokalnih jedinica, odnosno međuopćinske suradnje, a definiciju tog koncepta izlažu Hulst i von Montfort: „To uključuje sve aranžmane u kojima lokalne vlasti međusobno surađuju s drugim javnim tijelima ili s privatnim institucijama. Izraz isključivo međuopćinska suradnja rezerviran je za aranžmane koji se sastoje isključivo od lokalnih vlasti.“ (Hulst, R. i Van Montfort, A., 2012: 123). Za potrebe ovog rada bitno je istaknuti i opisati četiri osnovna tipa međuopćinske suradnje, a to su:

- Kvazi-regionalne vlasti;
- Forumi za planiranje;
- Organizacije za pružanje usluga i
- Ugovori o pružanju usluga.

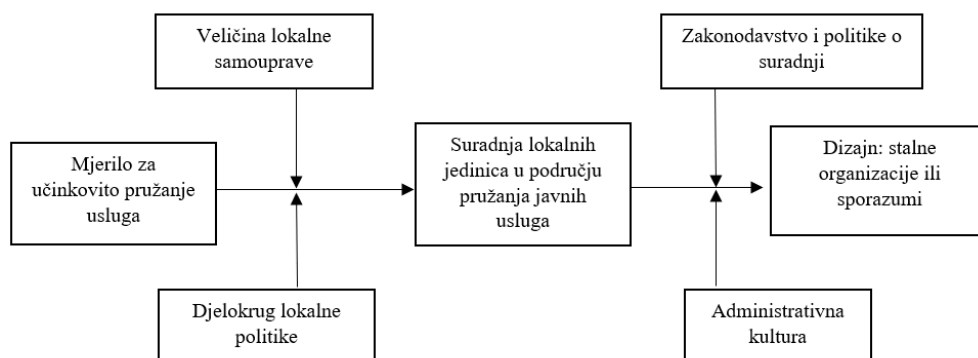
Kvazi-regionalne vlasti su stalne organizacije kojima upravljaju općine koje sudjeluju u koordinaciji politika lokalne uprave ili u nadopćinskom planiranju u jednom ili više sektora. Ovim tipom međuopćinske suradnje upravljaju vijeće i izvršni odbor, koji su sastavljeni od izaslanika iz općina koje sudjeluju i koji su odgovorni lokalnim vijećima. Prisutni su na brojnim političkim poljima, a ponekad su uključeni u pružanje usluga. Prostorno planiranje i socio-ekonomski razvoj često su uključeni u njihove zadatke planiranja. Suprotno ovom tipu međuopćinske suradnje postoje forumi za planiranje, odnosno labavo povezane mreže općina i drugih javnih ili privatnih aktera koji se bave koordinacijom i planiranjem svojih politika ili aktivnosti. Institucionalna integracija kod foruma je niska. Sudionici održavaju stabilne odnose i komuniciraju, a stalna organizacija ovlaštena za donošenje odluka ne postoji. Područja njihovog djelovanja su prostorno planiranje, socio-ekonomski razvoj, javno stanovanje i zaštita okoliša. Treći tip međuopćinske suradnje, i za naš rad najvažniji, jesu organizacije za pružanje usluga. One se razlikuju s obzirom na broj sudionika i broj usluga koje pružaju, a mogu raspolagati vlastitim ovlastima donošenja odluka koje su im prenijele općine koje surađuju (i druge vladine organizacije). Također, mogu djelovati kao agenti prema uputama pojedinačnih općina. Ovaj tip međuopćinske suradnje najvažniji je za naš rad, jer se naše promatrano komunalno poduzeće može svrstati u ovu kategoriju. Četvrti tip, ugovore o pružanju usluga, karakterizira formalni sporazum o suradnji u pružanju usluga bez uspostavljanja zajedničke stalne organizacije. Ponekad, jedan od partnera u suradnji, najčešće najveća općina, pruža i prodaje usluge drugim partnerima (Hulst, R. i Van Montfort, A., 2012: 127).

### 3.1. Suradnja lokalnih jedinica u području pružanja javnih usluga

U drugom poglavlju rada dotaknuli smo se pritiska na lokalne samouprave zbog kojih, između ostalog, dolazi do suradnje lokalnih jedinica. Kada se koncentriramo na administrativni kontekst u zemlji, bitno je spomenuti da postoje dva uvjeta koji određuju jesu li lokalne samouprave zaista suočene s pritiscima na njihov učinak, i postoji li vjerojatnost da će se uključiti u međuopćinsku suradnju. Prvi takav uvjet jest djelokrug lokalne politike. Ako općine nisu odgovorne za određene javne usluge, tada ne postoji potreba za suradnjom. Primjerice, u Španjolskoj, Francuskoj i Italiji su lokalne vlasti odgovorne za opskrbu i distribuciju pitke vode, dok je u Engleskoj ta usluga u rukama licenciranih tvrtki u privatnom vlasništvu koje djeluju na regionalnoj razini. Dakle, logično je zaključiti da u Engleskoj ne postoje međuopćinski kooperativni aranžmani u tom području, ali su zato u Španjolskoj, Francuskoj i Italiji vrlo česti. Za engleski slučaj bitno je naglasiti kako su lokalne samouprave tijekom posljednjih desetljeća izgubile kontrolu u područjima koja su odgovarajuća za suradnju te se nose s ograničenjima u pogledu pružanja javnih usluga. U slučaju ostalih triju spomenutih zemalja, uključujući i Nizozemsku, općine imaju značajnije odgovornosti u području pružanja usluga, a decentralizacijom se povećava lokalna kontrola. S obzirom na to da lokalne samouprave u tim zemljama imaju više nadležnosti, logično je zaključiti da češće međusobno surađuju. Drugi uvjet unutar administrativnog konteksta jest svakako opseg (veličina) određene lokalne samouprave: „Veći dio lokalne samouprave u Francuskoj (prosječno: 1600 stanovnika), Španjolskoj (4800) i Italiji (7200) toliko je mali da se suočava s poteškoćama u pružanju osnovnih javnih usluga na isplativ način. U tim zemljama općine intenzivno surađuju u pružanju širokog spektra osnovnih javnih usluga kao što su prikupljanje otpada, opskrba vodom, gradska kanalizacija i javni prijevoz (West, 2007: 87; Nieto Garrido, 2007: 178; Fedele i Moini, 2007: 132).

Postoji niz elemenata nacionalnog administrativnog konteksta (v. *Grafički prikaz 1*) koji utječu na dizajn suradnje u području pružanja usluga. U nekim situacijama može se dogoditi da karakteristike promatrane usluge ograničavaju opcije za suradnju, ali u mnogim slučajevima organizacije za pružanje usluga i sporazumi o pružanju usluga mogu biti sredstva za suradnju.

### Grafički prikaz 1: Dizajn suradnje u području pružanja usluga



Izvor: Institutional features of intermunicipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration* 27(2): 121-144.

### 3.2. Alati međuopćinske suradnje u gospodarenju otpadom

Najvažniji dio analitičkog okvira zasigurno su alati međuopćinske suradnje u gospodarenju otpadom. Ovim istraživanjem želimo saznati, što je navedeno u uvodu, kako međuopćinska suradnja (kojim konkretnim alatima) utječe na uspjeh promatrane politike. Suradnja lokalnih jedinica se općenito obrađuje kroz dva pristupa. Prvi pristup razmatra suradnju kao poseban oblik pružanja usluga koji uključuje javno – javno partnerstvo, za razliku od privatnog pružanja usluga ili situacije kad uslugu pruža samo jedna lokalna jedinica. Drugi pristup opisuje međuopćinsku suradnju kao zajedničko pružanje općinskih javnih usluga: „Prema ovom pristupu, međuopćinska suradnja bi mogla poprimiti različite oblike te uključiti javno-javnu, kao i javno-privatnu suradnju. Unutar ovog pristupa, znanstvenici identificiraju pet dimenzija za kategorizaciju suradnje. Prva dimenzija je stupanj institucionalizacije, koji, kako Warner (2006) pokazuje, spada u spektar od neformalnih do formalnih aranžmana. Druga dimenzija je izvršavanje zadatka, koji može biti operativan (tj. pružanje usluga) ili služi za koordinaciju javne politike (Bel i Warner, 2015). Treće, broj funkcija može biti jednonamjenski ili višenamjenski. Čvrto, struktura upravljanja dopušta kategorizaciju u jednu cjelinu (tj. javno poduzeće) ili postoji više aktera (međuopćinska vijeća) koji bave suradnjom. Posljednja dimenzija odnosi se na oblik predstavljanja u kojem izabrani dužnosnici ili imenovani upravitelji predstavljaju općine u dogovorima o suradnji (Bel i Warner, 2015).

Unutar drugog pristupa Villaba Ferreira i suradnici (2022) identificiraju pet dimenzija procesa suradnje, a svaka od dimenzija ima tri empirijske varijacije koje čine tri različita tipa

međupćinske suradnje : 1. neizravan, 2. transakcijski i 3. suradnički (Tablica 3). U svrhu našeg istraživanja bitno je promatrati treći tip suradnje koji podrazumijeva višu razinu predanosti i složenosti upravljanja jer je uključeno zajedničko upravljanje. Općine stvaraju instituciju (u našem slučaju komunalno poduzeće) koja ulaže i preuzima rizike. Raskid partnerstva uključuje veće transakcijske i političke troškove (Villaba Ferreira i dr., 2022).

DIMENZIJE	TIPOVI SURADNJE		
	Neizravan	Transakcijski	Suradnički
1.Vrsta interakcije	Razmjena znanja	Kupnja/Prodaja	Podijeljeno upravljanje
2.Predanost	Neposvećenost	Ugovori	Partnerstvo
3.Složenost upravljanja	Niska	Srednja	Visoka
4.Zastupanje	Nejasno	Menadžeri	Izabrani dužnosnici
5.Stupanj institucionalizacije	Neformalno	Formalno	Formalno

Tablica 3: Dimenzije i tipovi suradnje lokalnih jedinica

Izvor: Villaba Ferreira, M. i dr. (2022) The effectiveness of inter-municipal cooperation for integrated sustainable waste management: A case study in Ecuador. *Waste management*

U obrađenoj literaturi zastupa se mišljenje kako suradnja lokalnih jedinica može biti učinkovito rješenje za integrirano održivo gospodarenje otpadom. Naše će istraživanje kasnije pokazati odnosi li se to na odabranu studiju slučaja. Suradnja lokalnih jedinica može pružiti različite alate za poboljšanje prakse gospodarenja otpadom, a takve donosimo u nastavku:

- Dijeljenje resursa
- Bolja opskrbljenost u pogledu opreme za prikupljanje i transport
- Razvijanje zajedničkih politika
- Ekonomija razmjera
- Regionalna partnerstva

Općine su najmanje teritorijalne jedinice te vrlo često nemaju dovoljnu veličinu i resurse da preuzmu sve funkcije koje trebaju izvršiti. Upravo zbog toga, ne postoji bolji način jačanja kapaciteta općina nego kroz partnerstvo i suradnju. Dijeljenje resursa između lokalnih jedinica u gospodarenju otpadom može dovesti do nekoliko koristi, uključujući bolju učinkovitost, smanjene troškove i održivost okoliša. Prije svega, infrastruktura i usluge gospodarenja otpadom često zahtijevaju značajna ulaganja u opremu, objekte i osoblje. Dijeljenjem ovih resursa, općine mogu postići ekonomiju razmjera, odnosno smanjujući ukupne troškove. Ovo

je posebno korisno za manje općine koje si same ne mogu priuštiti napredne sustave za gospodarenje otpadom. Nadalje, općine mogu imati različite kapacitete i razine stručnosti u različitim aspektima gospodarenja otpadom, kao što je recikliranje, kompostiranje ili odlaganje opasnog otpada. Suradnjom i dijeljenjem resursa svaka se općina može specijalizirati za ono što najbolje zna, što dovodi do učinkovitijeg i djelotvornijeg gospodarenja otpadom u cjelini. U pogledu infrastrukture, bitno je napomenuti kako su objekti za gospodarenje otpadom poput centara za recikliranje, odlagališta i postrojenja za proizvodnju energije iz otpada, skupi za izgradnju i rad. Dijeljenje ovih objekata može osigurati njihovu iskorištenost u punom kapacitetu, smanjujući nedovoljnu iskorištenost i optimizirajući raspodjelu resursa. Također, oprema i vozila koja se koriste za prikupljanje i obradu otpada mogu se dijeliti među općinama. To uključuje kamione za odvoz smeća, kante za recikliranje, strojeve za kompostiranje i još mnogo toga. Udruživanjem ovih resursa, lokalne vlasti mogu izbjeći suvišne kupnje i troškove održavanja. U ovom aspektu treba istaknuti i dijeljenje podataka i informacija o stvaranju, prikupljanju i odlaganju otpada. Ti se podaci mogu analizirati kako bi se identificirali trendovi, područja za poboljšanje i mogućnosti za smanjenje otpada (Villaba Ferreira i dr.,2022).

Politike međuopćinske suradnje svoju srž ne pronalaze u određenim pravnim oblicima i mehanizmima financiranja, već se te politike temelje na samoj svrsi zbog koje se suradnja uspostavlja, a to je pružanje boljih usluga i promicanje razvoja. Ipak, bitno je spomenuti važnost institucija. U Francuskoj i Italiji takve su institucije razvijene, a to rezultira postojanjem jasne nacionalne ili regionalne politike za poticanje kooperativnih aranžmana. Općine dobrovoljno stupaju u suradnju, ali spomenute politike mogu im pružiti snažne poticaje koji uključuju odgovarajući pravni okvir i financijsku potporu. Zajedničke politike između općina u gospodarenju otpadom ključne su za osiguranje učinkovite i održive prakse gospodarenja otpadom. Primjerice, mnoge zemlje OECD-a imaju politike odvojenog prikupljanja komunalnog otpada koji se može reciklirati na kućnom pragu. Ova politika potiče odvajanje otpada i rast ukupne razine recikliranja (Bel i Warner, 2015). U ovom aspektu bitno je spomenuti i nacionalne politike gospodarenja otpadom, kao i ulazak u javno – privatna partnerstva. Nacionalna politika o gospodarenju otpadom pokriva niz javnih i privatnih aktera u mnogim sektorima, ali i gradovi i tvrtke imaju koristi od razvoja planova gospodarenja otpadom i formiranja konzorcija. Javno-privatna partnerstva igraju važnu ulogu u poboljšanju dostupnosti i stopa recikliranja, te osiguravanju društvene uključenosti. Bitno je da nacionalni zakon poziva regije i općine da razrade lokalne strategije za provedbu ovog nacionalnog plana. Smanjenje otpada, bolje upravljanje i bolje odlaganje trebale bi biti glavne komponente ove

politike (archive.epa.gov). Kada govorimo o zajedničkim politikama bitno je istaknuti Europsku uniju. Ulaskom u tu nadnacionalnu zajednicu država, njezine članice procesom europeizacije prenose određene direktive, uredbe i konvencije na nacionalnu razinu, što također spada u domenu razvijanja zajedničkih politika.

Sljedeći alat koji opisujemo jest ekonomija razmjera. Smatra se kako suradnja lokalnih jedinica u gospodarenju otpadom istima donosi koristi u pogledu troškova. Prethodno smo opisali alat dijeljenja resursa i naglasili kako međuopćinska suradnja može dovesti do ušteda u pogledu sustava za gospodarenje otpadom. Mnoga su se istraživanja bavila troškovima u gospodarenju otpadom, te se većina usredotočila na troškove prikupljanja otpada postavljajući pitanje – postoje li ekonomije razmjera u gospodarenju otpadom ili ne? Prije svega, treba istaknuti da je osim ekonomije razmjera promatrana i ekonomija gustoće. Ona predstavlja postotno povećanje troškova za povećanje broja stanovnika ili gustoće kućanstva za 1 posto. Ako je taj postotak manji od 1, ekonomija gustoće postoji. U gospodarenju otpadom, ekonomija razmjera predstavlja postotak povećanja troškova za svako povećanje količine otpada od 1 posto. Ako je prvi navedeni postotak manji od 1, ekonomija razmjera postoji. Stevens (1978) je koristio presjek podataka za 340 gradova u SAD – u tijekom razdoblja 1974. – 1975. kako bi ispitao troškove prikupljanja u gospodarenju otpadom. Zaključio je da ekonomija razmjera postoji do populacije od približno 20.000 stanovnika. Callan i Thomas (2001) su također koristili presjek podataka za 110 gradova i mjesta u saveznoj državi Massachusettsu tijekom 1997.-1998. za odvojenu procjenu troškova zbrinjavanja (osim recikliranja) i troškova recikliranja. U tom istraživanju primijećene su ekonomije gustoće, iako ekonomije razmjera nisu promatrane za vrste odlaganja osim recikliranja. Nasuprot tome, ukazali su da je za recikliranje ekonomija razmjera zapravo primijećena iako ekonomija gustoće nije. S druge strane, sugerirali su da postoji ekonomija opsega i da je zajedničko pružanje usluga zbrinjavanja i recikliranja učinkovitije od pružanja bilo koje od njih zasebno.

Ekonomija opsega podrazumijeva smanjenje prosječnog troška tvrtke u zajedničkoj proizvodnji dvaju ili više proizvoda ili usluga. Ohlsson (2003) je analizirao presjek podataka od 430 općina u Norveškoj kako bi ispitao učinak međuopćinske suradnje. Istaknuo je da bi suradnja povećala ukupne troškove prikupljanja otpada po stanovniku, dok bi povećanje stanovništva doprinijelo uspostavljanju ekonomije razmjera za svaku pojedinačnu općinu. Također je naznačio da bi povećanje koncentracije vlasništva smanjilo korisničke naknade i troškove. Bel i Mur (2009) su 2003. godine prikupili podatke za 56 općina koje su uključivale više od 1000 stanovnika u Aragonu, španjolskoj regiji, kako bi izračunali troškove gospodarenja otpadom. Naznačili su

da je suradnja lokalnih jedinica smanjila troškove u općinama s populacijom ispod 10.000 stanovnika. Bel i Fageda (2010) su 2005. prikupili podatke za 65 općina u Galiciji (regija u Španjolskoj). Pokazali su da ekonomija razmjera postoji u troškovima prikupljanja otpada za općine s manje od 50.000 stanovnika. Zaključno, sugerirali su da bi suradnja između malih općina mogla promicati uštede. Uzevši u obzir studije koje su provedene na temu ekonomije razmjera u gospodarenju otpadom, može se zaključiti kako postoji u manjim lokalnim jedinicama. Također, u zadnje dvije navedene studije, pokazalo se je da suradnja lokalnih jedinica smanjuje troškove prikupljanja komunalnog otpada.

Posljednji alat međuopćinske suradnje u gospodarenju otpadom koji ću opisati jesu regionalna partnerstva koja, smatra se, mogu poboljšati učinkovitost praksi gospodarenja otpadom. Kod ovog alata koncentrirat ćemo se na “*Public Private Partnership*“ (PPP), odnosno javno – privatna partnerstva. Zanimljiv primjer pronalazimo upravo u Hrvatskoj gdje se društvo *Saubermacher Dienstleistungs AG* iz Austrije bavi reciklažom i zaštitom okoliša. Cilj takvog partnerstva je u dobroj suradnji s općinama te komunalnim i lokalnim poduzećima težiti održivim, kvalitetnim i pouzdanim uslugama recikliranja i zbrinjavanja otpada. Ovo poduzeće broji 3100 zaposlenih u Češkoj, Mađarskoj, Sloveniji, Njemačkoj, Hrvatskoj, Ujedinjenim Arapskim Emiratima i Austriji. Tvrtka svoje usluge pruža 42.000 klijenata i 1600 općina te godišnje preradi oko 3,5 milijuna tona otpada (poslovni.hr). Ono što je najbitnije u ovakvom partnerstvu je stručnost koju ovakav globalni pionir donosi na hrvatsko tržište. Dolaskom suvremenih reciklažnih rješenja i inovativnih tehnologija, ovo regionalno partnerstvo doprinosi razvoju politike gospodarenja otpadom u Hrvatskoj.

Povezivanjem prikazanih dimenzija suradnje lokalnih jedinica s alatima suradnje, u tablici 4 razrađuje se analitički okvir za empirijsku analizu u radu.

DIMENZIJE SURADNJE	ELEMENTI DIMENZIJA SURADNJE	ALATI MEĐUOPĆINSKE SURADNJE
1.VRSTA INTERAKCIJE	Opisuje način suradnje između lokalnih jedinica – može obuhvaćati jednostavnu razmjenu znanja, ili pak složeno zajedničko upravljanje institucijom	DIJELJENJE RESURSA/BOLJA OPSKRBLJENOST U POGLEDU OPREME

2.PREDANOST	<b>Promatra se koliko truda lokalne jedinice ulažu u suradnju</b> - može se kretati od neposvećenosti, preko formalne trgovinske razmjene do partnerstva između jedinica	RAZVIJANJE ZAJEDNIČKIH POLITIKA
3.ZASTUPANJE	<b>Promatra se subjekt zastupanja lokalnih jedinica u suradnji</b> – može biti nejasan ili postoje menadžeri, kao i izabrani dužnosnici	EKONOMIJA RAZMJERA
4.STUPANJ INSTITUCIONALIZACIJE	<b>Obraća se pozornost na postojanje institucija ili formalnih oblika u kojima je utjelovljena suradnja</b> – može biti neformalno i formalno	REGIONALNA PARTNERSTVA

Tablica 4: Analitički okvir suradnje lokalnih jedinica

Izvor: autor.



## 4. Metodologija

Ovo istraživanje spada u opisni tip istraživanja maloga N, odnosno studiju slučaja koja generira obilje podataka koji se odnose na jedan specifični slučaj (Burnham, 2006: 56). Za potrebe diplomskog rada, kao što je spomenuto u uvodu, odabrali smo slučaj komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o. Slučaj je odabran zbog djelomičnog poznavanja Južnog dijela Istre, te je bitno spomenuti kako je ovaj slučaj tipičan, budući da je navedeno komunalno poduzeće nastalo kao rezultat suradnje lokalnih jedinica s tog područja.

Kako bi opisali prakse međuopćinske suradnje, analizu usmjeravamo na opis načina (alata) kojim suradnja lokalnih jedinica, u okviru komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o., utječe na politiku gospodarenja otpadom. Kako bi se to moglo utvrditi, kao glavni analitički okvir istraživanja koristi se okvir dimenzija i alata međuopćinske suradnje opisan u prethodnom poglavlju rada. Drugim riječima, cilj je ovog opisnog istraživanja bio ilustrirati ili nadograditi postojeće spoznaje literature o međuopćinskoj suradnji, a primarno aspekt koji se odnosi na alate međuopćinske suradnje. Podaci su se u istraživanju prikupili putem kvalitativne metode, odnosno analize dostupnih dokumenata. Kao glavni izvor koristila se je baza dokumenata dostupnih na web stranici komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o. Ovdje je, prije svega, najbitnije istaknuti *društveni ugovor* tog poduzeća u kojem se nalaze sve informacije oko osnivanja poduzeća, kao i njegovih upravljačkih dijelova te poslovnih udjela. S obzirom na to da je veća koncentracija u radu stavljena na upravljanje komunalnim poduzećima koristile su se informacije iz *Poslovnika o radu Nadzornog odbora društva Pula Herculanea d.o.o.* Zbog suradnje lokalnih vlasti unutar samog poduzeća korištene su *pismene suglasnosti i očitovanja na cjenik* od strane općina koje su uključene u uslugu prikupljanja komunalnog otpada. Zbog samog sustava gospodarenja otpadom na zadanom području korištene su informacije iz *Odluke o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada*. Također, koristili su se neki elementi iz *Zakona o gospodarenju otpadom* s nacionalne razine.

Pregled nalaza započinje prikazom sustava gospodarenja otpadom na području Istarske županije. Zatim, slijedi ključni dio u kojem ćemo prezentirati strukturu i poslovanje komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o. te iznijeti rezultate istraživanja, u kojem je glavni fokus suradnja lokalnih jedinica zastupljenih u navedenom poduzeću, te utjecaj suradnje na gospodarenje otpadom na području Grada Pule i susjednih općina.

## **5. Prakse i alati međuopćinske suradnje– studija slučaja poduzeća Pula Herculanea d.o.o.**

### **5.1. Sustav gospodarenja otpadom na području Istarske županije**

Prema članku 64. *Zakona o gospodarenju otpadom* javna usluga sakupljanja komunalnog otpada podrazumijeva prikupljanje komunalnog otpada na području pružanja javne usluge putem spremnika od pojedinog korisnika i prijevoz i predaju tog otpada ovlaštenoj osobi za obradu takvoga otpada. Ta je usluga od općeg interesa te uključuje sljedeće usluge:

- uslugu prikupljanja na lokaciji obračunskog mjesta korisnika usluge:
  1. miješanog komunalnog otpada
  2. biootpada
  3. reciklabilnog komunalnog otpada i
  4. glomaznog otpada jednom godišnje
- uslugu preuzimanja otpada u reciklažnom dvorištu
- uslugu prijevoza i predaje otpada ovlaštenoj osobi.

Bitno je spomenuti kako je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno na svom području osigurati obavljanje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način. Posebnu pažnju treba usmjeriti na izbjegavanje neopravdano visokih troškova, u skladu s načelima održivog razvoja i zaštite okoliša (narodne-novine.nn.hr, 2021.). Ispunjavanje tih obaveza jedinica lokalne samouprave može obavljati sama ili uz pomoć drugih jedinica.

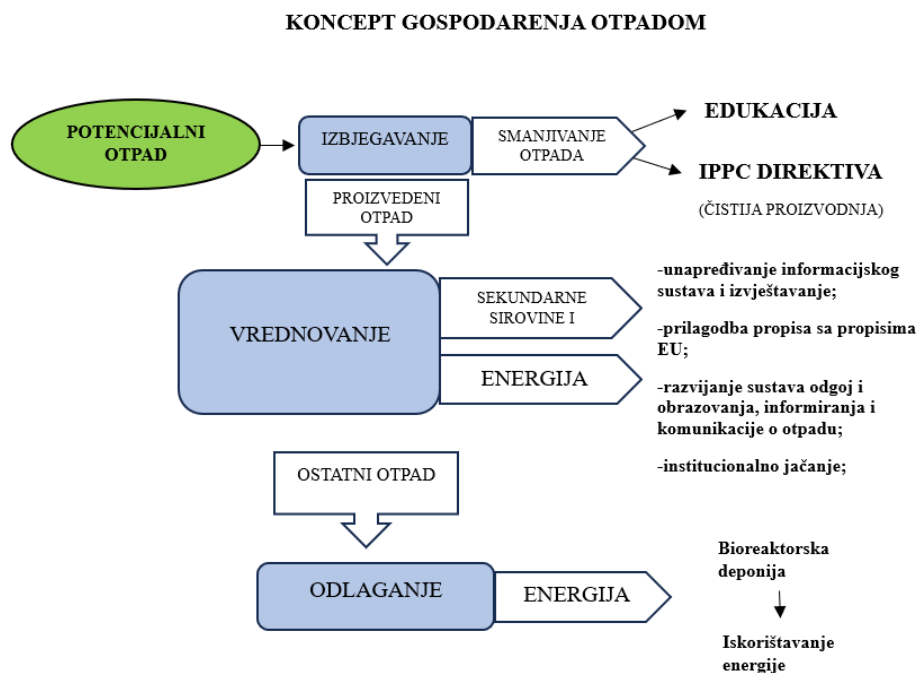
Gospodarenje otpadom na području Istarske županije u prošlosti se svodilo na djelatnost skupljanja, prijevoza i odlaganja komunalnog otpada i neopasnog proizvodnog otpada, uz napomenu da je stupanj odvojenog prikupljanja korisnih dijelova otpada bio zaista nizak. Tu je javnu uslugu provodilo sedam javnih komunalnih tvrtki koje su upravljale odlagalištima na području Istarske županije: „Na području Županije postoji 7 službenih odlagališta otpada gdje se odlaže komunalni i neopasni proizvodni otpad, a to su odlagališta: Donji Picudo (Umag), Košambra (Poreč), Lokva Vidoto (Rovinj), Kaštijun, (Pula), Cere (Labin), Jelenčići (Pazin), Griža (Buzet).

Sedam odlagališta otpada bilo je ukupne površine od 36,8 ha gdje se godišnje odložilo oko 120.000 tona otpada. Od toga oko 80% predstavljalo je komunalni otpad, a oko 20% neopasan proizvodni otpad. Ostali neopasan i opasan otpad iz industrije zbrinjavalo se putem ovlaštenih

sakupljača i odvozilo do ovlaštenih obrađivača na području Istarske županije i Hrvatske ili se izvozi sukladno međunarodnim propisima.“ (kastijun.hr).

Prekretnicu na području Istarske županije predstavlja pokretanje projekta SGO (Sustav gospodarenja otpadom) koji predstavlja uspostavu integriranog sustava gospodarenja otpadom (istra-istria.hr). Ovaj projekt uvršten je kao prioritet na nacionalnoj razini, a njegovi glavni ciljevi su:

- povećanje stupnja odvojenog prikupljanja neopasnog i opasnog otpada iz komunalnog otpada
- sanacija postojećih odlagališta i njihova rekonstrukciju u prihvatne stanice i reciklažna dvorišta (u periodu od 2008. do 2015. godine)
- osigurana infrastruktura za uspostavu primarne i sekundarne reciklaže.



Grafički prikaz 2: Koncept gospodarenja otpadom

Izvor: web stranica Istarske županije

Okosnicu ovog sustava čini Županijski centar za gospodarenje otpadom Kaštijun, koji je započeo s radom 02. srpnja 2018. godine. Staro odlagalište komunalnog otpada koje je spomenuto u prethodnom dijelu, a nalazi se u blizini novoootvorenog centra, zatvoreno je na koncu 2018. godine. Bitno je istaknuti specifičnost novoootvorenog ŽCGO-a Kaštijun, a to je mehaničko biološka obrada ostatnog komunalnog otpada. Naime, otpad se usitnjava i homogenizira što dovodi do optimalnog procesa obrade. Također, biološkom obradom

aerobnog karaktera otpad se suši kako bi se biorazgradivi otpad stabilizirao, a on se zatim dodatno obrađuje u bioreaktorskoj kazeti. Bioplin koji nastaje kao produkt ovog procesa zbrinjava se u energetska postrojenje na istoj lokaciji te se koristi u svrhu proizvodnje električne energije. Cijeli opisani tehnološki proces, kao i ostale radnje potpuno su automatizirani (Grad Pula, 2019: 2-3). Tijekom provedbe ovog projekta, u županiji je izgrađeno šest pretovarnih stanica (Labin, Pazin, Buzet, Umag, Poreč i Rovinj). Te su stanice raspoređene prema količinama otpada u različitim dijelovima županije, kako bi se osigurao racionalan prijevoz otpada iz tih stanica u županijski centar. Također, osigurano je sedam tegljača i 20 specijalnih poluprikolica, kao i ostala potrebna oprema. Neke su lokalne jedinice, potaknute ovim projektom, počele raditi na vlastitoj infrastrukturi za održivo gospodarenje otpadom, primjerice izgradnjom reciklažnih dvorišta, sortirnica i eko otoka.

## **5.2. Gradsko komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o.**

Kao što je prethodno spomenuto, slučaj koji je odabran za ovaj rad je gradsko komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o. Grad Pula, Općina Barban, Općina Ližnjan, Općina Marčana, Općina Medulin, Općina Svetvinčenat i Općina Vodnjan su kao pravni sljedbenici osnivača bivše Općine Pula osnovali ovo poduzeće 1994. godine. Naravno, bitno je napomenuti kako poduzeće nastavlja tradiciju prijašnjih gradskih ustanova koje su se bavile komunalnim djelatnostima u gradu. Pula Herculanea d.o.o. svoje poslovanje danas temelji na dvije djelatnosti, a to su čistoća i hortikultura. U ovom radu, koncentracija se stavlja na prvu djelatnost: „Sakupljanje, odvoz i deponiranje kućnih otpadaka jest dio svakodnevnog posla Djelatnosti Čistoće u poduzeću Pula Herculanei, nužno za normalan i zdrav život stanovnika Pule i okolnih mjesta, kojima se obavlja ta usluga.“ (herculanea.hr). U ovoj djelatnosti zaposleno je oko stotinjak ljudi, a bave se sljedećim:

- ručno i strojno pometanje javnih površina – ovisno o lokaciji i vremenskim uvjetima pometanje se obavlja ručno ili specijalnim vozilima (pometačice)
- pranje javnih površina – obavlja se noću zbog intenziteta prometa
- odvoz komunalnog otpada – sakupljanje otpada specijalnim vozilima pomoću tipiziranih posuda te prijevoz na ŽCGO Kaštijun. Usluga se vrši u gradu Puli, općinama Ližnjan, Marčana, Barban, Svetvinčenat i Fažana. Ovdje također spada odvoz glomaznog otpada iz kućanstava po pozivu građana

- odvoz glomaznog otpada – otpad se odlaže u spremnike od 5 m<sup>3</sup>, a odvoz se obavlja specijalnim vozilom koje ima ugrađen autopodizač
- odvoz sitnog otpada – obuhvaća svakodnevno skupljanje otpada iz košarica koje se nalaze na javnoj površini
- zbrinjavanje otpada – sakupljeni otpad se odvozi na ŽCGO Kaštijun

Gradsko komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o. usvojilo je temeljne odrednice i smjernice politike upravljanja okolišem. Osnovni prioriteti jesu: 1. kontinuirana odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, 2. kontinuirano prikupljanje, odvoz i deponiranje komunalnog otpada i 3. održavanje i uređenje javnih zelenih površina (herculanea.hr). Glavni cilj u području zaštite okoliša, pa tako i u gospodarenju otpadom jest zadovoljstvo korisnika, vlasnika, zaposlenika, dobavljača i zajednice u kojoj se pruža odabrana usluga. Iz same definicije općih ciljeva upravljanja okolišem, možemo izvući očekivanja koja imamo od aktera koji sudjeluju u provedbi ove politike, ponajviše se koncentrirajući na lokalnu samoupravu i javna poduzeća. Neka od osnovnih očekivanja tj. zadataka tiha aktera jesu: 1. prepoznavanje i zadovoljavanje zahtjeva i potreba korisnika njihovih usluga te u skladu sa zahtjevima lokalne samouprave djelotvorno korištenje materijalnih i ostalih resursa koji su na raspolaganju, 2. postupanje u skladu s nacionalnim zakonima i propisima i lokalnom regulativom zaštite okoliša, te kontinuirano unaprjeđenje i poboljšavanje aktivnosti upravljanja okolišem i 3. uvođenje tehnologija i proizvoda koji će pridonijeti rješavanju upravljanja okoliša i racionalnoj upotrebi energije i raspoloživih resursa (herculanea.hr). U sljedećoj tablici prikazano je postupanje poduzeća s različitim frakcijama otpada, pri čemu je bitno napomenuti da je građanima omogućeno dodatno selektiranje, a naplata se i dalje vrši na temelju količina odloženih u posude za miješani komunalni otpad.

Miješani komunalni otpad	Selektivni komunalni otpad	Bio otpad
Za miješani komunalni otpad dostupni su zajednički i individualni zeleni spremnici, a za korisnike u centru grada i podzemni i polu-podzemni zajednički spremnici	Sekundarne sirovine koje se mogu ponovno upotrijebiti reciklažom odlažu se u plavi, žuti i zeleni spremnik	Bio otpad se odlaže u smeđe spremnike. Pula Herculanea d.o.o. podijelila je u MO Valdebek, Veli Vrh, Štinjan i Nova Veruda smeđe posude za biootpad

Tablica 5: Odlaganje otpada na području djelovanja komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o.

Izvor: web stranica herculanea.hr

### 5.3. Prakse i alati suradnje u gospodarenju otpadom Južne Istre

Glavni cilj ovog istraživanja jest analizirati poveznicu između suradnje lokalnih jedinica i politike gospodarenja otpadom na južnom dijelu Istarske županije gdje gradsko komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o. vrši javnu uslugu prikupljanja komunalnog otpada. Na tragu analitičkog okvira ovog rada, bitno je istaknuti kako je doprinos u ovom radu zapravo spajanje dimenzija i alata suradnje lokalnih jedinica. Takav smo okvir primijenili na komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o. U nastavku slijedi tablica te objašnjenje poveznice dimenzija i alata suradnje:

<b>Međuopćinska suradnja u gospodarenju otpadom na području Južne Istre (Grad Pula, Općina Barban, Općina Ližnjan, Općina Marčana, Općina Medulin, Općina Svetvinčenat i Grad Vodnjan)</b>		
<b>DIMENZIJE SURADNJE</b>	<b>ELEMENTI DIMENZIJA SURADNJE</b>	<b>ALATI MEĐUOPĆINSKE SURADNJE</b>
1. VRSTA INTERAKCIJE	Grad Pula, Općina Barban, Općina Ližnjan, Općina Marčana, Općina Medulin, Općina Svetvinčenat i Općina Vodnjan <b>DRUŠTVENIM UGOVOROM sporazumno usklađuju</b> Javno poduzeće za čišćenje grada, obale i obalnog mora "Pula - Herculanea" d.o.o.	Ugovorne strane kao članovi Društva s nominalnim iznosima poslovnih udjela <b>sudjeluju u ukupnom temeljnom kapitalu.</b> Također, infrastruktura za prikupljanje i obradu otpada <b>dijeli se među članovima društva</b>
2. PREDANOST	Jedinice lokalne samouprave surađuju u okviru Društva PULA HERUCLANEA D.O.O. Svaka jedinica ima određeni <b>postotak u vlasništvu poduzeća</b>	Pokreće se <b>individualizacija prikupljanja</b> miješanog komunalnog otpada na području jedinica lokalne samouprave u sustavu. Također, pokreću se <b>inovativne edukacije</b> u svrhu ispravnog selektiranja otpada i povećanja recikliranja
3. ZASTUPANJE	<b>Organi Društva su: Skupština, Nadzorni odbor i Uprava.</b> Članovi Društva imaju svoje predstavnike u	U situaciji kada davatelj usluge (Pula Herculanea d.o.o.) predlaže novi Cjenik javne usluge prikupljanja

	nekim organima, ili sudjeluju u odlučivanju oko predlaganja istih	komunalnog otpada, <b>članovi Društva daju suglasnost na taj prijedlog.</b>
4. STUPANJ INSTITUCIONALIZACIJE	Stupanj institucionalizacije je <b>FORMALAN</b> . To pokazuje postojanje <b>Javnog poduzeća PULA HERCULANEA D.O.O.</b> , upisanog u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci	<b>Javno - privatno partnerstvo između Društva PULA HERCULANEA D.O.O. i Društva METIS D.D.</b> Prvo navedeno poduzeće prikuplja selektivni komunalni otpad, a potomje se bavi zbrinjavanjem istog.

Tablica 6: Dimenzije i alati međuopćinske suradnje u politici gospodarenja otpadom na primjeru komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o.

Izvor: autor

Kao prva dimenzija suradnje, ističe se vrsta interakcije kojom se zapravo opisuje način suradnje između lokalnih jedinica. Kao što je spomenuto u prethodnom poglavlju, društvenim ugovorom gradskog komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o. su Grad Pula i navedene općine kao pravni sljedbenici osnivača bivše *Općine Pula* uskladili *Javno poduzeće za čišćenje grada, obale i obalnog mora* („Pula Herculanea d.o.o.“). S obzirom na to, možemo zaključiti kako u pogledu vrste interakcije ovaj slučaj spada pod složeno zajedničko upravljanje institucijom. Ovu dimenziju povezujemo s prvim alatom međuopćinske suradnje, a to je dijeljenje resursa te bolja opskrbljenost u pogledu opreme. Naime, sve navedene lokalne jedinice kao članovi *Društva* s nominalnim iznosom poslovnih udjela sudjeluju u strukturi poduzeća te dijele temeljni kapital koji iznosi 34.142.600, 00 kn, prema sljedećem poretku:

- GRAD PULA, Pula, Forum 13 - 78,20%
- OPĆINA BARBAN, Barban, Barban 69 – 1,01%
- OPĆINA LIŽNJAN, Ližnjan, Krasa 7 – 1,00%
- OPĆINA MARČANA, Marčana, Marčana 158 – 2,02%
- OPĆINA MEDULIN, Medulin, Centar 223 – 7,98%
- OPĆINA SVETVINČENAT, Svetvinčenat, Svetvinčenat 47 – 0,99%
- GRAD VODNAN, Vodnjan, Trgovačka ulica 2 -8,70%
- OPĆINA FAŽANA, Fažana, Ul. 43. istarske divizije 8 -0,90%“ (herculanea.hr).

U pogledu opskrbljenosti opremom, bitno je istaknuti kako jedinice lokalne samouprave mogu dijeliti kamione za odvoz smeća, kante za recikliranje, strojeve za kompostiranje i još mnogo

toga. Ovaj primjer nalazimo i kod poduzeća Pula Herculanea d.o.o., gdje se isti zajednički kamioni koriste za odvoz otpada u svim lokalnim jedinicama koje su članovi Društva.

Ovi postoci mogu se također koristiti kao argument za sljedeću dimenziju suradnje lokalnih jedinica, a to je predanost. Promatra se koliko truda lokalne jedinice ulažu u suradnju, a može se kretati od neposvećenosti do partnerstva između jedinica. Iako ove brojke već ukazuju na partnerstvo između jedinica lokalne samouprave, istaknut ćemo i koncept upravljanja ovim Društvom. Naime, organi društva Pula Herculanea d.o.o. su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Prvi organ, skupštinu, čine svi članovi Društva, s time da treba napomenuti kako svakog člana Društva na Skupštini Društva predstavlja jedan predstavnik. a glavna funkcija joj je odlučivanje o pitanjima određenim zakonom i društvenim ugovorom. Članovi su suglasno utvrdili kako pojedini članovi Društva imaju sljedeći broj glasova: Grad Pula (2.664), Općina Barban (34), Općina Ližnjan (34), Općina Marčana (69), Općina Medulin (272), Općina Svetvinčenat (33), Grad Vodnjan (275) i Općina Fažana (30).

Sljedeći organ je Nadzorni odbor koji se sastoji od pet članova, a četiri člana odbora bira Skupština Društva. Bitno je napomenuti kako tri člana bira predlaže Grad Pula, dok Grad Vodnjan i ostale spomenute općine predlažu jednog člana. Preostalog člana Nadzornog odbora bira Radničko vijeće Društva. Glavna funkcija odbora je nadzor vođenja poslova Društva. Posljednji organ Društva je Uprava koja se sastoji od jednog ili više direktora, a odluku o tome donosi Skupština. Glavna funkcija Uprave je vođenje poslova Društva poštujući Društveni ugovor, odluke članova Društva te upute Skupštine i Nadzornog odbora. Ove informacije pokazuju kako u aspektu dimenzije predanosti ovaj primjer ukazuje na partnerstvo između jedinica lokalne samouprave.

Dimenziju predanosti povezujemo s alatom razvoja zajedničkih politika, a ovdje se posebna koncentracija usmjerava na edukaciju lokalnog stanovništva te izgradnju reciklažnih dvorišta. Primjerice, Grad Pula kao akter koji ima većinski udio u promatranom poduzeću ulaže značajne napore u izobrazno-informativne aktivnosti: „Za provođenje istih, Grad Pula potpisao je Ugovor o sufinanciranju projekta „RAZMISLI, ODVOJI, ŠTEDI!“ s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike i Fondom za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, čija ukupna vrijednost iznosi 1.197.845,49 kuna, od čega prihvatljivih troškova 1.173.470,49 kuna. Sufinanciranje projekta od 84,99% iznosi 997.449,81 kuna dok Grad Pula-Pola sredstvima iz Proračuna osigurava preostalih 15,01% ukupno prihvatljivih troškova. Projekt će se provoditi do svibnja 2020. godine.“ (Grad Pula, 2019: 25). Odluka o financiranju ovog projekta donesena je 2018. godine, a Grad Pula obuhvatio je sve skupine javnosti, s posebnim naglaskom na djecu.



Cilj projekta je edukacija stanovništva o održivom gospodarenju otpadom. Također, poduzeće Pula Herculanea za razvoj politike gospodarenja otpadom na tom području, koristi edukacije u općinama koje su članovi Društva. Kako bi se građane potaknulo na ispravno odvajanje otpada pokrenute su inovativne edukacije od strane poduzeća u svim lokalnim jedinicama koje su članovi društva. Također, bitno je istaknuti kako u Gradu Puli, Općini Marčana te Općini Fažana Pula Herculanea d.o.o. upravlja reciklažnim dvorištima. Navedeno poduzeće uspostavilo je cjenik usluge kojim se potiče i nagrađuje one koji koriste reciklažna dvorišta i polažu edukacije: „Za korištenje usluga reciklažnog dvorišta u Puli, Marčani i Fažani predviđen je obračun popusta u iznosu od 3,00 kune za svaki mjesec u kojem je korisnik koristio ovu uslugu. Nakon odrađene edukacije, svaki će korisnik polaganjem na kvartalnoj bazi imati priliku osigurati dodatni popust u iznosu od 3,00 kune.“ (istrain.hr, 2022.). Možemo zaključiti kako je partnerstvo između promatranih jedinica lokalne samouprave, u okviru ovog poduzeća, plodno tlo za razvoj politike gospodarenja otpadom.

Sljedeća dimenzija međuopćinske suradnje jest zastupanje gdje promatramo tko je subjekt zastupanja jedinica koje sudjeluju u suradnji. Subjekt može biti nejasan, ako primjerice u prvoj dimenziji suradnje (predanost) postoji samo jednostavna razmjena znanja. Subjekt također mogu biti menadžeri ili, u našem slučaju, izabrani dužnosnici. Obrazloženje za naš slučaj je već dano temeljem opisa strukture Društva, s obzirom na to da organe društva čine predstavnici iz jedinica lokalne samouprave koji su odabrani od strane istih. Alat ekonomije razmjera s kojim povezujemo dimenziju zastupanja pojednostavili smo na troškove stanovništva lokalnih jedinica te pitanje samog cjenika javne usluge. Ovdje poveznicu između dimenzije i alata nalazimo u činjenici da sve lokalne jedinice u kojima se vrši usluga prikupljanja komunalnog otpada imaju utjecaj na odlučivanje oko poslovanja poduzeća putem svojih predstavnika u organima Društva. U situaciji kada davatelj usluge (Pula Herculanea d.o.o.) predlaže novi Cjenik javne usluge prikupljanja komunalnog otpada, članovi Društva daju suglasnost na taj prijedlog. Na web stranici poduzeća objavljene su suglasnosti svih jedinica lokalne samouprave u kojima Pula Herculanea d.o.o. vrši spomenutu javnu uslugu. Također, bitno je spomenuti kako neke općine zbog ove suradnje imaju znatne koristi u pogledu troškova, zbog toga što njihova teritorijalna veličina te veličina njihovih proračuna nije dostatna da same vrše uslugu prikupljanja komunalnog otpada na tom prostoru.

Posljednja dimenzija koju obrađujemo jest stupanj institucionalizacije međuopćinske suradnje koji može biti formalan ili neformalan. U našem odabranom slučaju radi se o formalnom obliku s obzirom na postojanje komunalnog poduzeća u okviru kojeg surađuju jedinice lokalne

samouprave. Ovu dimenziju povezali smo s uspostavljanjem regionalnih partnerstava. Naime, lokalne jedinice su putem visokog stupnja institucionalizacije (Pula Herculanea d.o.o.) utvrdile ciljeve u politici gospodarenja otpadom. Jedan od tih ciljeva je, kao što je spomenuto u prethodnom poglavlju, uvođenje tehnologija i proizvoda koji će pridonijeti rješavanju upravljanja okoliša i racionalnoj upotrebi energije i raspoloživih resursa. S obzirom na to da komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o. nema dostatne kapacitete za postupanje sa selektivnim komunalnim otpadom, uspostavljeno je javno-privatno partnerstvo s Društvom za gospodarenje otpadom METIS d.d. koje djeluje na području Primorsko-goranske, Istarske, Karlovačke i Ličko-senjske županije: „METIS d.d. je ovlašten od strane Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za obavljanje sljedećih koncesija:

- djelatnosti skupljanja otpadnih električnih i elektroničkih uređaja i opreme za područje Primorsko – goranske, Istarske i Ličko senjske županije – veliki kućanski aparati; djelatnosti skupljanja otpadnih vozila na području RH
- djelatnosti skupljanja otpadnih baterija na području RH
- djelatnosti skupljanja otpadnih guma na području RH
- djelatnosti skupljanja otpadnih mazivih ulja na području RH
- djelatnosti skupljanja otpadne primarne ambalaže (PET, staklo, metali te ostali polimeri) na području Primorsko – goranske, Istarske, Karlovačke i Ličko – senjske županije
- djelatnosti skupljanja, odnosno preuzimanja, privremenog skladištenja i prijevoza ambalažnog otpada (papirne, kartonske i višeslojne otpadne ambalaže, skupne i transportne otpadne ambalaže od drveta, tekstila i ostalih ambalažnih materijala na području Primorsko – goranske, Istarske i Ličko – senjske županije
- ovlaštenu skupljač građevinskog otpada koji sadrži azbest.“ (metis.hr).

## 6. Rasprava i zaključak

Upravljanje otpadom je važan dio odgovornog i održivog gospodarenja okolišem. Ovaj proces uključuje prikupljanje, transport, obradu i zbrinjavanje otpada na način koji minimizira negativne utjecaje na okoliš i ljudsko zdravlje. U Hrvatskoj, lokalne vlasti su zadužene za upravljanje komunalnim poduzećima koja se bave ovim procesom. U nastavku ću iznijeti svoje mišljenje o suradnji lokalnih vlasti u gospodarenju otpadom u Hrvatskoj. U Hrvatskoj, upravljanje otpadom se većinom odvija na lokalnoj razini, što znači da su gradovi i općine odgovorni za prikupljanje i obradu otpada u svojim područjima. Međutim, u mnogim slučajevima, ti gradovi i općine nemaju dovoljno resursa ili stručnosti za potpuno upravljanje procesom.

To može dovesti do neefikasnog gospodarenja otpadom, što ima negativne utjecaje na okoliš i ljudsko zdravlje. Stoga je suradnja lokalnih vlasti u gospodarenju otpadom izuzetno važna. To može uključivati dijeljenje resursa i znanja, zajedničko planiranje i provedbu projekata te zajedničko korištenje infrastrukture i opreme. Na primjer, gradovi i općine mogu zajednički investirati u opremu za obradu otpada ili izgraditi reciklažno dvorište. Međutim, u Hrvatskoj se često događa da lokalne vlasti ne surađuju dovoljno u gospodarenju otpadom.

Razlozi za to mogu biti različiti, uključujući nedostatak svijesti o važnosti suradnje, nedostatak financijskih sredstava ili političke interese. To može dovesti do toga da se problem otpada ne rješava na najučinkovitiji način, što ima negativne posljedice po okoliš i ljudsko zdravlje. Stoga bi lokalne vlasti u Hrvatskoj trebale učiniti više kako bi poboljšale suradnju u gospodarenju otpadom. To bi moglo uključivati stvaranje zajedničkih tijela koja bi koordinirala aktivnosti na razini regije ili županije, zajedničko planiranje i provedbu projekata te zajedničko korištenje infrastrukture i opreme.

Također, važno je educirati javnost o važnosti gospodarenja otpadom i poticati građane da se aktivno uključe u proces prikupljanja i razvrstavanja otpada kako bi se smanjio negativan utjecaj na okoliš i stvorio održivi razvoj. Također, lokalne vlasti bi trebale ulagati u modernizaciju infrastrukture i opreme za obradu otpada kako bi se postigla veća učinkovitost i smanjili troškovi. Pored toga, važno je da se lokalne vlasti u Hrvatskoj povežu s drugim europskim gradovima i općinama kako bi razmijenile iskustva i najbolje prakse u gospodarenju otpadom. Europska unija ima veliki utjecaj na upravljanje otpadom u Hrvatskoj, stoga bi bilo korisno uskladiti lokalne strategije s europskim standardima i ciljevima.

Uz to, važno je naglasiti da gospodarenje otpadom ne smije biti samo odgovornost lokalnih vlasti, već i svakog pojedinca. Građani bi trebali biti svjesni svoje uloge u ovom procesu i aktivno se uključivati u prikupljanje i razvrstavanje otpada. Također, važno je poticati smanjenje količine otpada kroz smanjenje potrošnje i korištenje alternativnih izvora energije.

Za ovo istraživanje odabran je slučaj komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o. Cilj istraživanja bio je analizirati poveznicu između suradnje lokalnih jedinica i politike gospodarenja otpadom na južnom dijelu Istarske županije gdje gradsko komunalno poduzeće Pula Herculanea d.o.o. vrši javnu uslugu prikupljanja komunalnog otpada. Povezivanjem dimenzija i alata suradnje lokalnih jedinica pokazali smo način na koji se međuopćinska suradnja koristi kao oblik koordinacije u gospodarenju komunalnim otpadom. Također, pokazalo se je da suradnja lokalnih jedinica u gospodarenju otpadom može donijeti lokalnim jedinicama određene benefite.

Zaključno, suradnja lokalnih vlasti u gospodarenju otpadom u Hrvatskoj je ključna za postizanje održivog razvoja i zaštitu okoliša. Važno je da lokalne vlasti preuzmu odgovornost za ovaj proces, ali i da se uključe u suradnju s drugim gradovima i općinama, te educiraju javnost o važnosti održivog gospodarenja otpadom.

## 7. Literatura

- Anić, Teodor (1999) Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Zagreb: *Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 1(4).
- Bel, Germà i dr. (2010) Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of policy analysis and management*, 29(3).
- Bel, Germà i Mur, Melania (2009) Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste management*, 29(10).
- Bel, Germà i Warner, Mildred (2015) Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1).
- Bennet, R.J. (1993) Local government in the new Europe. *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven.
- Burnham, Peter i dr. (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Callan, Scott J. i Thomas, Janet M. (2001) Economies of Scale and Scope: A Cost Analysis of Municipal Solid Waste Services, *Land Economics*, 77(4).
- Drmić, Anica (2012). Načela gospodarenja otpadom i njihovo značenje, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(3).
- Fedele, Marcello i Moini, Giulio (2006) Italy: The changing boundaries of inter-municipal cooperation. U: Hust, J.R. i Van Monfort, Andre (eds) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Fischer, Christian (2010) The development and achievements of EU waste policy. *Journal of Material Cycles and Waste Management* 13(0).
- Gutić, Dragutin (2008). Strateški menadžment komunalnih usluga. *Golden marketing*, Zagreb.
- Halmaghi, Elisabeta-Emilia (2016) Environmental Action Programmes of the European Union – Programmes Supporting the Sustainable Development Strategy of the European Union. *Scientific Bulletin* 2(42).
- Hulst, J.R. i Van Montfort, Andre (2007) *Inter-municipal cooperation in Europe* (Vol. 238). Dordrecht: Springer.

- Hulst, R. i Van Montfort, A. (2012) Institutional features of intermunicipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration* 27(2).
- Kalambura, Sanja (2006). Strategija gospodarenja otpadom i uloga Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. *Arhiv za higijenu rada i toksikologiju*, 57(3).
- Kiš, Darko i dr. (2019). *Gospodarenje otpadom III: izbjegavanje, prevencija i edukacija*. Osijek: Fakultet agrobiotehničkih znanosti Osijek, Sveučilište Josipa Juraja Strossmayera. Poljoprivredni fakultet.
- Kiš, Darko i Kalambura, Sanja (2018). *Gospodarenje otpadom I*. Osijek: Sveučilište Josipa Juraja Strossmayera, Poljoprivredni fakultet.
- Koprić, Ivan i dr. (2015) *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Kučar Dragičević, Savka (2006). Zbrinjavanje otpada u Republici Hrvatskoj – postojeće stanje. *Arhiv za higijenu rada i toksikologiju*, 57(3).
- Mustapić, Marko (2010a). Uloga lokalne zajednice u rješavanju problema odlaganja komunalnoga otpada u tranzicijskoj Hrvatskoj. *Kroatologija*, 1(1).
- Mustapić, Marko (2010b). Odnos lokalne zajednice prema problemu odlaganja komunalnog otpada: Studija slučaja Makarsko primorje. *Društvena istraživanja*, 19(6).
- Nieto Garrido, Eva (2007) Inter-municipal co-operation in Spain: Dealing with microscopic local government. U: Hust, J.R. i Van Monfort, Andre (eds) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Norton, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Edgar Elgar.
- Ohlsson, Henry (2003) Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting - Out in the Case of Swedish Refuse Collection?. *Fiscal Studies*, 24(4),
- Popeangă, Vasile (2013) Environmental Action Programmes in the European Union – evolution and specific, *Annals of the „Constantin Brâncuși”* 3(0), University of Târgu.
- Rosan, Ana (2017) Povijesni pregled razvoja gospodarenja otpadom. Sveučilište u Zagrebu: Geotehnički fakultet.

Stevens, B. J. (1978), 'Scale, Market Structure and the Cost of Refuse Collection'. *The Review of Economics and Statistics* 60(3).

Teles, Filipe (2016) *Local governance and intermunicipal cooperation*. Springer.

Villaba Ferreira, M. i dr. (2022) The effectiveness of inter-municipal cooperation for integrated sustainable waste management: A case study in Ecuador. *Waste management*.

Vrcić, A. (2020). Reorganizacija komunalnog poduzeća za gospodarenje otpadom. *Oeconomicus - časopis za ekonomiju*, 12.

Vrcić, T. (2021). Upravljanje promjenama u cilju strateškog razvoja komunalnih poduzeća. *Infinitus*, Zagreb.

West, Karen (2007) Inter-municipal co-operation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. U: Hust, J.R. i Van Monfort, Andre (eds) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.

Wollmann, Helmut (2004) Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(3).

## **8. Izvori podataka**

### **8.1. Pravni akti i drugi dokumenti**

Hrvatski sabor (2003) Zakon o komunalnom gospodarstvu. *Narodne novine* 26.

Hrvatski sabor (2007) Zakon o zaštiti okoliša. *Narodne novine* 110.

Hrvatski sabor (2021) Zakon o gospodarenju otpadom. *Narodne novine* 84.

MGOR (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja) Izvješće o komunalnom otpadu za 2021. godinu.

[https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021\\_otpad/Izvjescia/komunalni/OTP\\_Izvjesci%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202021.%20godinu\\_FV.pdf](https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021_otpad/Izvjescia/komunalni/OTP_Izvjesci%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202021.%20godinu_FV.pdf) Pristupljeno 13.8.2023.

MGOR (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja) Izvješće o komunalnom otpadu za 2022. godinu.

[https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/OTP\\_Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202022.%20godinu\\_FV.pdf](https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/OTP_Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202022.%20godinu_FV.pdf) Pristupljeno 18.8.2023.

Službeni list Europske unije (2018) DIREKTIVA (EU) 2018/851 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=ES> Pristupljeno 20.8.2023.

Službeni list Europske unije (2020) Delegirana uredba komisije (EU) 2020/2174 od 19. listopada 2020. o izmjeni priloga I.C, III., III.A, IV., V., VII. i VIII. Uredbi (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o pošiljkama otpada, Bruxelles: Europska komisija. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32020R2174> Pristupljeno 14.8.2023.

## **8.2. Internetske stranice**

Europarl.europa.eu (2017) Paket mjera o kružnom gospodarstvu: Novi ciljevi za recikliranje. <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/society/20170120STO59356/paket-mjera-o-kruznom-gospodarstvu-novi-ciljevi-za-recikliranje> Pristupljeno 17.7.2023.

Fzoeu.hr Gospodarenje otpadom. <https://www.fzoeu.hr/hr/gospodarenje-otpadom-7647/7647> Pristupljeno 19.7.2023.

Herculanea.hr Čistoća. <https://www.herculanea.hr/hr/usluge/cistoca/> Pristupljeno 18.8.2023.

Herculanea.hr (2020) DRUŠTVENI UGOVOR društva PULA HERCULANEA d.o.o. (potpuni tekst od 6.2.2020.) [https://www.herculanea.hr/media/filer\\_public/2d/56/2d56a1e3-9e61-475b-838f-1e83bc325f87/01\\_drustveni\\_ugovor\\_pula\\_herculanea.pdf](https://www.herculanea.hr/media/filer_public/2d/56/2d56a1e3-9e61-475b-838f-1e83bc325f87/01_drustveni_ugovor_pula_herculanea.pdf) Pristupljeno 18.8.2023.

Istrain.hr (2022) PULA HERCULANEA Edukacijom i nagradama do ispravnog recikliranja otpada. <https://istrain.hr/index.php/gospodarstvo-arhiva/37934-pula-herculanea-edukacijom-i-nagradama-do-ispravnog-recikliranja-otpad> Pristupljeno 19.8.2023.



Istra-istria.hr SGO – Sustav gospodarenja otpadom. <https://www.istra-istria.hr/hr/projekti/sgo-sustav-gospodarenja-otpadom/>

Pristupljeno 19.8.2023.

Kastijun.hr Prijašnji način gospodarenja otpadom u Istarskoj županiji. <https://www.kastijun.hr/hr/zeleno-srce-istre/gospodarenje-otpadom/>

Pristupljeno 20.8.2023.

Metis.hr METIS d.d. <https://metis.hr/o-nama/>

Pristupljeno 20.8.2023.

Mpgi.gov.hr Komunalne djelatnosti. <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/komunalne-djelatnosti/8538>

Pristupljeno 23.7.2023.

Municipalwasteurope.eu (2020) Summary of the current EU waste legislation. <https://www.municipalwasteurope.eu/summary-current-eu-waste-legislation>

Pristupljeno 13.7.2023.

Poslovni.hr (2021) U dobrom partnerstvu s općinama te komunalnim i lokalnim poduzećima želimo postati predvodnik na tržištu gospodarenja otpadom u Hrvatskoj. <https://www.poslovni.hr/strane/u-dobrom-partnerstvu-s-opcinama-te-komunalnim-i-lokalnim-poduzecima-zelimo-postati-predvodnik-na-trzistu-gospodarenja-otpadom-u-hrvatskoj-4305911>

Pristupljeno 5.8.2023.

Pula.hr (2020) Projekt "RAZMISLI, ODVOJI, ŠTEDI!". <https://www.pula.hr/hr/novosti/obavijesti/detail/20405/projekt-razmisli-odvoji-stedi/>

Pristupljeno 21.8.2023.

Urbanizam-valpovo.hr (2018) Miješani komunalni otpad. <https://www.urbanizam-valpovo.hr/wp-content/uploads/2018/04/Koji-otpad-u-koju-posudu.pdf>

Pristupljeno 10.8.2023.

Vlada.gov.hr (2011) Politika zaštite okoliša, prirode i prostora. <https://vlada.gov.hr/program-vlade-republike-hrvatske-za-mandat-2011-2015/6-politika-zastite-okolisa-prirode-i-prostora/14909>

Pristupljeno 20.7.2023.

## 9. Sažetak

### Sažetak

S obzirom na ograničene resurse, sve više gradova i općina odlučuje se za suradnju u gospodarenju otpadom kako bi se postigla ekonomičnost, učinkovitost i smanjio negativan utjecaj na okoliš. Međuopćinska suradnja podrazumijeva zajedničko pružanje javnih usluga između lokalnih jedinica, a ciljevi ovakve suradnje jesu stjecanje obostrane koristi, kao i učinkovitije pružanje usluga građanima. Analizom međuopćinske suradnje u politici gospodarenja otpadom na primjeru komunalnog poduzeća Pula Herculanea d.o.o. rad nastoji utvrditi poveznicu između dimenzija i alata suradnje lokalnih jedinica te istražiti njihov utjecaj na politiku gospodarenja otpadom zadanog područja. Rezultati pokazuju kako je suradnja lokalnih vlasti u gospodarenju otpadom u Hrvatskoj bitna za postizanje održive budućnosti i zaštitu okoliša, a lokalnim jedinicama donosi određene benefite.

**Ključne riječi:** *suradnja lokalnih jedinica, gospodarenje otpadom, komunalno poduzeće, Pula Herculanea d.o.o.*

## Abstract

Given the limited resources, more and more cities and municipalities decide to cooperate in waste management in order to achieve cost-effectiveness, efficiency and reduce the negative impact on the environment. Inter-municipal cooperation implies the joint provision of public services between local units, and the goals of such cooperation are the acquisition of mutual benefits, as well as more efficient provision of services to citizens. Unfolding practices of inter-municipal cooperation in waste management policy on the example of the utility company Pula Herculanea d.o.o. the paper tries to determine the link between the dimensions and tools of cooperation of local units and investigate their influence on the waste management policy of the given area. The results show that the cooperation of local authorities in waste management in Croatia is essential for achieving a sustainable future and environmental protection, and brings certain benefits to local units.

**Keywords:** *Inter-municipal cooperation, waste management, utility company, Pula Herculanea d.o.o.*