

UNIRI



YUFE

UNIVERSITY OF RIJEKA
CENTER FOR SUPPORT TO
SMART AND SUSTAINABLE CITIES



SVEUČILIŠTE U RIJECI

Centar za podršku pametnim i održivim gradovima

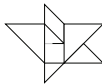
ANALIZA POSLOVNIH PODATAKA KOMUNALNIH I TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU GRADA RIJEKE

TD Poslovni sustavi d.o.o., Rijeka plus d.o.o., Energo d.o.o.,
KD Autotrolej d.o.o., KD Čistoća d.o.o., KD Kozala d.o.o.,
KD Vodovod i kanalizacija d.o.o.

SAŽETAK

Rijeka, siječanj 2026.

UNIRI



YUFE



SVEUČILIŠTE U RIJECI

Centar za podršku pametnim i održivim gradovima

ANALIZA POSLOVNIH PODATAKA KOMUNALNIH I TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU GRADA RIJEKE

TD Poslovni sustavi d.o.o., Rijeka plus d.o.o., Energo d.o.o.,
KD Autotrolej d.o.o., KD Čistoća d.o.o., KD Kozala d.o.o.,
KD Vodovod i kanalizacija d.o.o.

SAŽETAK

Rijeka, siječanj 2026.

1. Zašto je ova studija izrađena i zašto je važna upravo sada

Komunalni sustav Grada Rijeke jedan je od temeljnih stupova svakodnevnog funkcioniranja grada. Vodoopskrba, odvodnja, javni prijevoz, gospodarenje otpadom, energija, groblja, parkiranje i druge javne usluge ne čine samo operativni okvir života građana, već i jedan od najznačajnijih financijskih, organizacijskih i reputacijskih sustava u nadležnosti Grada. Upravo zbog te uloge, komunalni sustav često se percipira kao nešto što "mora funkcionirati" i čije se funkcioniranje podrazumijeva. Dok se ne pojave poremećaji.

Ova studija nastala je iz potrebe da se komunalni sustav Grada Rijeke sagleda cjelovito, izvan pojedinačnih kriza, godišnjih izvještaja i parcijalnih intervencija. Njezina svrha nije bila utvrditi odgovornost za prošle odluke, nego razumjeti u kakvom se stanju sustav danas nalazi, koji su njegovi strukturni izazovi i kakve će posljedice imati ako se u sljedećim godinama nastavi upravljati na uobičajeni način.

Polazišna pretpostavka analize jest da komunalni sustav Grada Rijeke danas u osnovi funkcionira. Javne usluge se pružaju, sustav se održava i problemi se rješavaju kako se pojavljuju. Međutim, analiza pokazuje da se to funkcioniranje sve više oslanja na reakciju. Strateške odluke se uglavnom odgađaju. Takav model može kratkoročno održavati stabilnost, ali dugoročno proizvodi rast troškova, akumulaciju rizika i smanjenje upravljačke kontrole.

Studija je izrađena u trenutku kada se istodobno preklapa nekoliko snažnih pritisaka na komunalni sustav. Troškovi rada i energenata rastu brže nego u prethodnim desetljećima. Infrastruktura u pojedinim segmentima doseže kraj svog životnog vijeka. Tehnološki sustavi, osobito u području informatike i upravljanja podacima značajno zaostaju za suvremenim standardima. Regulatorni zahtjevi Europske unije, osobito u području okoliša, energetike i kibernetičke sigurnosti, postaju stroži i financijski zahtjevniji. Istodobno, očekivanja građana u pogledu kvalitete, pouzdanosti i transparentnosti javnih usluga rastu.

U takvom kontekstu, nečinjenje više nije neutralna opcija. Održavanje postojećeg stanja ne znači očuvanje stabilnosti, nego postupno povećanje financijskih, operativnih i reputacijskih rizika. Analiza pokazuje da se dio tih rizika već materijalizira kroz gubitke, kašnjenja investicija i tehnološke zastoje.

Važno je naglasiti da se ova studija ne bavi samo pojedinačnim komunalnim društvima, već promatra riječki komunalni sustav kao jedinstvenu cjelinu. Dosadašnji pristup, u kojem se svako društvo promatra zasebno, otežava prepoznavanje zajedničkih obrazaca i sustavnih slabosti. Upravo takav fragmentirani pogled često dovodi do toga da se problemi rješavaju izolirano, bez razumijevanja njihovih uzroka i međusobnih povezanosti.

Jedan od ključnih nalaza studije jest da se najveći dio izazova s kojima se komunalni sustav suočava ne može riješiti isključivo unutar pojedinih društava. Riječ je o pitanjima upravljanja, digitalne infrastrukture, planiranja investicija, upravljanja

rizicima i odnosa prema građanima, koja zahtijevaju koordiniran i strateški pristup na razini Grada kao vlasnika i nositelja javnog interesa.

Ova studija stoga nije zamišljena kao operativni priručnik niti kao zamjena za detaljne planove pojedinih društava. Njezina je uloga pružiti donositeljima odluka jasan, strukturiran i argumentiran uvid u stanje sustava, u rizike koji proizlaze iz odlaganja odluka te u smjer promjena koje je potrebno započeti kako bi se komunalni sustav stabilizirao i postupno transformirao do kraja desetljeća.

Sažetak studije namijenjen je prvenstveno vijećnicima i drugim političkim donositeljima odluka. Njegov cilj nije iznijeti sve tehničke detalje analize, već omogućiti razumijevanje ključnih poruka poput:

- Gdje se sustav danas nalazi?
- Zašto je postojeći model dosegnuo svoje granice?
- Kakav se komunalni sustav može i treba izgraditi do 2030. godine ako se promjenama pristupi pravodobno i odgovorno?

2. Kako danas izgleda komunalni sustav Grada Rijeke

Komunalni sustav Grada Rijeke izgrađen je postupno, kroz desetljeća, kao mreža specijaliziranih društava zaduženih za pojedine javne usluge. Takav je model bio logičan i učinkovit u razdoblju kada su sustavi bili tehnički jednostavniji, regulatorni zahtjevi stabilniji, a okruženje predvidljivije. Velik dio tog sustava i danas funkcionira upravo na tim temeljima.

Danas Grad Rijeka upravlja komunalnim sustavom putem niza trgovačkih društava u svojem vlasništvu, od kojih svako ima jasno definiranu osnovnu djelatnost. Radi se o djelatnostima vodoopskrbe i odvodnje, energetike, javnog prijevoza, gospodarenja otpadom, održavanja groblja, parkiranja i prometa, objedinjene naplate i korisničke usluge. Ta društva imaju vlastite uprave, nadzorne odbore, financijske planove i operativne procese.

Na razini svakodnevnog funkcioniranja sustav pokazuje određenu otpornost. Usluge se pružaju, kvarovi se saniraju, investicije se provode, a proračun Grada u slučaju potrebe osigurava dodatnu stabilnost. Međutim, analiza provedena u okviru ove studije pokazuje da se ta otpornost sve više oslanja na kratkoročne prilagodbe, a sve manje na dugoročno planiranje i sustavno upravljanje.

Jedna od temeljnih karakteristika postojećeg modela jest njegova fragmentiranost. Svako društvo optimizira vlastito poslovanje u okviru svojih mogućnosti, ali ne postoji dovoljno snažan mehanizam koji bi osigurao da se ključne odluke promatraju s razine cijelog sustava. Posljedica toga je da se isti ili slični problemi pojavljuju paralelno u više društava, ali se rješavaju odvojeno, često s ograničenim učinkom. Posebno se to očituje u području upravljanja troškovima i cijenama usluga. Analiza jediničnih troškova pokazuje da dio komunalnih usluga posluje uz trajnu neravnotežu između stvarnih troškova i prihoda dok se kod drugih usluga višak koristi za neformalno ublažavanje gubitaka unutar sustava. Takav model nije nužno pogrešan, ako je svjestan i planski vođen, no u praksi često nije dovoljno transparentan što otežava donošenje racionalnih odluka o subvencijama, cijenama i investicijama.

Druga važna značajka postojećeg sustava jest visoka razina ovisnosti o zastarjeloj infrastrukturi i tehnologiji. U pojedinim segmentima, osobito u području informatičkih sustava, upravljanja podacima i nadzornih tehnologija, koristi se oprema i softver koji su dosegili ili premašili kraj svojeg predviđenog životnog vijeka. Takvo stanje ne mora nužno uzrokovati trenutni kvar, ali značajno povećava rizik iznenadnih zastoja, sigurnosnih incidenata i skupih hitnih intervencija.

Slično vrijedi i za fizičku infrastrukturu. Vodovodna i kanalizacijska mreža, dio voznog parka javnog prijevoza i sakupljanja otpada te dijelovi energetske i rasvjetne infrastrukture nalaze se u fazi u kojoj je sve teže razlikovati redovno održavanje od odgađanja nužnih investicija. U takvim okolnostima, svaka veća havarija ili neplanirani kvar ima potencijal prerasti u financijski i reputacijski problem za cijeli Grad.

Analiza sustava upravljanja ukazuje i na određene slabosti u načinu na koji se donose i prate ključne odluke. Upravljačke uloge su formalno jasno definirane, ali u praksi često dolazi do preklapanja odgovornosti između uprava društava, nadzornih odbora i Grada kao vlasnika. To posebno dolazi do izražaja u situacijama kada je potrebno odlučiti o većim investicijama, preuzimanju rizika ili dugoročnim obvezama.

U takvom okruženju, odluke se nerijetko odgađaju, umjesto da se donesu na temelju jasnih podataka i procjene posljedica nečinjenja. Time se kratkoročno izbjegava politički ili financijski pritisak, ali se dugoročno povećava cijena budućih intervencija. Studija pokazuje da se dio najznačajnijih rizika već može kvantificirati i da njihova očekivana financijska vrijednost može višestruko premašiti troškove preventivnih mjera. Poseban izazov predstavlja odnos komunalnog sustava prema građanima. Iako građani u pravilu reagiraju tek kada dođe do poremećaja u pružanju usluge ili korekcije cijena, percepcija netransparentnosti i nerazumijevanja stvarnih troškova javnih usluga dugoročno narušava povjerenje. U postojećem modelu, komunikacija je često reaktivna i fragmentirana, a građani nemaju jednostavan uvid u to kako sustav funkcionira i zašto se pojedine odluke donose.

Sve navedeno ne znači da je komunalni sustav Grada Rijeke nefunkcionalan. Naprotiv, njegova sposobnost da i dalje pruža osnovne usluge u složenim uvjetima pokazuje određenu institucionalnu snagu. No analiza jasno pokazuje da se taj sustav nalazi blizu granice održivosti postojećeg modela. Otvara se vjerojatnost da će buduće promjene biti provedene pod pritiskom, uz veće troškove i manji stupanj kontrole.

Upravo iz tog razloga, sljedeća poglavlja sažetka ne polaze od pitanja „treba li nešto mijenjati?“, nego od pitanja "kako i kada započeti promjene na način koji će omogućiti očuvanje stabilnosti u kratkom roku i izgradnju otpornijeg, transparentnijeg i upravljivijeg komunalnog sustava do 2030. godine?".

3. Ključni strukturni problemi i rizici nečinjenja

Analiza svih segmenata komunalnog sustava Grada Rijeke pokazuje da se većina postojećih problema ne može svesti na pojedinačne pogreške, loše odluke ili izolirane slabosti pojedinih društava. Riječ je o strukturnim ograničenjima modela koji je postupno prerastao vlastite kapacitete upravljanja.

U takvom sustavu, nečinjenje nije neutralna opcija. Ono ima svoju cijenu i to cijenu koja s vremenom raste.

3.1. Strukturna financijska neravnoteža

Jedan od najočitijih strukturnih problema odnosi se na trajnu neravnotežu između ekonomskih troškova i načina financiranja pojedinih javnih usluga. Analiza jediničnih troškova jasno pokazuje da dio usluga ne može dugoročno biti samofinanciran, dok se kod drugih stvara operativni višak koji se koristi za stabilizaciju cijelog sustava.

Takav pristup može funkcionirati u kratkom roku, ali bez jasnih pravila i transparentnosti postaje teško upravljiv. U praksi to znači da se stvarni troškovi pojedinih političkih odluka, primjerice zamrzavanja cijena ili proširenja opsega usluga, ne vide odmah nego se akumuliraju i pojavljuju s vremenskim odmakom, često u obliku potrebe za izvanrednim subvencijama ili naglim korekcijama.

Ako se ovaj obrazac nastavi, Grad će se u srednjem roku najvjerojatnije suočiti s izborom između sve većeg fiskalnog opterećenja proračuna i naglih, socijalno osjetljivih korekcija cijena. Ni jedno ni drugo nije optimalno, a oba su teža ako se odluke donose reaktivno.

3.2. Investicijski pritisci i rizik od neplaniranih troškova

Drugi veliki strukturni problem odnosi se na investicijski ciklus u koji je sustav već ušao ili će neminovno ući u sljedećih nekoliko godina. Veliki infrastrukturni projekti, poput onih u sustavu vodoopskrbe i odvodnje, ne predstavljaju samo kapitalne izdatke, nego dugoročno generiraju povećane operativne troškove kroz amortizaciju, održavanje, energiju i ljudske resurse. Bez snažnog sustava pripreme, nadzora i kontrole investicija, postoji realan rizik da se odluke donose bez cjelovitog uvida u njihov puni trošak u životnom vijeku. Posljedica toga nisu samo prekoračenja budžeta projekta, već i trajno povećanje troškova koje sustav više ne može apsorbirati bez dodatnog financiranja.

Nečinjenje u ovom području ne znači izbjegavanje investicija, nego njihovo provođenje bez dovoljno alata za upravljanje složenošću. Dugoročno, to vodi u situaciju u kojoj Grad gubi mogućnost strateškog upravljanja vlastitim razvojem, a investicije postaju izvor stalnog fiskalnog pritiska (iako, postoje indicije da takvo stanje već postoji).

3.3. Operativni i tehnološki rizici

Analiza tehnološke opremljenosti i upravljanja rizicima pokazuje da dio ključnih sustava funkcionira na granici tehničke pouzdanosti. Zastarjeli informatički sustavi, neadekvatna kibernetička zaštita, ograničena redundancija kritične infrastrukture i nedovoljna integracija podataka značajno povećavaju vjerojatnost operativnih poremećaja. Takvi poremećaji rijetko ostaju izolirani. Zastoj u jednom sustavu vrlo brzo se prelijeva na druga društva, na korisnike usluga i na gradski proračun. U današnjem okruženju, u kojem su kibernetički napadi, ekstremni vremenski događaji i poremećaji na tržištima energenata sve češći, oslanjanje na sreću i improvizaciju predstavlja ozbiljan upravljački rizik. Ako se ne započne sustavna modernizacija i upravljanje rizicima, Grad se izlaže situacijama u kojima će reagirati tek nakon što je šteta već nastala i to često uz višestruko veće troškove nego što bi zahtijevala prevencija.

3.4. Rizik gubitka upravljačke kontrole

Jedan od suptilnijih, ali dugoročno najopasnijih rizika jest postupni gubitak upravljačke kontrole nad sustavom. Kako se problemi gomilaju, a odluke odgađaju, upravljanje se sve više svodi na kratkoročne intervencije umjesto strateškog vođenja. U takvom okruženju, odgovornost postaje difuzna. Uprave društava, nadzorni odbori i Grad kao vlasnik formalno imaju svoje uloge, ali u praksi nedostaje zajednički okvir u kojem se jasno odlučuje o razini prihvatljivog rizika, prioritetima ulaganja i dugoročnim ciljevima sustava. Bez tog okvira, postoji opasnost da se ključne odluke donose pod pritiskom krize, medija ili izvanrednih okolnosti, umjesto na temelju podataka i unaprijed definiranih kriterija.

3.5. Društveni i politički rizici

Komunalni sustav nije samo tehnički i financijski mehanizam. On je temelj svakodnevnog života građana. Prekidi u opskrbi vodom, problemi u javnom prijevozu, neredovit odvoz otpada ili nagli rast cijena izravno utječu na povjerenje građana u sposobnost Grada da upravlja osnovnim javnim funkcijama. Nečinjenje ili odgađanje nužnih promjena povećava vjerojatnost upravo takvih situacija. U tom slučaju, cijena ne bude samo financijska, nego i reputacijska i politička. Povjerenje koje se gradi godinama može se izgubiti u jednom ozbiljnom incidentu.

Najvažniji zaključak je da zadržavanje postojećeg stanja ne znači stabilnost. Naprotiv, ono povećava rizike, smanjuje manevarski prostor i podiže cijenu budućih odluka. Ako se proces transformacije ne započne pravodobno i planski, promjene će se svejedno dogoditi, ali pod pritiskom, uz veće troškove i s manje kontrole.

4. Smjer transformacije: od fragmentiranog sustava prema integriranom upravljanju

Ako je prethodno poglavlje pokazalo zašto je postojeći model dugoročno neodrživ, ključno je sada jasno artikulirati u kojem se smjeru sustav mora razvijati. Ova studija ne polazi od pretpostavke da riječki komunalni sustav „ne funkcionira“, već od činjenice da funkcionira u okviru modela koji više ne odgovara složenosti zadataka koje mora obavljati. Smjer transformacije može se sažeti u jednu temeljnu promjenu: prijelaz s fragmentiranog, reaktivnog i osobno uvjetovanog upravljanja na integrirani sustav koji se temelji na procesima, podacima i jasno definiranim odgovornostima.

4.1. Postojeći model: autonomna društva bez zajedničkog upravljačkog okvira

Danas komunalna društva Grada Rijeke djeluju kao zasebni operativni sustavi s vlastitim organizacijama, planovima, investicijama i informacijskim rješenjima. Takav model povijesno je imao smisla jer je omogućavao operativnu fleksibilnost i brze odluke unutar pojedinih djelatnosti.

Međutim, s vremenom su se pojavile njegove granice:

- Odluke se donose na razini pojedinih društava, često bez uvida u širi sustavni učinak;
- Ne postoji jedinstvena vlasnička strategija koja bi jasno definirala dugoročne ciljeve cijelog komunalnog sustava;
- Podaci su fragmentirani, neusporedivi i teško dostupni za strateško odlučivanje;
- Uloga Grada kao vlasnika često se svodi na potvrđivanje odluka, a ne na aktivno upravljanje portfeljem društava.

Rezultat je sustav koji funkcionira, ali nema dovoljno alata za koordinirano planiranje, upravljanje rizicima i dugoročnu optimizaciju.

4.2. Integrirani model: upravljanje sustavom kao cjelinom

Smjer transformacije predložen u studiji ne podrazumijeva ukidanje postojećih društava niti centralizaciju operativnih odluka. Naprotiv, cilj je zadržati operativnu autonomiju ondje gdje ona ima smisla, ali je ugraditi u zajednički upravljački okvir.

U integriranom modelu:

- Grad jasno definira vlasničku strategiju, ciljeve i kriterije uspješnosti za cijeli sustav;

- Ključni procesi (investicije, upravljanje rizicima, digitalna infrastruktura, upravljanje podacima) koordiniraju se na razini Grada;
- Operativna društva zadržavaju odgovornost za svakodnevno poslovanje, ali djeluju unutar zajedničkih pravila i standarda;
- Upravljanje se temelji na pouzdanim i usporedivim podacima, a ne na ad hoc procjenama.

Ovakav model omogućuje da se sustav promatra i upravlja kao portfelj javnih usluga, a ne kao skup nepovezanih organizacija.

4.3. Od upravljanja kroz osobe prema upravljanju kroz procese

Jedan od ključnih ciljeva transformacije jest smanjenje ovisnosti sustava o pojedincima. U postojećem modelu, znanje, iskustvo i „kako se stvari rade“ često su vezani uz konkretne osobe. Dok su te osobe prisutne, sustav funkcionira; kada odu, nastaju problemi. Integrirani model pretpostavlja jasno definirane procese koji ne ovise o pojedincima, dokumentirane procedure i standarde rada i sustavno praćenje učinaka odluka i provedbe mjera. Time se smanjuje institucionalni rizik i povećava otpornost sustava na kadrovske promjene.

4.4. Upravljanje na temelju podataka

Studija jasno pokazuje da bez kvalitetnih, integriranih i ažurnih podataka nije moguće donositi dobre strateške odluke. Jedinični troškovi, rizici, investicijski učinci i operativne performanse moraju biti mjerljivi i usporedivi kroz vrijeme. Smjer transformacije uključuje postupnu digitalnu integraciju ključnih podataka iz svih komunalnih sustava, uvođenje zajedničkih pokazatelja uspješnosti (KPI) te razvoj alata koji omogućuju pravovremeno uočavanje problema, a ne reakciju tek nakon što su posljedice vidljive. Ovdje se ne radi o tehnologiji kao cilju samom po sebi, već o tehnologiji kao alatu za kvalitetnije upravljanje.

4.5. Od reaktivnog prema preventivnom upravljanju

Velik dio postojećih troškova i problema proizlazi iz reaktivnog pristupa koji znači da se intervencije provode kada kvar nastane, kada projekt kasni ili kada financijska neravnoteža već postoji. To nije isključivi pristup, ali je prisutan i postoji vjerojatnost da će biti prisutniji. Integrirani model naglasak stavlja na prevenciju. To podrazumijeva sustavno upravljanje rizicima, planiranje investicija na temelju životnog ciklusa, a ne samo početne cijene te rano prepoznavanje trendova koji vode prema problemima. Takav pristup ne eliminira sve rizike, ali omogućuje njihovo svjesno upravljanje umjesto improvizacije.

4.6. Transformacija kao upravljani proces, a ne jednokratna reforma

Važno je naglasiti da se ovdje ne predlaže "velika reforma" koja bi se provela preko noći. Transformacija prema integriranom modelu mora biti postupna, fazna i upravljana. Zato se u studiji predlažu mjere koje prvo jačaju kapacitete za

upravljanje promjenom, zatim stabiliziraju postojeće slabosti tek potom omogućuju punu modernizaciju sustava. Takav pristup smanjuje rizik prekida usluga, omogućuje učenje kroz provedbu i ostavlja prostor za prilagodbe.

4.7. Pogled prema 2030. godini

Ako se predloženi smjer transformacije započne pravodobno, do kraja desetljeća mogao bi se uspostaviti komunalni sustav koji je financijski transparentniji i predvidljiviji, operativno otporniji, tehnološki suvremeniji te upravljački jasniji u pogledu odgovornosti i nadležnosti.

5. Ključne mjere i faze transformacije komunalnog sustava

Smjer transformacije opisan u prethodnom poglavlju ne može se ostvariti bez jasno strukturiranog skupa mjera i realnog razumijevanja vremenskog okvira u kojem se promjene mogu provesti. Ova studija stoga ne predlaže pojedinačne, izolirane zahvate, nego skup međusobno povezanih mjera koje zajedno čine upravljani proces transformacije komunalnog sustava Grada Rijeke.

Mjere su svjesno grupirane u dvije osnovne kategorije: one koje pripremaju i omogućuju transformaciju te one koje istodobno stabiliziraju i moderniziraju postojeći sustav. Takva podjela proizlazi iz spoznaje da se sustav ne može uspješno modernizirati ako prethodno nisu uspostavljeni upravljački, organizacijski i podatkovni temelji.

5.1. Mjere pripreme i upravljanja transformacijom

Prva skupina mjera usmjerena je na stvaranje preduvjeta za promjenu. One same po sebi ne donose neposredna operativna poboljšanja vidljiva građanima, ali bez njih bi svaka daljnja modernizacija bila fragmentirana, rizična i teško održiva. U središtu ove skupine nalazi se jačanje vlasničke i upravljačke uloge Grada. To uključuje jasnije definiranje ciljeva koje Grad kao osnivač želi postići kroz komunalna društva, ali i alata kojima te ciljeve može pratiti i usmjeravati. U tom smislu, mjere se odnose na uspostavu privremenih upravljačkih struktura za vođenje transformacije, jačanje kapaciteta za pripremu i upravljanje velikim projektima, sustavno upravljanje rizicima na razini cijelog komunalnog sustava te standardizaciju ključnih upravljačkih procesa.

Posebno je važno naglasiti da se transformacija ne može oslanjati isključivo na postojeće organizacijske strukture koje su prvenstveno dizajnirane za operativno poslovanje. Upravljanje promjenom zahtijeva fokus, vrijeme i kompetencije koje operativni sustav, po svojoj prirodi, teško može osigurati bez dodatne potpore. Zato se predlaže uspostava privremenih, ali jasno ovlaštenih mehanizama za upravljanje tranzicijom, koji će imati zadatak koordinirati mjere, pratiti učinke i osigurati da se promjene provode konzistentno, a ne selektivno.

5.2. Stabilizacija postojećeg sustava kao preduvjet modernizacije

Paralelno s pripremom transformacije, nužno je adresirati niz strukturnih slabosti postojećeg sustava koje, ako se zanemare, mogu ugroziti cijeli proces. Studija je jasno pokazala da u određenim segmentima komunalnog sustava već danas postoje financijski, tehnološki i organizacijski pritisci koji se s vremenom povećavaju. Mjere iz ove skupine usmjerene su na smanjenje operativnih i financijskih neravnoteža, korekciju dugogodišnjih neusklađenosti u cijenama i modelima financiranja, sanaciju najkritičnijih tehnoloških i infrastrukturnih rizika te povećanje pouzdanosti ključnih usluga. Ovdje je važno naglasiti da stabilizacija ne znači očuvanje postojećeg stanja, nego stvaranje kontroliranih uvjeta u kojima se promjene mogu provoditi bez ugrožavanja kontinuiteta javnih usluga. U tom smislu, neke mjere iz ove skupine mogu se percipirati kao nepopularne jer otvaraju pitanja cijena, subvencija ili investicijskih prioriteta. Međutim, izostanak tih mjera dugoročno vodi prema većim problemima i znatno skupljim intervencijama.

5.3. Modernizacija kao postupni, a ne jednokratni proces

Tek nakon što su uspostavljeni upravljački temelji i stabilizirani najkritičniji segmenti sustava, moguće je sustavno pristupiti modernizaciji. Studija ovdje jasno odbacuje ideju brzih, tehnološki atraktivnih rješenja koja nisu ugrađena u širi kontekst upravljanja. Modernizacija se u ovom dokumentu promatra kao:

- Postupno uvođenje suvremenih tehnologija ondje gdje one imaju jasan učinak;
- Promjena načina rada kroz digitalizaciju procesa, a ne samo zamjenu opreme;
- Korištenje podataka kao temelja za odlučivanje, a ne kao sporednog proizvoda poslovanja.

Posebno se naglašava važnost integracije podataka između društava i Grada, jer bez toga modernizacija ostaje parcijalna i ne donosi puni učinak. Digitalna rješenja imaju smisla samo ako su povezana s jasnim upravljačkim ciljevima i ako omogućuju bolju koordinaciju sustava kao cjeline.

5.4. Vremenska dimenzija i realna očekivanja

Transformacija komunalnog sustava ne smije biti shvaćena kao kratkoročni projekt. Riječ je o višegodišnjem procesu koji zahtijeva političku stabilnost, administrativnu dosljednost i kontinuiranu komunikaciju s javnošću.

U tom smislu, mjere su osmišljene tako da:

- Kratkoročno (do 2027.) omogućuju stabilizaciju i pripremu sustava;
- Srednjoročno (do 2030.) rezultiraju vidljivim promjenama u načinu upravljanja i kvaliteti usluga;

- Dugoročno osiguraju otpornost sustava na nove regulatorne, tehnološke i društvene izazove.

Važno je naglasiti da se učinci nekih mjera neće odmah vidjeti u obliku nižih cijena ili vidljivih infrastrukturnih zahvata. Njihova vrijednost leži u smanjenju rizika, boljoj kontroli troškova i povećanju predvidljivosti sustava.

6. Učinci transformacije na građane, javne usluge i financijsku održivost sustava

Jedno od ključnih pitanja koje se prirodno postavlja uz ovako opsežan proces transformacije jest: *što sve to konkretno znači za građane i za svakodnevno funkcioniranje grada?* Ova studija polazi od pretpostavke da modernizacija komunalnog sustava nema smisla ako se njezini učinci ne reflektiraju u kvaliteti, pouzdanosti i dugoročnoj održivosti javnih usluga.

Važno je pritom naglasiti da se učinci transformacije ne pojavljuju istodobno niti jednako intenzivno u svim segmentima sustava. Neki učinci bit će vidljivi relativno brzo, dok će se drugi očitovati tek srednjoročno ili dugoročno. Upravo zato je važno realno komunicirati očekivanja i izbjeći iluziju brzih i jednostavnih rješenja.

6.1. Učinci na kvalitetu i pouzdanost javnih usluga

Najizraavniji učinak transformacije odnosi se na pouzdanost isporuke javnih usluga. Analize provedene u studiji jasno su pokazale da je dio postojećih problema s kvalitetom usluga posljedica zastarjele opreme, fragmentiranih procesa i reaktivnog načina upravljanja.

Provedbom predloženih mjera očekuje se postupni prijelaz s modela u kojem se problemi rješavaju tek kada nastanu, prema modelu u kojem se kvarovi, zastoje i poremećaje sustavno predviđa i prevenira. To se posebno odnosi na usluge koje su za građane najosjetljivije:

- Javni prijevoz, gdje pouzdanost voznog reda i kontinuitet linija izravno utječu na svakodnevni život;
- Vodoopskrbu i odvodnju, gdje prekidi imaju zdravstvene, ekološke i reputacijske posljedice;
- Gospodarenje otpadom, gdje se problemi vrlo brzo reflektiraju na kvalitetu života u gradu.

Građani možda neće odmah primijetiti sve organizacijske promjene koje se događaju „u pozadini“, ali će dugoročno osjetiti manji broj izvanrednih situacija, stabilniju razinu usluge i jasniju komunikaciju u slučajevima kada do problema ipak dođe.

6.2. Transparentnost i razumijevanje cijena javnih usluga

Drugi važan učinak transformacije odnosi se na transparentnost sustava, osobito u području cijena i financiranja javnih usluga. Jedan od ključnih nalaza studije jest da velik dio javnih rasprava o cijenama proizlazi iz nerazumijevanja stvarne strukture troškova i uloge subvencija.

Uvođenjem metodološki utemeljenog pristupa jediničnim troškovima i jasnijim razgraničenjem između ekonomske cijene usluge i političke odluke o subvencioniranju, stvara se prostor za racionalniji i informiraniji dijalog između Grada, vijeća i građana. To ne znači da će cijene automatski rasti. Naprotiv, cilj je omogućiti da svaka odluka o cijeni bude argumentirana stvarnim podacima, socijalno i politički razmotrena te dugoročno financijski održiva.

Za građane to znači veću predvidljivost i manju percepciju proizvoljnosti u odlučivanju o cijenama, dok za Grad znači bolju kontrolu proračunskih obveza i manji rizik od iznenadnih financijskih pritisaka.

6.3. Financijska stabilnost i smanjenje rizika za gradski proračun

Jedan od najvažnijih, iako manje vidljivih, učinaka transformacije odnosi se na financijsku stabilnost komunalnog sustava i posredno gradskog proračuna. Studija je pokazala da neaktivnost ili odgađanje nužnih zahvata dugoročno generira znatno veće troškove kroz hitne intervencije, neplanirane subvencije, gubitke prihoda te reputacijske i političke posljedice.

Provedbom predloženih mjera Grad postupno prelazi s reaktivnog financiranja problema na plansko upravljanje rizicima i ulaganjima. To omogućuje da se:

- Financijski tereti rasporede kroz vrijeme;
- Izbjegn timer nagli proračunski šokovi;
- Povećaju šanse za korištenje vanjskih izvora financiranja, uključujući europske fondove.

Za vijećnike i donositelje odluka to znači bolju osnovu za dugoročno planiranje i veću sigurnost da odluke donesene danas neće generirati nepredvidive obveze u budućnosti.

6.4. Učinci na povjerenje građana i legitimitet odlučivanja

Iako se često zanemaruje, povjerenje građana u komunalni sustav i gradske institucije jedan je od ključnih nematerijalnih učinaka transformacije. Sustav koji funkcionira predvidljivo, transparentno i odgovorno stvara prostor za razumijevanje i suradnju, čak i u situacijama kada su potrebne teške odluke.

Suprotno tome, sustav obilježen čestim krizama, izvanrednim situacijama i ad hoc rješenjima postupno erodira povjerenje, bez obzira na dobre namjere ili pojedinačne uspjehe.

Predložena transformacija ne jamči izostanak problema, ali omogućuje da se problemi rješavaju unutar jasnog okvira odgovornosti i komunikacije. Time se smanjuje percepcija kaosa i improvizacije, što je posebno važno u politički osjetljivim područjima poput komunalnih usluga.

6.5. Dugoročna društvena i razvojna vrijednost transformacije

Na kraju, važno je istaknuti da se učinci transformacije ne iscrpljuju isključivo u komunalnom sektoru. Moderan, stabilan i predvidljiv komunalni sustav predstavlja temelj za širi urbani razvoj, gospodarsku aktivnost i kvalitetu života u gradu.

Grad koji pouzdano upravlja osnovnim javnim uslugama:

- Privlačniji je za investicije;
- Otporniji je na vanjske šokove;
- Lakše planira dugoročne razvojne projekte.

U tom smislu, transformacija komunalnog sustava nije tehničko ili administrativno pitanje, nego strateško pitanje budućeg razvoja Rijeke.

7. Slika komunalnog sustava Grada Rijeke oko 2030. godine

Ako se predložene mjere započnu provoditi u razdoblju 2026.–2027. i nastave sustavno do kraja desetljeća, komunalni sustav Grada Rijeke oko 2030. godine ne bi bio radikalno drukčiji po svojoj svrsi, ali bi bio bitno drukčiji po načinu upravljanja, razini stabilnosti i otpornosti.

Važno je naglasiti da se ne radi o idealiziranom ili “savršeno modernom” sustavu, već o sustavu koji je prešao prag strukturne zrelosti: sustavu koji razumije vlastite troškove, rizike i ograničenja, te njima aktivno upravlja.

7.1. Od fragmentiranog prema koordiniranom sustavu

Jedna od najvidljivijih promjena do 2030. godine bila bi promjena u načinu na koji komunalna društva međusobno funkcioniraju. Umjesto današnjeg fragmentiranog modela, u kojem svako društvo optimizira vlastite procese često bez šire koordinacije, uspostavlja se sustav u kojem:

- Postoje zajednička upravljačka pravila;
- Ključni podaci su usporedivi i dostupni;

- Horizontalne funkcije (IT, podaci, upravljanje projektima, rizici) djeluju koordinirano.

Komunalna društva zadržavaju operativnu autonomiju, ali više ne djeluju kao izolirani sustavi. Grad, kao vlasnik i strateški upravljač, ima jasniji uvid u ukupno stanje sustava i može donositi informiranije odluke.

7.2. Upravljanje temeljeno na podacima i procesima

Do 2030. godine očekuje se da se ključne odluke u komunalnom sustavu više ne temelje pretežito na iskustvu, intuiciji ili kriznim signalima, već na strukturiranim podacima i jasno definiranim procesima. To podrazumijeva standardizirane pokazatelje učinka i troškova, redovito praćenje ključnih operativnih i financijskih rizika te jasnu povezanost između ulaganja, učinaka i dugoročnih obveza. Takav pristup ne uklanja političku dimenziju odlučivanja, ali smanjuje prostor za neinformirane ili kratkoročne odluke koje dugoročno generiraju probleme.

7.3. Stabilniji i predvidljiviji financijski okvir

Komunalni sustav Rijeke oko 2030. godine, prema nalazima studije, trebao bi biti financijski stabilniji ne zato što su svi problemi “riješeni”, nego zato što su poznati i pod kontrolom.

To znači da strukturne neravnoteže između troškova i prihoda nisu više skrivene, subvencije su svjesne, planirane i transparentne, a investicijski ciklusi su povezani s realnim fiskalnim kapacitetima Grada.

U takvom okviru, izvanredne situacije i financijski šokovi nisu isključeni, ali su rjeđi i manje destabilizirajući nego u sustavu koji se oslanja na ad hoc rješenja.

7.4. Zreliji odnos prema rizicima i odgovornosti

Jedna od ključnih kvalitativnih promjena odnosi se na način upravljanja rizicima. Do 2030. godine, komunalni sustav koji slijedi preporuke studije ima:

- Identificirane i rangirane ključne rizike;
- Jasne odluke o tome koji se rizici mitigiraju, a koji se svjesno prihvaćaju;
- Dokumentirane linije odgovornosti između uprava, nadzornih odbora i Grada.

Takav sustav ne jamči da se problemi neće dogoditi, ali jamči da se na njih ne reagira stihijski i bez jasne odgovornosti. To je temelj institucionalne zrelosti, osobito u javnom sektoru.

8. Ključne implikacije

Ova studija ne postavlja političke ciljeve niti predlaže vrijednosne prioritete u ime gradonačelnice ili Gradskog vijeća. Ona daje analitički okvir unutar kojega se

političke odluke mogu donositi svjesno, informirano i s razumijevanjem dugoročnih posljedica. Upravo u tome leži njezina najveća vrijednost.

Za donositelje odluka, ključne poruke studije mogu se sažeti u nekoliko temeljnih implikacija.

8.1. Status quo više nije neutralna opcija

Prva i najvažnija poruka ove studije jest da zadržavanje postojećeg stanja više nije neutralna odluka. U postojećem komunalnom sustavu Grada Rijeke niz strukturnih problema ne ostaje stabilan kroz vrijeme, nego se s godinama akumulira.

To znači da neravnoteže između troškova i prihoda rastu čak i bez promjena u cijenama, tehnološki dug generira sve veće operativne i sigurnosne rizike te investicijski pritisci dolaze neovisno o političkom ciklusu.

Drugim riječima, neodlučivanje nije izbjegavanje rizika, nego njegov prešutni prihvata. Studija jasno pokazuje da će cijena nečinjenja u sljedećem razdoblju biti veća od cijene kontrolirane transformacije.

8.2. Većina ključnih odluka nije tehničke, nego političke prirode

Iako dokument obiluje tehničkim analizama, većina ključnih odluka koje iz njega proizlaze nisu tehničke, nego političke. Tehnička rješenja su uglavnom poznata; ono što je neizvjesno jest spremnost sustava da ih provede.

Primjeri političkih odluka koje se ne mogu izbjeći uključuju:

- Razinu i način subvencioniranja pojedinih javnih usluga;
- Tempo korekcija cijena u odnosu na realne troškove;
- Prioritete ulaganja u odnosu na fiskalne mogućnosti;
- Prihvatljivu razinu rizika koju je Grad spreman nositi.

Studija ne sugerira „ispravne“ odgovore na ta pitanja, ali jasno pokazuje koje su posljedice svakog izbora.

8.3. Transparentnost povećava, a ne smanjuje političku kontrolu

Česta zabrinutost u javnim sustavima jest da veća transparentnost može politički oslabjeti donositelje odluka. Nalazi ove studije upućuju na suprotan zaključak. Sustav u kojem postoje jasni podatci o troškovima, rizici su kvantificirani i dokumentirani i odluke su obrazložene i evidentirane omogućuje političkim tijelima da preuzmu kontrolu nad procesima koji su danas često izvan njihova stvarnog dosega. Transparentnost ne uklanja političku odgovornost, ali smanjuje neizvjesnost i ad hoc krizno upravljanje koje je politički najrizičnije.

8.4. Transformacija je proces, a ne projekt

Jedna od čestih pogrešaka u javnom sektoru jest promatranje reformi kao jednokratnih projekata. Ova studija izričito upozorava da modernizacija komunalnog sustava Rijeke nije projekt s jasnim početkom i krajem, nego višegodišnji proces.

To ima nekoliko važnih implikacija:

1. Uspjeh se ne mjeri pojedinačnim odlukama, nego kontinuitetom;
2. Dio koristi postaje vidljiv tek srednjoročno;
3. Politička stabilnost i dosljednost važniji su od brzine.

Za Gradsko vijeće to znači da će se dio odluka donositi u mandatu, a dio učinaka ostvarivati u sljedećima. Upravo zato je važno uspostaviti institucionalne mehanizme koji nadilaze pojedinačne mandate.

8.5. Promjena odnosa prema komunalnim društvima

Studija jasno pokazuje da se komunalna društva ne mogu istodobno promatrati kao samostalni poslovni subjekti odgovorni za rezultate i administrativni instrumenti bez stvarne autonomije. Takva ambivalentnost proizvodi nejasne linije odgovornosti i dugoročno slabi sustav. Do 2030. godine, ako se preporuke studije slijede, očekuje se jasnije razgraničenje:

- Grad definira ciljeve, okvir i prihvatljivu razinu rizika;
- Uprave upravljaju operativno i odgovaraju za rezultate;
- Nadzorni odbori obavljaju stvarni nadzor, a ne formalnu ulogu.

Ovo nije pitanje reorganizacije radi reorganizacije, nego pitanje funkcionalnosti cijelog sustava.

8.6. Odluke donesene u sljedeće dvije godine imaju dugoročne posljedice

Konačno, studija naglašava da razdoblje 2026.–2027. ima posebnu težinu. To je razdoblje u kojem se odlučuje hoće li se transformacija uopće započeti i postavljaju temelji za kasnije faze modernizacije. Odluke donesene u tom razdoblju neće riješiti sve probleme, ali će u velikoj mjeri odrediti hoće li se problemi rješavati planski ili kroz niz kriznih intervencija.

9. Pregled predloženih mjera

Ova studija završava ondje gdje započinje odgovornost donositelja odluka: kod pitanja *što konkretno učiniti, kada i pod čijom odgovornošću*. Predložene mjere nisu zamišljene kao popis želja, nego kao strukturno povezan

skup intervencija koje omogućuju prijelaz iz postojećeg komunalnog sustava u moderni, procesno i podatkovno utemeljen sustav.

Radi jasnoće i provedivosti, mjere su podijeljene u dvije osnovne skupine:

- Grupa A – mjere pripreme i upravljanja tranzicijom, koje stvaraju institucionalni, organizacijski i upravljački okvir promjene;
- Grupa B – mjere stabilizacije, korekcije i modernizacije postojećeg sustava, koje rješavaju akutne neravnoteže i smanjuju operativne i financijske rizike.

Važno je naglasiti da ove dvije skupine nisu hijerarhijski odvojene, već se međusobno nadopunjuju: bez mjera Grupe A, mjere Grupe B ostaju fragmentirane; bez mjera Grupe B, transformacija gubi vjerodostojnost i operativni učinak.

9.1. Pregled mjera Grupe A – priprema i upravljanje tranzicijom

Naziv mjere	Razdoblje provedbe	Očekivani trošak (red veličine)	Mogući vlasnik provedbe
11.1.1. Uspostava Gradskog ureda za transformaciju (GUT)	2026.–2030.	Nizak–srednji (operativni trošak)	Grad Rijeka
11.1.2. Ustrojavanje gradske organizacijske jedinice za pripremu i upravljanje projektima uz uspostavu gradskog ureda za upravljanje rizicima	2026.–2027.	Srednji (organizacijski)	Grad Rijeka
11.1.3. Centralizacija i profesionalizacija upravljanja IT sustavima kroz Poslovne sustave d.o.o.	2026.–2027.	Nizak	Grad Rijeka
11.1.4. Uvođenje jedinstvenog sustava upravljanja dugotrajnom imovinom	2026.–2028.	Nizak	Grad Rijeka / komunalna društva
11.1.5. Uvođenje jasnog modela razgraničenja usluga koje zahtijevaju trajno subvencioniranje	2026.–2028.	Vrlo nizak	Grad Rijeka

Izvor: Autori na temelju rezultata analize.

Mjere Grupe A imaju relativno nizak financijski trošak, ali visok institucionalni učinak. Njihova vrijednost nije u brzini, nego u tome što omogućuju da sve kasnije odluke budu donesene uz veću kontrolu, manji rizik i veću transparentnost.

9.2. Pregled mjera Grupe B – stabilizacija, korekcija i modernizacija

Naziv mjere	Razdoblje provedbe	Očekivani trošak (red veličine)	Mogući vlasnik provedbe
11.2.1. Postupna korekcija cijena usluge sakupljanja otpada za okolne JLS temeljem troškovnog modela	2026.–2028.	Nizak (analitički i pregovarački)	KD Čistoća / Grad
11.2.2. Ubrzana sanacija kritičnih IT i kibernetičkih rizika u komunalnom sustavu	2026.–2030.	Srednji	Grad / komunalna društva
11.2.3. Uvođenje osnovnog sustava upravljanja fiksnom imovinom i preventivnog održavanja	2026.–2030.	Nizak-srednji (organizacijski)	Grad / komunalna društva
11.2.4. Postupno usklađivanje cijena komunalnih usluga s realnim troškovima uz zaštitu socijalno osjetljivih skupina	2026.–2028.	Srednji	Komunalna društva / Grad
11.2.5. Uvođenje obvezne analize ukupnih životnih troškova pri svim značajnim nabavama i odgodama ulaganja	2026.–2028.	Srednji	Grad / komunalna društva
11.2.6. Sustavno povećanje energetske učinkovitosti komunalnih sustava kroz planske investicije i upravljanje potrošnjom	2026.–2030.	Srednji–visok (uz povrat)	Komunalna društva / Grad
11.2.7. Digitalna integracija podataka i uspostava digitalnog blizanca komunalnog sustava	2026.–2030.	Srednji	Grad Rijeka/komunalno društvo
11.2.8. Uspostava sustava upravljanja promjenama i javne komunikacije komunalne transformacije	2026.–2030.	Visok	Komunalna društva
11.2.9. Definiranje standarda razine komunalnih usluga i sustava njihovog nadzora	2026.–2029.	Srednji	Komunalna društva / Grad
11.2.10. Uspostava sustava periodične evaluacije i prilagodbe mjera transformacije	2026.–2035.	Srednji (fazno)	Komunalna društva

Izvor: Autori na temelju rezultata analize.

Mjere Grupe B uključuju veće financijske iznose, ali većina njih ima jasan povrat kroz smanjenje rizika, troškova ili budućih kriznih intervencija. One nisu luksuz modernizacije, nego odgovor na već postojeće strukturne slabosti.

Iz svega naprijed navedenog daje se zaključiti da je za riječki komunalni sustav od osobitog značaja prepoznati da postojeći komunalni sustav ulazi u razdoblje u kojem neodlučnost ima cijenu. Do 2030. godine, Rijeka može birati između sustava koji i dalje reagira na probleme tek kada se dogode i sustava koji upravlja rizicima, troškovima i investicijama planski i transparentno. Razlika između ta dva ishoda ne leži u tehničkim rješenjima.

