

## VALLIS AUREA, JSC

## VALLIS AUREA, D.D.

ZIMA, Predrag

**Abstract:** *In this paper, the author discusses some questions about relations within public and private companies, which arising from mixing criterias and main principles of profit and non-profit organizations. One of the several results is some kind of managerial contracts in public sector enterprizes (communal). The autor sugested that these contracts, as well as public private partnership (PPP), are contracts sui generis, actually they are almost contradictio in adiecto. All thise concepts needs answering on some questions again, questions about relationship between public and private ownership, the role of the state and legal norms, in market economy, and about goals of local, regional and state public authority, as well.*

**Key words:** *public property, public sector, managerial contracts, public-private partnership*

**Sažetak:** *U tekstu koji slijedi, autor postavlja neka pitanja u promišljanju odnosa privatnih i javnih poduzeća (javne uprave), a koja nastaju zbog miješanja kriterija i temeljnih načela ustroja profitnih i neprofitnih (javnih) organizacija. Neki od rezultata ovoga miješanja su i menadžerski ugovori u javnim (komunalnim) službama. Mišljenja sam da su ovi ugovori, kao i ugovori o javno-privatnom partnerstvu, ugovori posebne vrste, a zapravo predstavljaju svojevrsan contradictio in adiecto. Sve ove ideje traže nove odgovore na neka stara pitanja odnosa javnog i privatnog vlasništva, uloge države i pravnih normi u reguliranju tržišnog gospodarstva, pa i o temeljnim svrhama lokalne, regionalne ali i državne vlasti kao takve.*

**Ključne riječi:** *: javna imovina, javni sektor, menadžerski ugovori, javno-privatno partnerstvo*



## 1. Uvod

Određujući naslov ovome tekstu, nisam znao da uistinu postoji tvrtka (regionalna razvojna agencija) s imenom Valis Aurea d.o.o. Ovim putem im se ispričavam, kao i njihovim osnivačima na sličnosti (koja je slučajna). Želja mi je bila, kroz naslov izraziti temeljnu ideju rada, a to je razrada nekih pitanja odnosa privatnog u odnosu prema državnom (javnom) vlasništvu, odnosno vlasništvu gradova i općina. Posebice se to odnosi na elemente privatnih (građanskih, trgovačkih i td.) odnosa koje se nastoji uglaviti u javno-pravne odnosno upravne poslove (ugovore), pri čemu dolazi do miješanja, kako kriterija uspješnosti poslovanja, tako i temeljnih svrha postojanja jednih i drugih. Općine, gradovi, županije i država, osim što su političko-teritorijalne zajednice, su i pravne osobe, kako privatnog, tako i javnog prava. To znači da mogu stupati u ugovorne odnose raznih tipova i oblika, pa i klasične privatno-pravne odnose, te i same biti vlasnici svih oblika pravnih objekata, ali i upravljati javnim dobrima (*res extra commertium*). Jedinicama lokalne samouprave (i uprave) povjeravaju se određene socijalne funkcije (javno-pravne), koje se mogu ostvarivati jedino raspolažući (upravljajući) s nekretninama, za što je pretpostavka postojanje određenog javnog natječaja, iako i u tome moraju postojati snažna ograničenja, koja će spriječiti pretjerano zaduživanje ili rasprodaju imovine. U Hrvatskoj, javni sektor upravlja značajnom imovinom (između 55 do 60% vrijednosti ukupnog narodnog bogatstva, gdje je uposleno cca 11% zaposlenika, Čolaković 2006), što postavlja visoke zahtjeve pred njihove uprave (profesionalan i odgovoran menadžment na svim razinama odlučivanja). Od javnih se poduzeća sve više očekuje paralelno ostvarivanje kako socijalnih (javnih koristi) tako i tržišnih ciljeva (profit), što samo po sebi može biti u suprotnosti. Od novijih načela kojima se treba rukovoditi moderna javna uprava, ističe se transparentnost, što u provedbi može predstavljati poteškoću, ako se uzima u obzir neke uobičajene gospodarske prakse (tajnost nekih ugovora ili nekih stavki ugovora, tajnost plaća i sl.).

## 2. Gospodarenje javnim dobrima: An offer we can't refuse

Kada se govori o tzv. komunalnim poduzećima, treba se imati u vidu da se ovdje radi o pojmu koji je element javno-pravnih odnosa, ali i privatno-pravnih karakteristika, pojmu određenom prije svega u Zakonu o komunalnom gospodarstvu, ali i Zakonu o trgovačkim društvima. Lokalna je samouprava kao sustem državnog upravljanja sastavnica suvremenih demokratskih političkih sustava, te ju se u tom smislu može smatrati svojevrsnom civilizacijskom tekovinom. Temeljna se ustrojbeno načela za djelovanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nalaze u njezinom Ustavu, te u Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi (ZLSU), Zakonu o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Zakonu o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakonu o komunalnom gospodarstvu (ZKG). Osim toga za lokalnu su samoupravu značajna i dva međunarodna pravna akta: Deklaracija o lokalnoj samoupravi (Međunarodni savez lokalnih vlasti - IULA, Rio de Janeiro, rujan 1985.) i Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Strasbourg, studeni 1985.). Potonju je prihvatio Sabor

Republike Hrvatske u prosincu 1992. Zaključkom, a u rujnu 1997. donio je i Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Djelokrug poslova lokalnih zajednica u znatnoj mjeri čine razne komunalne usluge (djelatnosti) koje obuhvaćaju posebno opskrbu vodom, plinom, električnom energijom, čišćenje, kanalizaciju i odvodnju, javni promet, tržnice, parkove, igrališta, groblja i sl., koje se vrše uz više samostalnosti, s usmjerenjem na samofinanciranje, a obavljaju se kao javna služba. S druge strane stupnjeve zadiranja države u gospodarski orijentirana djelovanja može se razdijeliti na (Babac, 1986): a/ regulaciju (u užemu smislu) - kada država donosi općeobvezatna pravila i uz to kontrolira održavanje tih pravila, npr. u sklopu klasičnih državnih funkcija; b/ intervenciju - kada država donosi najrazličitije mjere u kojima istupa ne samo kao kontrolor, nego i utječe na opće uvjete privređivanja i općenito na razdiobu vrijednosti; c/ poslovođenje - kada država i sama obavlja gospodarske i druge poslove, npr. preko javnih poduzeća. Komunalne djelatnosti lokalnih zajednica mogu se vršiti kao izravno obavljanje djelatnosti ili kao (Mecanović, I. 1996) posredno obavljanje djelatnosti, njihovim povjeravanjem javnim ili privatnim subjektima, odnosno u partnerstvu (javno-privatno partnerstvo – JPP). Ovo obuhvaća: a/ odobravanje koncesije fizičkoj ili pravnoj osobi koja se ugovorom obvezuje obavljati neku djelatnost pod popisanim uvjetima; b/ davanje u zakup koji obično traje manji broj godina nego koncesija a "zakupac" naplaćuje svoje usluge od korisnika a visinu naknade utvrđuje lokalna vlast; c/ povjeravanje obavljanja djelatnosti klasičnim obveznopravnim odnosom, te d/ sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Kada se kaže "javni interes" onda svakako treba istaknuti kako su u normativnim znanosti vrijednosti (interesi) manje pouzdana mjera, nego su to na području etike, estetike i sl., a na području prava one su pak, samo opća indikacija smjera kretanja prema onome što je poželjno (Pusić, 1972). S druge strane oblik je (norma) zapravo *okvir* unutar kojega se može kretati stvarni društveni odnos in concreto koji onda ima značajan utjecaj na ostale dijelove društva shvaćenog kao sustav (Babac, 1994) u smislu odgovarajućeg skupa raznolikih upućujućih propisa koji čine u sebi neproturječnu cjelinu, a koji su putokaz za ponašanje određenog kruga ljudi. Ne može se dakle zanemariti u izučavanju prava pitanje vrijednosti odnosno moraliteta. Neki autori čak ističu da ono što ne znamo razriješiti društveno-ekonomskim odnosima, razrješavamo moralitetom (Lauc, A., 2000), naime alopoietična rješenja top-down pristupa moraju se zamijeniti autopoietičnim pristupom bottom-up. Za specifična pravna razmatranja pojma "dobra", značajna su posebno ona dobra, za koja se drži da su korisna u gospodarskomu smislu, odnosno "gospodarska dobra", a s motrišta javnoga prava, posebno upravnoga prava - "javna dobra" (public goods). Korisnost se gospodarskih dobara najopćenitije, sastoji u tomu što ih se može upotrijebiti radi zadovoljavanja kakve ljudske potrebe (Filipović, 1984; Petković, et. al., 1977; Samuelson, P.A. and Nordhaus, W.D., 1995). Formalno-ekonomski rečeno, korisnošću se smatra sposobnost neke stvari da se nađe u uzročnomu odnosu prema nekoj potrebi, a stvari koje takvu sposobnost imaju ili steknu, i samo takve stvar, smatra se dobrima (Babac, 1994.). Francuska je teorija, sukladno tradiciji razvijala pravnu teoriju o javnomu dobru, dok je njemačka pravna doktrina preuzimala rimski pojam javne stvari, ali su obje postavljale u bitnome, ista pitanja, a koja i mi danas

postavljamo. Pisci Samuelson i Nordhaus (1992) ističu da je javno dobro ono: čije su koristi disperzirane po cijeloj zajednici, bez obzira žele li neki pojedinci upotrebljavati (koristiti) javno dobro ili ne, za razliku od privatnih dobara koja, kada ih jedan upotrebljava, ne može ih upotrebljavati nitko drugi. I u starijoj literaturi u nas, javna su se dobra uzimala kao ona "koja neposredno služe zajednici", odnosno stvari koje služe upotrebi svih ili potrebama uže zajednice a izuzete su iz građanskopravnog prometa" (Borković, 1991). Inače, pod nazivom javno-privatno partnerstvo većina citiranih autora razumijeva nekoliko ugovornih formi (Jakir-Bajo, I. & Marenjak, S. 2007.): 1) ugovori o upravljanju, 2) zajednička ulaganja i 3) isključivi ugovorni oblik JPP-a koji obuhvaća koncesijski model i Private Finance Initiative. Prema pravilima Europske komisije (2004) s javno-privatnim partnerstvom obuhvaća se sve oblike suradnje između javnih vlasti i privatnih poduzetnika u svrhe osiguranja sredstava, podizanja, obnove, upravljanja i/ili održavanja podgradnje i nadgradnje ili pružanja javnih usluga, s tim da privatni poduzetnici (privatni sektor) osiguraju (Babac, 2008): a) dodatnoga kapitala, b) alternativne vještine u upravljanju i izvršivanju programa, c) dodanu vrijednost potrošaču i javnosti općenito, te d) bolje prepoznavanje potreba i optimalnu uporabu ekonomskih dobara, a da pri tomu javne vlasti : (a) osiguravaju nesmetano razmahivanje tržišnoga natjecanja, (b) zaštićuju opće interese te maksimiziranje dodatne vrijednosti, (c) određuju optimalnu razinu potpore kako radi ostvarivanja održivog programa tako i da se izbjegne bilo kakvu pogodnost za nezasluzene dobitke (profite) iz raspolaganja potporama, te (d) procjene najefektivnijega tipa javno-privatnoga partnerstva za dani program. Nesumnjivo je da u reguliranju javno-privatnoga partnerstva postoje određene pretpostavke što ih se ne dovodi u pitanje, od kojih se ističu: (1) Pretpostavlja se da profitno-usmjereno djelovanje privatnih poduzetnika neće štetiti općim interesima, s posebnom pretpostavkom da će javne vlasti uvijek biti spremne poduzeti upravno-nadzorne mjere da tako što spriječi ; Nadalje (2) predmnijeva se da je privatni poduzetnik uvijek efikasniji od djelovanja javnih vlasti (službi), te da će u tome smislu biti spreman snositi i srazmjern rizik. U sklopu toga očekuje se da privatni poduzetnik neće obarati kakvoću usluga, da će njegovi tehnološki izbori uvijek biti na zavidnoj visini. Pri tome se gubi iz vida upozorenja da je javna vlast boljim gospodarstvenikom u slučajevima : a) kada bi smanjivanje troškova moglo dovesti do pogoršanja kvalitete usluge; b) kada mogućnost primjene inovacije nije od nekoga naročitog značenja; c) kada je konkurencija nedostatna (nepostojeća) ili je izbor ortaka praktički nemoguć, što je također s javnim dobrima čest slučaj. (3) Pretpostavlja se nadalje, da će privatni poduzetnici težiti širenju slobodnoga tržišnoga natjecanja, te na takav način utjecati na srazmjernost u snošenju rizika, te da će stalno biti stimulirani na učinkovito gospodarenje i tako povoljno utjecati na javne financije, a da će javne vlasti osigurati transparentnost u izabiranju privatnih ortaka, stalno nadziranje odvijanja podhvata, posebice s motrišta mogućnosti prisvajanja nezaradjenih profita iz potpora i subvencija itd. (Babac, 2008). Iz navedenih tvrdnji, a i iz onih koje slijede o dobrom upravljanju, posve je jasno da se "ponuda" određene razine racionalizacije poslovanja javnih službi (uprave) ne može odbiti, odnosno mora se prihvatiti. Ono pak što je sporno, je cijena koju će neka zajednica platiti, odnosno koju je uopće spremna platiti za to. Svojevremeno su u V. Britaniji javne su

korporacije smatrane nedjelotvornim i nekompetentnim organizacijama koje će tek privatizacijom, tj. menadžmentom koji karakterizira privatni sektor, postati efikasnim (profitabilnim). Ovo je bio i ostao temeljni credo "novog javnog menadžmenta" (Perko-Šeparović, 2002). Tu se pojavio problem načina na koji se privatizacija provodila u vrijeme konzervativne vladavine M. Thatcher, naime, privatizacija se provodila kod javnih korporacija s višom stopom produktivnosti da bi se ona s nižom, ostavila u javnom vlasništvu. Ova bi se činjenica mogla uzeti kao svojevrsni referentni obrazac privatizacijskih metoda u zemljama u razvoju, kao što je i primjer V. Britanije uziman za paradigmu transformacije javne uprave. Kasniji rezultati su pokazali da je stopa produktivnosti porasla više kod onih korporacija koje nisu privatizirane.

## 2. Tko upravlja upravom?

Ne misli se pod ovim retoričkim pitanjem uprava u tradicionalnom smislu, jer je jasno da to čine legitimni političari, nego se ovdje parafrazira poznata izreka-pitanje "tko će čuvati čuvare", pri čemu se misli na odlučivanje (raspodjelu moći) u organizacijama javnog sektora, ali i komunalnih poduzeća. Upravljanje kao posebna upravna djelatnost podrazumjeva kontinuirano: planiranje, usmjeravanje, kontroliranje (nadzor), ocjenjivanje i ponovno usmjeravanje. Uprave raznih tipova organizacija, a napose javnih poduzeća, sastavljaju njihovi vlasnici, a to su političke organizacije. Oni kao vlasnici imaju vlasnička prava odlučivanja o upravi (direktorima). To je logika koja načelno nije sporna. Sporna su očekivanja (od)ovakvih upravnih funkcionera (tzv. menadžera) od kojih se očekuje ponašanje vrednovano tržišnim kriterijima, odnosno prije svega profitabilnost. Premda se poslovni subjekti u javnom sektoru formalno registriraju kao trgovačka društva za određene djelatnosti od komunalnog ili općeg interesa, status njihovih uprava je vazalni u odnosu na upravljačku moć i utjecaj političkih mandatarata. Sukladno Zakonu o trgovačkim društvima (ZTD), ta društva imaju svoje organe, čije se ovlasti u vođenju poslovanja uređuju društvenim ugovorima, statutima, itd., (Čolaković E., 2006:91) ali uprave poduzeća imaju vrlo ograničenu autonomiju vođenja poslova poduzeća. Bez obzira jesu li njihovi direktori imenovani neposrednom odlukom ovlaštenog organa ili izabrani natječajem, imaju li menadžerski ugovor ili ugovor o radu, njihova stvarna ovlast za vođenje poslova društva svodi se na imperativni mandat. Zato takav mandat u pravilu i traje onoliko koliko traje politička garnitura koja je imenovala upravu. Sve to pruža neke argumenate za slijedeće principijelne zaključke (Čolaković, E. 2006): a/ s profesionalnog motrišta kvaliteta funkcije menadžmenta u javnom gospodarskom sektoru, istovjetni su po zahtjevima i očekivanjima s onima koje ZTD i posebni zakoni propisuju za uprave poduzeća u privatnom ili mješovitom vlasništvu; b/ minimalni standardi za plaće, naknade i stimulacije koji su utvrđeni modelom menadžerskog ugovora mogu analogno vrijediti za uprave u poslovnim poduzećima javnog sektora; c/ procedura izbora i imenovanja predsjednika treba biti transparentna, a zbog naglašene društvene odgovornosti, ova se mjesta trebaju popunjavati isključivo institutom javnog natječaja. S rečenim se zaključcima osobno ne slažem iz nekoliko razloga: tvrdnja pod a/ menadžeri u

javnom sektoru nisu načelno u tržišnom okruženju, te se od njih ne mogu očekivati takva ponašanja niti rezultati; pod b/ ne može se prihvatiti da bi svi direktori javnih poduzeća (komunalnih) bili obvezani menadžerskim ugovorima, jer to znači za vlasnika (općine, gradove i sl.) prevelike troškove raskida. Naime obično u ovakvim ugovorima postoji klauzula otpremnine za slučaj raskida ugovora, i to u iznosima njihovih godišnjih plaća (neto ili čak bruto) što su relativno visoki iznosi za većinu vlasnika. Pogotovo ako se zna da nova politička garnitura postavlja opet "svoga direktora" koji opet dakle, potpisuje menadžerski ugovor i td. S točkom c/ bi se mogli složiti, naime transparentnost i poštivanje određene zakonske procedure i minimuma stručnosti svakako je potrebna. Svojedobno je zamjenik nizozemskog premijera i ministar financija Wouter Bos najavio da će se obračunati s običajem da se top menadžerima kompanija isplaćuju milijunske otpremnine koje nisu podložne oporezivanju. (Erceg, 2008.) Dogovori između uprava i menadžera, u engleskom jeziku poznati kao "zlatna rukovanja" (golden handshakes) omogućuju da se ovima poklanjaju enormne naknade u formi gotovine, dionica i drugih bonusa, kada oni napuštaju svoje funkcije, bilo zbog otpuštanja, restrukturiranja tvrtke, pa čak i odlaska u uobičajenu mirovinu. Osim prevelike vrijednosti tih bonusa i činjenice da kompanije na takve isplate ne plaćaju porez, nizozemskoj vladi smeta i to što kompanije isplate ne uvjetuju dobrim poslovnim rezultatima menadžera, već se, dapače, često događa da menadžeri bivaju nagrađeni u trenutku dok kompanija pod njihovim vodstvom bilježi gubitke, a radnici se otpuštaju. Sve se ovo dakle odnosilo na privatne kompanije. Što tek reći na ovakve ugovore u javnim (komunalnim) poduzećima.

#### **4. Zaključak**

Mislim da se većina pisaca koja se bavi problematikom javno-privatnih odnosa odnosno javnog prava vs. privatnih poslova, ipak prihvatiti da je moderna država puno više od samog nastojanja oko njezine efikasnosti, moderne se zajednice (lokalne, regionalne i najviše) trebaju baviti pitanjima odgovornosti prema ljudima, a ljudi se pak ne mogu tretirati samo kao potrošači ili kupci (konzumenti), nego kao građani koji imaju pravo tražiti od vlasti polaganje računa za akcije koje poduzima ili propušta poduzeti (Perko-Šeparović, 2002). Građani žele učinkovite javne službe i niske poreze, ali istodobno i zaštitu svojih prava, žele čuti "zvuk svoga glasa" i poštivanje temeljnih vrijednosti društva. Stoga su pitanja kontrole, transparentnosti i participacije uprave (lokalne samouprave) važna, isto toliko koliko i ekonomičnost i efikasnost. U svakom bi se slučaju trebali čuvati prebrze (pretjerane) liberalizacije odnosa u ovome području, odnosno djelatnostima, pogotovu što niti stabilnija društva (V. Britanija, Francuska, Njemačka) nisu razrješila neka temeljna pitanja praktične provedbe privatizacije javnih službi i odnosa u tim područjima.

#### **3. Literatura**

Babac, B. (2008), Problematiziranje 'javno-privatnoga ortaštva' u suvislosti uređivanja 'javne nabave' i 'koncesioniranja' - Predhodni iskazi, *Pravni vjesnik*, 1/2008 rukopis u tisku, korišten s odobrenjem autora,

- Babac, B.(1994): *Obnova hrvatskog građanskog društva - politička kontrola i državna uprava*, Pravni fakultet Osijek, 1994.
- Babac, B. (1986), *Samoupravno odlučivanje i birokratska struktura*, Pravni fakultet Osijek, 1986.
- Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb 1991
- Čolaković, E. (2006): *Menadžerski ugovori : modeli, savjeti i praksa*. 2. izm./dop. izd. Zagreb, CROMA,
- Đulabić, V. (2007), *Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa*, *Revija za socijalnu politiku*, br.2/2007, 137-162.
- Filipović ur., *Filozofijski rječnik*, NZ Matica Hrvatske, Zagreb, 1984,
- Jakir-Bajo, I./ Marenjak, S. (2007), *Temeljne značajke i zakonodavni okvir javno-privatnog partnerstva*, *Financije i porezi*, Zagreb, 3/2007
- Lauc, A.: *Metodologija društvenih znanosti*, PFO, Osijek, 2000.
- Lauc, Z.: *Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti*, u *Javna uprava u demokratskom društvu - zbornik radova*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 1999. str.131.-153.
- Mecanović, I. (2005), *Ustrojstvo i djelovanje javnog sektora ( javnih službi)*, *Pravni vjesnik*, PV PFO, 3-4/2005
- Perko-Šeparović, I. (2002), *Novi javni menadžment – britanski model*, *Politička misao*, vol.XXXIX, br.4, 2002 (31-43)
- Petković et al. eds.(1977), *Rječnik sociologije i socialne psihologije*, Informator, Zagreb.
- Pusić, E.(1972), *Vrijednosti i društvena regulacija*, *Encyclopedia moderna*, 24, 1972:5
- Ruždjak, M. (1998): *Pravo u gospodarstvu*, *Ugovor o radu i menandžerski ugovor. //: 37(1998), 6 ; str. 1184-1199.*
- Samuelson P. A. and Nordhaus W. D., (1992), *Ekonomija*, Mate, Zagreb, izvorno *Economics*, McGraw-Hill, N. Y.,.
- Sarvan, D. (2000), *Raspolaganje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave*, *Pravo i porezi*, Zagreb, br.3 (55-60)
- Sarvan, D. (2007), *Imovina u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, *Pravo u gospodarstvu*, 46 (2007), 6, 113-163
- Sladojev, K. (2003), *Pravo i porezi*, Zagreb, br.11 (53-56)
- Zakon o komunalnom gospodarstvu ( Pročišćeni tekst)* Narodne novine br:26/03, 82/04
- Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnoga partnerstva (JPP)*, Narodne novine br. 98/06 u tekstu : *Vladine Smjernice* (2006.)
- Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM (2004), Bruxelles 2004
- Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, COM (2003), Bruxelles, 2006.