

**ZELENA AKCIJA
I PROJEKTI
PARTNERI**
LISTOPAD 2014.

NAŠA VODA

ANALIZA
UPRAVLJANJA
VODNIM
USLUGAMA
U HRVATSKOJ



IZRADU OVE
PUBLIKACIJE
FINANCIRA
EUROPSKA UNIJA

NAŠA VODA

Analiza upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj

Zelena akcija i partneri u projektu "Korupcijski
SONAR - Glasom javnosti protiv korupcije u
upravljanju prostorom i prirodnim resursima"

Listopad 2014.

Priprema i dizajn: **Duplerica d.o.o.** www.duplerica.hr

Tisak: **Vemako tisak d.o.o.**

Naklada: 500 komada

Izdavač:

Zelena akcija, 2014.

Zelena akcija je [ZA] je nevladino, nestranačko, neprofitno i dobrovoljno udruženje građana za zaštitu okoliša, osnovano 1990.g., sa sjedištem u Zagrebu.

Zelena akcija

Frankopanska 1

10 000 zagreb

T: 01 / 4813 096

F: 01 /4813 096

www.zelena-akcija.hr

Registracijski broj: 00000911

Autori: Jelena Brbora, Enes Čerimagić, Tomislav Domes, Ljubomir Grgurević, Sven Janovski, Doroteja Jaković, Marina Kelava, Josipa Knez, Nikola Kukec, Borko Magazin, Iva Marčetić, Dunja Mickov, Gligor Radečić, Dušica Radojčić, Tamara Šandor, Tomislav Tomašević, Dominik Vadjla, Melita Varga [članovi partnerskih organizacija u projektu "Korupcijski SONAR"]

Urednici: Anka Kekez Koštro, Milan Koštro, Tomislav Tomašević

ISBN 978-953-6214-33-4

EAN 9789536214334

IN MEMORIAM: **Ljudevit Tropan, dipl.ing.**



SADRŽAJ

Predgovor

Sažetak

1 Uvod	6
2. Globalni kontekst	8
3. Hrvatski <i>policy</i> okvir vodnih usluga i njegova promjena	12
4. Praksa upravljanja vodnim uslugama	22
5. Quo vadis Hrvatska?	32
6. Studije slučajeva privatizacije vodnih usluga u EU	38
7. Participativno upravljanje vodnim uslugama	44
8. Zaključak	50
9. Preporuke.	53
Dodaci	54

Prilog 1: Metodologija

Prilog 2: Protokol za intervjuiranje

Prilog 3: Etička izjava

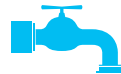
Prilog 4: Popis analiziranih dokumenata

Prilog 5: Popis korištenih izvora i literature

PREDGOVOR

Ovaj izvještaj nastao je u okviru projekta "Korupcijski SONAR - Glasom javnosti protiv korupcije u upravljanju prostorom i prirodnim resursima" kojeg od 6. travnja 2013. do 6. listopada 2014. godine provodi Zelena akcija u suradnji s partnerima: Fakultetom političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zakladom Heinrich Böll Hrvatska te udrugama Art radionica Lazareti, Multimedijalni institut - MAMA, Pravo na grad i Zelena Istra. Projekt je financiran sredstvima Europske unije (u sklopu I. komponente programa IPA 2010 – pomoć u tranziciji i jačanje institucija) te sufinanciran sredstvima Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske i Ureda za Hrvatsku Zaklade Heinrich Böll. Opći cilj projekta je unaprijediti utjecaj organizacija civilnoga društva za borbu protiv korupcije u upravljanju prostorom i prirodnim resursima u Hrvatskoj. Specifični cilj projekta je ojačati kapacitete lokalnih organizacija civilnoga društva (OCD) za analizu javnih politika te umrežavanje OCD-a za nadzor javnih politika i poticanje zagovaračkih inicijativa. Ove inicijative unapređuju sudjelovanje javnosti te osnažuju borbu protiv korupcije u postupcima prostornog planiranja i dodjele koncesija koje se odnose na prostor i prirodne resurse. Projekt se provodi u Gradu Zagrebu i sedam hrvatskih županija uz jadransku obalu.

Među aktivnostima u okviru projekta "Korupcijski SONAR" jest i provedba analize jedne hrvatske javne politike u riziku od korupcije na lokalnoj razini i prirodne resurse te izrada izvještaja iz sjene o provedbi odabrane politike. Projektni partneri su kao temu izabrali analizu politike upravljanja vodnim uslugama jer je za vrijeme projekta krenula reforma upravo u tom području. Fakultet političkih znanosti je za članove OCD-a održao tri radionice te ih educirao o javnim politikama i javnom upravljanju. Uz mentorstvo Fakulteta 19 članova projektnih partnera proveli su istraživanje čiji su rezultati uključeni u ovaj izvještaj.



SAŽETAK

Vodnim uslugama u Hrvatskoj upravlja se autoritativno i hijerarhijski, a pružaju ih isključivo javna poduzeća kao javnu uslugu. Hrvatske vode zajedno s resornim ministarstvom donose sve važne odluke, bez kvalitetnog savjetovanja s provoditeljima politike i drugim ključnim dionicima: vodno-komunalnim poduzećima, jedinicama lokalne samouprave, građanima i udrugama građana. U Hrvatskoj tako dominira model birokratskog upravljanja, ali uz elemente novog javnog menadžmenta, poput koncesioniranja usluga pročišćavanja otpadnih voda i sve većeg oslanjanja na financiranje prodajom usluga potrošačima, a ne iz proračuna. Elementi participativnog upravljanja nisu prisutni.

Reforma, pokrenuta radi usklađenja sa standardima EU-a, dovela je do specijalizacije poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju te slijedi njihovo okrupnjavanje. Iako ovaj pristup može doprinijeti rješavanju problema neefikasnosti, posebno velikih gubitaka vode u mreži, iskustva drugih zemalja upozoravaju na oprez jer time usluge vodoopskrbe i odvodnje postaju pogodnije za privatizaciju. No, i održavanje statusa quo, odnosno postojećeg neučinkovitog, klijentelističkog i ponekad koruptivnog upravljanja vodnim uslugama može dugoročno pridonijeti privatizaciji vodnih usluga i vodne infrastrukture da bi se vratili dugovi komunalnih poduzeća nastali neracionalnim trošenjem javnog novca. Uz sredstva EU fondova, smatramo da dio velikih preuzetih financijskih obveza za ulaganja u vodnu infrastrukturu (ukupno 34 milijarde kuna do 2023.) treba pokriti iz državnog proračuna, a ne iz znatnog povećanja cijena vodnih usluga ili privatizacije vodnih usluga. S obzirom da je kriza vode u svijetu prepoznata kao kriza upravljanja usljed tretiranja vode kao robe, Hrvatska treba inzistirati na vodi kao javnom i zajedničkom dobru te tako njime i upravljati.



Preporuke pročitajte na 53. stranici

1. ÚVOD



Upravljanje vodnim resursima sve je važnije pitanje u svijetu zbog povećanja rizika nedostupnosti vode za piće i higijenske potrebe. Brojni dokumenti Ujedinjenih naroda poput rezolucije Opće skupštine iz 2010. godine navode da je pristup pitkoj vodi i odvodnji ljudsko pravo. Unatoč tome, prema izvješću Svjetske zdravstvene organizacije i UNICEF-a iz 2013. godine oko 780 milijuna ljudi nema pristup naprednijim izvorima pitke vode, a 2,6 milijarde osnovnim sanitetskim uslugama. Glavni uzroci nedostupnosti pitke vode su fizička i ekonomska nestašica. Fizičku uzrokuju klimatske promjene (poput suša i poplava), rast stanovništva i potražnje za vodom te prekomjerna upotreba vode (posebno u poljoprivredi). Prema izvješću UNDP-a iz 2006., češći razlog nedostupnosti pitke vode je loše upravljanje dostupnim vodnim resursima jer većina zemalja i regija ima dovoljno vode za sve ljudske potrebe.

Usporedba Hrvatske sa zemljama Europske unije pokazuje da je naša zemlja bogata vodnim resursima no njima nedovoljno efikasno upravlja. U Hrvatskoj je razina priključenosti na sustave javne vodoopskrbe 80%, a na sustave javne odvodnje svega 43% (podaci Ministarstva poljoprivrede). Nedovoljno održavanje i zastarjelost sustava uzrokuje vrlo visoke gubitke vode u javnoj vodoopskrbnoj mreži od oko 40%.

Kao uvjet članstva u Europskoj uniji, Hrvatska je preuzela obveze usklađenja s EU direktivama koje reguliraju područje usluga vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda zbog kojih mora do 2023. godine u infrastrukturne projekte uložiti više od 30 milijardi kuna, što nije moguće osigurati iz sadašnje cijene vodnih usluga. Stoga je reformom upravljanja vodnim sektorom pokrenut proces tehničkog i organizacijskog okrupnjavanja i specijalizacije davatelja vodnih usluga, uz uvažavanje načela punog povrata troškova pružanja vodnih usluga. Završene su prva i druga faza budućeg okrupnjavanja odvajanjem vodnih usluga iz postojećih multifunkcionalnih poduzeća te okrupnjavanjem vodoopskrbnih područja u samo 20 uslužnih područja koja se u velikoj mjeri poklapaju s administrativnim granicama hrvatskih županija. Predstoji još okrupnjavanje oko 160 lokalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju u 20 poduzeća, za svako uslužno područje po jedno.

Kako kriza upravljanja vodom proizlazi iz sve češćeg definiranja vode kao robe koja se prodaje onima koji je mogu platiti, zanemarujući njen socijalni i javnozdravstveni značaj, opravdano je zapitati se hoće li ova reforma dovesti do komercijalizacije usluga vodoopskrbe i odvodnje te koji su mogući alternativni reformski smjerovi.

Svrha naše analize vodne politike je, dakle, opisati i evaluirati stanje upravljanja vodnim uslugama – vodoopskrbom, odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda – te formulirati preporuke za unapređenje i buduće planiranje provedbe ovih usluga u Republici Hrvatskoj. Kako se radi o prirodnim monopolima, u sektoru vodnih usluga često se javlja korupcija, a dobro, transparentno i participativno upravljanje vodnim uslugama preduvjet je za smanjenje korupcije u tom sektoru.

Istraživačka pitanja analize bila su grupirana u tri područja, a najvećim su se dijelom odnosila na analizu procesa upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj (Kako se na razini sustava, organizacija i pojedinaca upravlja provedbom vodnih usluga u Hrvatskoj?). Intervjui su provedeni na uzorku od 23 ispitanika/ce, aktera uključenih u upravljanje provedbom i pružanjem vodnih usluga (stručnjaci, rukovoditelji u državnim tijelima, poduzećima pružateljima usluga i dr.), a analiza dokumenata obuhvatila je 5 strateških dokumenata i 13 propisa. Upravljačke prakse razmatrali smo pomoću tri dominantna upravljačka modela: birokratskog upravljanja, novog javnog menadžmenta i participativnog upravljanja. U ocjeni uočenih upravljačkih praksi koristili smo sljedeće kriterije: efikasnost, solidarnost, participativnost, djelotvornost, održivost, jednakost, transparentnost, pravednost. Radi obuhvatnije analize upravljačkog procesa, istraživački ciljevi obuhvatili su i usporedbu s praksama upravljanja vodnim uslugama u drugim zemljama članicama EU. Za izradu ovog dokumenta fokusirali smo se na prakse privatizacije vodnih usluga i alternativnih modela upravljanja vodnim uslugama. Na taj način studije slučajeva inozemnih praksi djelovale su kao nadgradnja na evaluaciju hrvatskog upravljačkog procesa te podlogu za formuliranje preporuka za unapređenje upravljanja i provedbe vodnih usluga u Hrvatskoj.

2. GLOBALNI KONTEKST



Analize stanja vodoopskrbnog sustava u Hrvatskoj pokazuju da je mreža nerijetko preopterećena, da se u cijevima gubi mnogo vode, a da cijena vode konstantno raste. Istovremeno, kad se se promotri u globalnoj usporedbi, Hrvatska ne stoji tako loše. Zahvaljujući ulaganjima u infrastrukturu u posljednjih pedeset i više godina, kućanstva su relativno dobro pokrivena čistom i pitkom vodom iz javne vodoopskrbne mreže. No, da bismo shvatili u kojem smjeru je potrebno razvijati sustav i koje su opasnosti, trebamo razmotriti tendencije na nacionalnoj i lokalnim razinama, kao i globalni smjer rasprave o upravljanju vodom.

Statistike UN Programa za razvoj pokazuju da 17% svjetskog stanovništva nema pristup sigurnoj i čistoj vodi, dok 40% nema pristup odvodnji. Razne analize ukazuju da nam prijeti globalna kriza vode. No, je li zaista moguće da planeti, čijih je preko 70 % površine prekriveno vodom, prijeti nestašica vode? Kako se navodi u izvješčaju UNDP-a iz 2006. godine ono što nazivamo "krizom vode" u stvari je kriza upravljanja – kriza koja proizlazi iz definiranja vode kao robe koja se prodaje onima koji je mogu platiti. Takva depolitizirana definicija koja zanemaruje socijalni i javnozdravstveni značaj vode utječe na odabir načina raspodjele i mehanizma upravljanja: komercijalizacija i privatizacija.

Komercijalizacija i privatizacija vode

Uslijed poimanja vode kao robe i rastućih deficita u javnim proračunima, posljednjih desetljeća pojačava se pritisak na lokalne i nacionalne vlasti da komercijaliziraju sustave vodoopskrbe i odvodnje. Ovakvo usmjeravanje u komercijalne tokove mijenja samu prirodu uloge vodoopskrbe i odvodnje – građani postaju "potrošači", a ne ravnopravni subjekti u raspodjeli javnog dobra; mjesta odlučivanja u upravljanju nacionalnim resursima postaju multinacionalne korporacije, a ne građani i njihovi izabrani predstavnici; voda postaje roba, a ne ljudsko pravo.

Promatranjem posljedica privatizacije, od kojih neke analiziramo u sljedećim poglavljima, pokazuje se da ona ne uspijeva ispuniti obećanja. U gotovo svim slučajevima privatizacija je dovela do značajnog porasta cijene vode za kućanstva uz smanjenje investiranja u vodnu infrastrukturu. Dostupnost, kvaliteta i pokrivenost uslugom, pogotovo za stanovništvo slabije kupovne moći nije se povećala, a u nekim slučajevima se i smanjila. Pri tome se pokazuje da nema značajne razlike u ekonomskoj učinkovitosti između javnih i privatnih vodoopskrbnih poduzeća. Stoga je zadnjih godina primjetan trend prekida koncesijskih ugovora s privatnim poduzećima tj. rekomunalizacije usluga vodoopskrbe i odvodnje. No, građani lokalnih zajednica više se ne zadovoljavaju povratkom usluga vodoopskrbe i odvodnje neučinkovitim i ponekad korumpiranim javnim poduzećima, već idu korak dalje: eksperimentiraju s institucionalnim inovacijama te uvode instrumente participativne demokracije kako bi se izbjegle ne samo loše strane privatne vodoopskrbe i odvodnje, već i dotadašnje loše strane javne vodoopskrbe i odvodnje.

Tri modela upravljanja vodnim uslugama

Potrebno je prije svega razmotriti kroz koje upravljačke modele je moguće odgovoriti na krizu upravljanja vodom. U modernim državama poznajemo tri modela javnog upravljanja – novo birokratsko upravljanje (New Weberian State), novi javni menadžment (New Public Management) i participativno upravljanje (Participatory Governance). Prvi model podrazumijeva moderniziranu verziju stroge hijerarhije upravljanja gdje se odluke donose u središnjim državnim tijelima, a provode se po direktnoj zapovjednoj liniji na najniže segmente upravljanja i servisa. Novi javni menadžment stavlja naglasak na izvedbu i usluživanje klijenata, uvodeći menadžeralističke ideje i tehnike te logiku poslovnog sektora u funkcioniranje javne uprave. Ovaj model

podrazumijeva privatizaciju pružanja usluga i izdvajanje određenih djelatnosti iz javnih poduzeća ('outsourcing') tako da se opći smjer definira u središnjim državnim tijelima, a potom se provodi od strane privatnih poduzeća. Pored ova dva modela i njihovog preklapanja, od devedesetih godina naovamo razvija se i treći model, tzv. participativno upravljanje. Ovaj model podrazumijeva redizajn institucija tako da se one reformiraju sudeći po izborima i sklonostima građana i širokog kruga drugih aktera koji aktivnije utječu na usmjeravanje novca i rada javnih institucija kroz horizontalnu koordinaciju i partnerstva, što osigurava djelotvornost i legitimitet upravljačkih procesa.

MODELI UPRAVNIH REFORMI

	Novo birokratsko upravljanje	Novi javni menadžment	Participativno upravljanje
Cilj	Modernizacija tradicionalne države kako bi postala efikasnija, profesionalnija i responzivna prema građanima	Efikanan javni sektor s kvalitetnim uslugama, što se postiže uvođenjem metoda privatnog sektora	Djelotvornija i legitimnija vlast, što se postiže uključivanjem širokoga spektra aktera u razvoj i provedbu javnih politika
Osnovne metode	Autoritet koji se ostvaruje kroz discipliniranu hijerarhiju i djelovanje nepristranih službenika	Pokazatelji izvedbe, kompetitivni ugovori s jasnim rezultatima	Mreže i partnerstva između zainteresiranih dionika. Horizontalna koordinacija
Načini upravljanja	Upravljanje autoritetom	Upravljanje razmjenom/transakcijom	Upravljanje uvjeravanjem [i participacijom]
Glavni instrumenti u provedbi	Regulacija, zakoni	Koncesije, ugovori, agencije, porezni poticaji i kazne	Suradničko i volontersko udruženo djelovanje i pružanje usluga
Uloga vlasti	Izvršni direktor	Inspektor	Moderator

Izvori: Pollitt i Buckaert, 2011.; Hill i Hupe, 2014.



Ovi modeli u idealnom obliku ne postoje u praksi pa se tako u svijetu mogu naći različite kombinacije tipova upravljanja. Kako pokazuje naša analiza, u Hrvatskoj prevladava prvi tj. birokratski model upravljanja vodnih usluga s pokušajima uvođenja elemenata modela novog javnog menadžmenta. Upravljački model u Engleskoj od 1980-ih do danas klasični je slučaj novog javnog menadžmenta u upravljanju vodnim uslugama, dok je upravljački model vodnih usluga u Grenobleu slučaj participativnog upravljanja na lokalnoj razini. Da bi odgovorili na pitanje o osobinama upravljačkog modela vodnih usluga u Hrvatskoj i kako ga unaprijediti, potrebno je prvo opisati postojeći *policy* okvir koji uređuje ovo područje.

3.
HRVATSKI
POLICY OKVIR
VODNIH
USLUGA
I NJEGOVA
PROMJENA



Vodne usluge u Hrvatskoj su definirane Zakonom o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14) koji ih u članku 3. određuje kao "usluge javne vodoopskrbe i javne odvodnje".

Javna vodoopskrba definirana je kao "djelatnost zahvaćanja podzemnih i površinskih voda namijenjenih ljudskoj potrošnji i njihova kondicioniranja te isporuke do krajnjega korisnika ili do drugoga isporučitelja vodne usluge, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne vodoopskrbe te upravljanje tim građevinama ili na drugi propisani način". Javna odvodnja je u istom članku definirana kao "djelatnost skupljanja otpadnih voda, njihova dovoda do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanja i izravnoga ili neizravnoga ispuštanja u površinske vode, obrade mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne odvodnje te upravljanje tim građevinama". Pročišćavanje komunalnih otpadnih voda je stoga dio usluga javne odvodnje, a Zakon tu uslugu preciznije definira kao "obradu komunalnih otpadnih voda mehaničkim, fizikalno-kemijskim i/ili biološkim procesima". Zakon o vodama utvrđuje da je resorno ministarstvo, što je trenutno Ministarstvo poljoprivrede, nositelj vodne politike. K tome, jedinice lokalne samouprave (JLS) su prema članku 196. "dužne osigurati obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje" na svom području.

Nema vlasništva nad vodom

Vezano za vlasništvo i mogućnost privatizacije, Zakon o vodama definira u članku 6. vode kao opće pravo te utvrđuje da vode u tijelima površinskih i podzemnih voda ne mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Prema članku 171. nije moguće u koncesiju dati usluge javne vodoopskrbe i javne odvodnje koje obavljaju isključivo javni isporučitelji vodnih usluga u 100% vlasništvu jedinica lokalne samouprave, no moguće je na rok od 5 do 10 godina dati privatnom poduzeću koncesiju na pročišćavanje otpadnih voda.

Republika Hrvatska je kao uvjet članstvu u Europskoj uniji prihvatila obvezu preuzimanja cijele pravne stečevine EU, što je na području zakonodavstva koje uređuje vodne usluge rezultiralo transpozicijom vodno-komunalnih direktiva - Direktive o kakvoći voda namijenjenih za ljudsku potrošnju (98/83/EZ) od 3. studenog 1998. i Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (91/271/EEZ) od 21. svibnja 1991. i Okvirne Direktive o vodama (2000/60/EZ) od 23. studenoga 2000. godine. Ciljevi provedbe vodno-komunalnih direktiva prihvaćeni su u glavnom strateškom dokumentu za vodno gospodarstvo - Strategiji upravljanja vodama (NN 91/08). Ovaj dokument iz 2008. godine utvrđuje viziju, misiju, ciljeve i zadaće državne politike upravljanja vodama te donosi pregled stanja upravljanja vodama, odnosno vodnim sektorom i daje okvir za njegovu reformu "kako bi se dostigli europski standardi u upravljanju vodama". Ta reforma je ugrađena i u Program mjera u sklopu Plana upravljanja vodnim područjem iz 2013. godine te u temeljne zakone koji uređuju vodno gospodarstvo - već spomenuti Zakon o vodama te Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN 153/09 i 56/13). Radi koordinacije provedbe EU vodno-komunalnih direktiva krajem 2010. godine donesen je i Plan provedbe vodno-komunalnih direktiva za razdoblje od 2010. do 2023. godine koji sadrži dogovorene aktivnosti, robove i prijelazna razdoblja za usklađenje.

Usklađivanje sa standardima EU-a

Cilj planirane zakonodavne reforme je uz usklađivanje s EU standardima, ujednačavanje i unaprjeđenje kakvoće usluge te učinkovitije upravljanje sustavima javne vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda na uslužnim područjima u RH. "Analiza postojećega stanja upozorava na činjenicu da komunalnu djelatnost obavlja velik broj isporučitelja komu-

nalnih usluga”, stoji u Strategiji, prema kojoj je stupanj uspješnosti i uspostavljenih standarda usluga ovih isporučitelja (160 komunalnih pravnih subjekata, na 127 uslužnih područja) vrlo različit, a “postoji neujednačenost razine usluga na cjelokupnom području Republike Hrvatske”. Nadalje, jedinice lokalne samouprave provode podcijenjenju tarifnu politiku pa cijene komunalnih usluga ne odražavaju stvarnu vrijednost troškova održavanja sustava javne vodoopskrbe - ljudstva, energije, poslovnih izdataka, kao i amortizacije dugotrajne imovine. Nedovoljno održavanje i zastarjelost sustava uzrokuje vrlo visoke gubitke vode u javnoj vodoopskrbnoj mreži koji iznose oko 40%, u odnosu na prihvatljive vrijednosti iz razvijenih europskih zemalja, gdje gubici iznose od 15 do 20%. Visoki gubici i niska cijena, neplaćanja i nezakonita priključenja na mrežu rezultiraju i neracionalnom potrošnjom vode. Taj problem dosad se nije rješavao jer je vode bilo u izobilju, crpljenje vode bilo je jeftino te su gubici od čak i do 50% bili prihvatljivi.

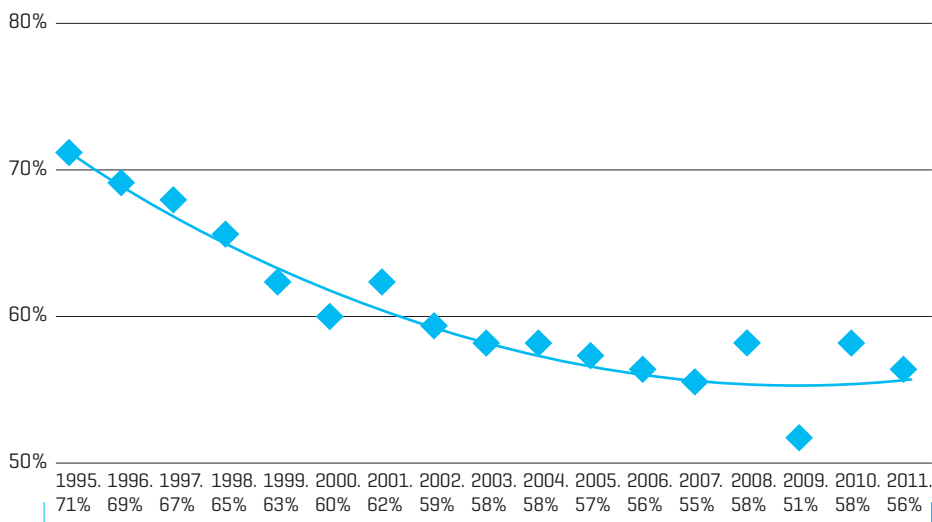
Problematična je i velika razlika između razine priključenosti na sustave javne vodoopskrbe, koja iznosi 80% i razine priključenosti na sustave javne odvodnje, koja iznosi svega 43%. Još su problematičniji podaci koji pokazuju da je svega 28% stanovništva priključeno na sustave pročišćavanja otpadnih voda i to uglavnom pročišćavanja samo prvog stupnja.

Pokrivenost vodnih usluga

a) Vodoopskrba

Prema podacima iz Strategije održivog razvoja rezerve obnovljivih izvora vode iznose 35.200 m³ po stanovniku. Rezerve pitke vode relativno su velike, 90% vode za opskrbu crpi se iz zaliha podzemnih voda. Na sustave javne vodoopskrbe prema zadnjim podacima priključeno je 80% stanovnika. Indeks učinkovitosti korištenja vode u javnoj vodoopskrbi, izračunat kao

INDEKS UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VODE U JAVNOJ VODOOPSKRBI



Izvor: Plan upravljanja vodnim područjima



omjer isporučene (naplaćene) i zahvaćene količine vode, ima padajući trend, i upućuje na velike gubitke vode u javnoj vodoopskrbi od oko 44%. Preostali dio stanovništva opskrbljuje se iz tzv. "lokalnih"/nekontroliranih vodoopskrbnih sustava ili iz vlastitih izvora. U učinkovitosti vodoopskrbe primjetan je, pak, negativni trend.

b) Odvodnja i pročišćavanje

Javna odvodnja gradila se principom prioriteta, tj. izgradila se prvenstveno za velika naselja i gradove, a nakon toga za manja mjesta. Većina sudionika intervjua provedenih u našem istraživanju smatraju da nije potrebno graditi dodatne sustave javne odvodnje u malim mjestima i selima jer većina stanovnika koristi septičke jame i upitno je koliko je prijelaz na kanalizaciju isplativ samim korisnicima. Unatoč relativno dobroj prosječnoj kvaliteti vode, ona je u pojedinim dijelovima Hrvatske ispod željene razine.

JAVNA KANALIZACIJA U 2012. [tis. m³]

Otpadne vode	328.553
Nepročišćeno	69.418
Pročišćeno	259.135
1. stupanj pročišćavanja	118.598
2. stupanj pročišćavanja	132.800
3. stupanj pročišćavanja	7.737

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2013.

KAPACITETI I STUPANJ PROČIŠĆIVANJA OTPADNIH VODA U 2009.

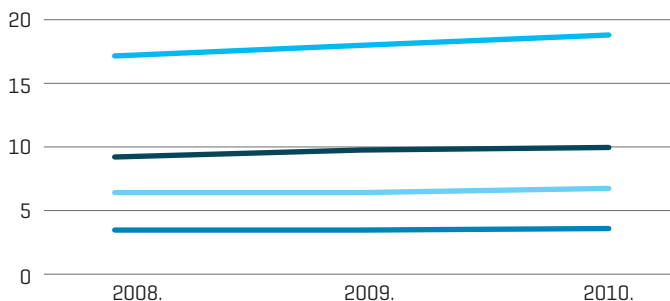
	Broj uređaja	Kapacitet uređaja [ES]
Prethodni stupanj pročišćavanja	26	1.086.210
1. stupanj pročišćavanja	21	363.000
2. stupanj pročišćavanja	55	2.153.300
3. stupanj pročišćavanja	1	100.000
	103	3.702.510

Izvor: Plan upravljanja vodnim područjima

Ekonomski faktori i kvaliteta vode

Od 2005. do 2008. značajno je povećana ukupna cijena vode i za kućanstva (25%) i za gospodarstvo (31%), da bi se potom rast cijene usporio, ali ipak nastavio.

KRETANJE CIJENA VODE (kn)



	2008.	2009.	2010.
KUĆANSTVA - UKUPNA	9,85	10,35	10,55
KUĆANSTVA - OSNOVNA	4,06	4,07	4,21
DJELATNOST - UKUPNA	17,87	17,87	19,39
DJELATNOST - OSNOVNA	7,01	7,07	7,35

Izvor: Plan upravljanja vodnim područjima

Naši ispitanici ipak smatraju da na ovaj način cijena postaje realna, što pomaže komunalnim poduzećima da pokriju troškove. Rast cijena rezultat je i rastućeg trenda u komunalnim poduzećima koji se pokušava što više troškova poslovanja pokriti od izravne prodaje usluga. Mnogi naši ispitanici potvrdili su da smatraju da bi se tako riješio problem solventnosti nekih poduzeća koja zbog niskih cijena prodaje vode i velikih troškova održavanja svog sustava, ali i cijelog poduzeća imaju financijskih problema.

Cijene vodoopskrbe i odvodnje od općine do općine razlikuju se i do omjera 1:3. Većina ispitanika ističe dostupnost vodnih usluga kao osnovni preduvjet za sve ostale djelatnosti i razvoj, ili za nacionalni strateški interes očuvanja života na otocima i sličnim nerazvijenim slabo naseljenim područjima. Osim zbog prirodnih datosti poput troškova crpljenja, tretiranja i distribucije vode, te razgranatosti mreže i broju korisnika, do razlika u cijeni dolazi i zbog različitih razina usluge od područja do područja. Primjerice, neke općine nemaju kanalizaciju. Neke ne samo da imaju, nego su i pročišćavanje otpadnih voda podigle s najosnovnije mehaničke razine. Razvoj usluge povisuje njezinu cijenu za korisnika. Razlog razlikama je i u različitoj kreditnoj opterećenosti. U nekim JLS kredite vraćaju građani kroz lokalni proračun, što nije vidljivo u cijeni usluge, a negdje izravnije kao korisnici vodovoda i kanalizacije, dok se neke JLS uopće i nisu zaduživale.

U tablici niže možemo vidjeti preliminarnu procjenu povrata troškova od isporučitelja vodnih usluga iz 2007., gdje vjerojatno ne ostaje dovoljno ni za amortizaciju, a kamoli za daljnja ulaganja u unaprjeđivanje sustava, širenje mreže, zapošljavanje tehničara, što su naši ispitanici prepoznali kao veliku potrebu.



PROCJENA POVRATA TROŠKOVA ISPORUČENIH VODNIH USLUGA U 2007.

	Kućanstva	Djelatnosti	Ukupno
Javna vodoopskrba			
Prihod od prodaje usluga [mil. kn]	714	576	1.290
Troškovi pogona i upravljanja, bez amortizacije [mil. kn]	727	336	1.063
Stopa povrata troškova [%]	98	171	121
Javna odvodnja			
Prihod od prodaje usluga [mil. kn]	208	195	403
Troškovi pogona i upravljanje, bez amortizacije [mil. kn]	241	108	349
Stopa povrata troškova [%]	86	179	115

Izvor: Plan upravljanja vodnim područjima

Rezultati pokazuju da je kakvoća vode rijeka vrlo dobra i dobra (71%), umjereno dobra na 27%, a loša na 2% vodnih tijela. Ovi nalazi su u skladu s tvrdnjama naših ispitanika, koji su uglavnom smatrali da je kvaliteta vode u Hrvatskoj dobra. Kemijska analiza kakvoće voda na temelju srednjih godišnjih koncentracija za otopljene metale (arsen, bakar, cink i krom) u odnosu na dopuštene vrijednosti iz Uredbe o standardu kakvoće voda pokazuje da je kakvoća vode u jezerima i rijekama dobre kvalitete. Jedini zabrinjavajući podatak je taj da neki od spojeva s liste prioritetnih tvari nisu izmjereni i to: trifluralin, pentabromdifenileter i tributilkositrovi spojevi jer niti jedan laboratorij u RH nije opremljen za tako nešto, što baca sjenu na realnu kvalitetu, tj. čistoću pitke vode.

RAZINA PRIKLJUČENOSTI STANOVNIŠTVA NA VODNOKOMUNALNE SUSTAVE U NEKIM EU ZEMLJAMA

- Javna vodoopskrba: Austrija 86%, Češka 87%, Slovačka 83%, Slovenija 85%, Mađarska 92%, Rumunjska 63%
- Javna odvodnja: Austrija 87%, Češka 75%, Slovačka 55%, Slovenija 53%, Mađarska 51%, Rumunjska 48%
- Pročišćavanje komunalnih otpadnih voda: Austrija 87%, Češka 70%, Slovačka 50%, Slovenija 30%, Mađarska 30%, Rumunjska 27%

Izvor: Strategija o upravljanju vodama, Ministarstvo poljoprivrede

Unatoč relativno dobroj kvaliteti i relativno pristupačnoj cijeni vode, mnoga komunalna poduzeća posluju s gubicima. Plan upravljanja vodnim područjem spominje specifične negativne karakteristike trenutnog uređenja vodnog sustava u svojoj analizi:

“Sadašnja usitnjenost vodno-komunalnoga sektora, proizšla iz ranijeg zakonskog uređenja... rezultirala je nizom negativnih posljedica. To su:

- Velike razlike u stupnju uspješnosti poslovanja isporučitelja usluga, koje se očituju u razlikama u visini gubitaka vode u javnoj vodoopskrbi, stupnju priključenosti na sustave javne vodoopskrbe i javne odvodnje te stupnju pročišćavanja otpadnih voda, kao i razlikama u standardu usluga;
- Neujednačena cijena vode, koja se formira po različitim kriterijima. Nerijetko, cijena vode ne odražava stvarne troškove pogona i upravljanja sustavom, osobito amortizaciju, a ponekad čak ni tekuće troškove poslovanja, pa se razlika pokriva obavljanjem drugih komercijalnih djelatnosti;
- Podcijenjena visina vodnih naknada koja je nedovoljna za razvoj vodne infrastrukture za korištenje i zaštitu voda. Vodne naknade na državnoj razini [naknada za korištenje voda i naknada za zaštitu voda] su obvezne i njihovu visinu određuje Vlada Republike Hrvatske, što je posljednji put učinjeno prije petnaestak godina u ukupnom iznosu od 1,70 kn/m³ za vodu/otpadnu vodu standardne kakvoće [0,80 kn/m³ naknada za korištenje voda, 0,90 kn/m³ naknada za zaštitu voda]. Ubiru se na cjelokupnom teritoriju Republike Hrvatske i potom redistribuiraju u komunalni sektor po načelu “solidarnosti” odnosno “prioriteta u potrebama”. Vodne naknade na lokalnoj razini [naknada za razvoj, naknada za priključenje] mogu se uvesti odlukom tijela lokalne [iznimno područne] samouprave;
- Neujednačeno vlasništvo nad vodno-komunalnom infrastrukturom [u nekim sredinama je u pretežitom vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a u drugim u vlasništvu isporučitelja vodnih usluga] i neuređeni vlasnički odnosi”.

Novi ciljevi

Usklađenje s Direktivom o kakvoći voda namijenjenih za ljudsku potrošnju znači do kraja 2018. godine osigurati propisanu zdravstveno ispravnu pitku vodu vodoopskrbnog sustava koji obuhvaća 50 i više stanovnika, uključivo i odgovarajuće redovito praćenje kakvoće vode, odgovarajući sustav izvješćivanja javnosti, nacionalnih tijela i Europske komisije. Cilj povećanje stupnja opskrbljenosti stanovništva iz javnih vodoopskrbnih sustava na prosječno 85-90% te postupno smanjivanje gubitaka na prihvatljivu razinu od 15 - 20%. Usklađivanje s Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda znači do kraja 2023. godine izgraditi sustave odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda te kontrolu ispuštanja komunalnih otpadnih voda za 294 aglomeracije s opterećenjem većim od 2.000 ES (ekvivalent stanovnika, tj. jedinica mjere za opterećenje kanalizacijskog sustava izračunata temeljem broja stanovnika područja i preračunate količine industrijske otpadne vode koju treba pročititi). Najprimjerenijim je ocijenjen pristup po kome je područje jedne aglomeracije priključeno na jedan sustav za prikupljanje i odvodnju otpadnih voda i jedan uređaj za pročišćavanje otpadnih voda. Zahtjeva se drugi stupanj pročišćavanja otpadnih voda (biološko pročišćavanje) dok se treći stupanj pročišćavanja (dodatno uklanjanje hranjivih tvari) zahtjeva u osjetljivim područjima. Usklađenje s tom direktivom uključuje i odredbe koje se odnose na otpadne vode prehrambenih industrija priključenih na sustave javne odvodnje te osnivanje nacionalnog regulatora koji će osigurati zakonitost u području određivanja cijene vodnih usluga.



Specijalizacija i okrupnjavanje

Navedeni reformski ciljevi bi se prije svega trebali riješiti kroz specijalizaciju davatelja vodnih usluga te tehničko i organizacijsko okrupnjavanje u 20 uslužnih područja, uz uvažavanje načela punog povrata troškova pružanja vodnih usluga (ekonomska cijena vode tj. cijena vode koja osigurava dostupnost i zaštitu vodnoga resursa, te održivi razvoj vodne infrastrukture). Organizacijsko okrupnjavanje također bi trebalo dovesti do jačanja administrativnih kapaciteta za lakšu apsorpciju sredstava iz EU fondova budući da je prema preuzetim obvezama do 2023. godine u infrastrukturne projekte opskrbe i odvodnje prema podacima resornog Ministarstva potrebno uložiti oko 34 milijarde kuna tj. više od četvrtine cijelog hrvatskog državnog proračuna za 2014. godinu što nije moguće osigurati iz sadašnje cijene vodnih usluga. Iz EU strukturnih fondova javni isporučitelji usluga tj. komunalna poduzeća mogu povući do 70 % tog iznosa što će, kako smatraju u resornom Ministarstvu, nakon okrupnjavanja biti lakše za 20 novoosnovanih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju, nego za sadašnjih 160 komunalnih poduzeća.

Do objavljivanja ovog istraživanja završene su prva i druga faza reforme u hrvatskom sektoru vodnih usluga. U prvoj fazi dogodila se specijalizacija i to tako da je u prosincu 2009. godine izmijenjen Zakon o vodama, prema čemu su isporučitelji komunalnih usluga do kraja 2013. godine iz poslovanja trebali izdvojiti djelatnosti odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda. Prema podacima resornog Ministarstva oko 70 % jedinica lokalnih samouprava provelo je tu odredbu te iz multifunkcionalnih komunalnih poduzeća koja se bave raznim djelatnostima od gospodarenja otpadom do uređenja zelenih površina izdvojilo djelatnost vodoopskrbe i odvodnje u posebno komunalno poduzeće. Ostalih 30 % lokalnih samouprava koje nisu učinile isto, kažnjeno je zabranom sufinanciranja iz državnog proračuna, infrastrukturnih projekata u vodoopskrbi i odvodnji. Zakonom o vodama je isto tako određeno da vlasništvo nad novoosnovanim poduzećima za vodoopskrbu i odvodnju ostaje na jedinicama lokalne samouprave, no vlasništvo nad infrastrukturom vodoopskrbe i odvodnje se mora prebaciti s jedinica lokalne samouprave na novoosnovana vodno-komunalna poduzeća.

U drugoj fazi se dogodila racionalizacija uslužnih područja. U svibnju 2014. godine usvojena je Uredba o uslužnim područjima kojom je cijela Hrvatska podijeljena na 20 uslužnih područja. Iako su kriteriji za granice uslužnog područja bili minimalno 3 milijuna m³ isporučene vode godišnje, tehničko i tehnološko jedinstvo građevina javne vodoopskrbe od izvorišta do krajnjega korisnika te građevina javne odvodnje od mjesta ispuštanja do prirodnoga prijamnika, opći je dojam da se zapravo granice uslužnih područja uglavnom poklapaju s administrativnim granicama hrvatskih županija. Predstoji treća faza reforme okrupnjavanjem novoosnovanih komunalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju tako da se na svakom uslužnom području osnuje po jedno nadkomunalno društvo spajanjem svih postojećih vodno-komunalnih društava na tom uslužnom području. Lokalne samouprave će u nadkomunalnom poduzeću imati vlasničke udjele razmjerno vrijednosti komunalnih poduzeća i infrastrukture koju su prenijeli na nadkomunalno poduzeće. Ostaje za vidjeti na koji način će jedinice lokalne samouprave kao suvlasnici nadkomunalnih poduzeća upravljati njima, tj. hoće li svaka lokalna samouprava u skupštini društva imati po jedan glas ili će broj glasova ovisiti o veličini razmjernog vlasničkog udjela, a možda će biti izabran neki treći upravljački model.

Okrupnjavanje – da, ali ne po ovom modelu

Intervjuirani akteri u našoj analizi upravljanja vodnim uslugama slažu se s tvrdnjom da je namjeravano okrupnjavanje postojećih vodnih poduzeća opravdano te da bi moglo za sobom povući

pozitivne učinke kao što su smanjenje postojeće fragmentarnosti i povećanje kvalitete usluge te ujednačavanje cijene vodnih usluga na razini RH (*"Definitivno je potrebno podići razinu usluge. To se i dosta vidi na našem terenu, s obzirom da smo mi jedno specifično područje s velikom površinom i malo stanovnika, gdje je dotrajali sustav i gdje su potrebne velike investicije vezane za održavanje. Imamo dosta velike gubitke u mreži i... spajanjem s nekim većim sustavom mislim da bi mogli kvalitetnije pružati usluge stanovništvu."*).

S druge strane, većina sudionika intervjua se ne slaže s izabranim modelom okrupnjavanja – jedno poduzeće po jednom uslužnom području, koja se gotovo preklapaju sa županijama. Umjesto toga smatraju da bi podjela vodnih poduzeća na području RH trebala biti izvršena prema efikasnosti pružanja vodnih usluga, uvažavajući prostorne i druge zakonitosti RH (*"Negdje, u nekoj županiji mogu postojati dva vodovoda, a negdje vodovod može pokrivati deset županija. Ne radi se o nekakvim administrativnim granicama pa ćete po tome rješavati ovo, nego bi se tu prije svega, po meni, trebalo raditi o područjima koja imaju svoja izvorišta pitke vode dovoljna da bi mogla opskrbljivati sve. To ne bi trebalo biti vezano za gradove ni za županije."*). Među najglasnijim protivnicima u javnosti su županije koje se Uredbom cijepaju na više različitih uslužnih područja (primjerice, gotovo svi vodoopskrbni sustavi na prostoru Zagrebačke županije potpadaju pod upravljanje Vodoopskrbe i odvodnje Zagrebačkog holdinga, a nekolicina pod uslužno područje Krapinsko-zagorske županije) ili se povezuju s područjem drugih županija (primjerice Bjelovarsko-bilogorska županija i Kopriivničko-križevačka županija potpadaju pod jedno zajedničko uslužno područje). Predstavnici ovih županija izrazili su strahove da će okrupnjavanje donijeti veliko poskupljenje cijena vodnih usluga. Čelnici pojedinih jedinica lokalne samouprave (primjerice Velike Gorice, Vrbovca i Primoštena) protive se tome da se komunalna vodna infrastruktura koju su platili građani njihove jedinice lokalne samouprave bez ikakve naknade prenese u vlasništvo nadkomunalnih poduzeća, kojima moraju upravljati zajedno s drugim jedinicama lokalne samouprave. Većina ispitanika u našem istraživanju ističe da nije upoznata s detaljnijim uređenjem izabranog modela upravljanja vodnim poduzećima – ne znaju način na koji će jedinice lokalne samouprave sudjelovati u vlasništvu i upravljanju budućim nadkomunalnim vodnim poduzećima.

Ispitanici kao veliki problem navode opravdanost, odnosno realne mogućnosti ostvarenja, krajnjih ciljeva prihvaćenih reformi vodnih usluga (*"...Postizanje 90% priključenosti stanovništva na vodoopskrbni sustav nije racionalno, EU ima jedan idealizirani pristup u odnosu prema odvodnji, zaštiti okoliša...praktički, od nas se traži, di smo bili na nivou, ajmo reći Balkana, a sada se treba uspoređivati i mjeriti s Bruxellesom ili Munchenom i njihovim društvima. To neće ići tako preko noći"*) te ugovorenih rokova ostvarenja zacrtanih ciljeva prema EU direktivama (*"Postavljeni su visoki kriteriji koje ne možemo ispuniti"*). Smatraju da izdvajanje vodnih usluga iz postojećih poduzeća povećava transparentnost poslovanja. S druge strane, ističu da je specijalizacija polučila suprotan učinak namjeravanoj racionalizaciji troškova poduzeća (*"Izdvajanjem su se dodatno usitnila već jako malena komunalna poduzeća u velikom broju malih općina, udvostručio se broj direktora te administrativnog osoblja i posla"*). Potrebno je istaknuti da se vjerojatno radi o kratkotrajnom povećanju troškova do okrupnjavanja specijaliziranih vodnih poduzeća.

Strah od privatizacije

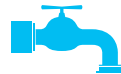
Iako se sve sumnje o privatizaciji vodnih usluga i infrastrukture odlučno odbijaju s političke razine, ispitanici to pitanje nalaze relevantnim. Vrlo je mali broj njih odbacio ikakve sumnje o mogućnosti privatizacije. Izdvajanje vodnih usluga od drugih komunalnih djelatnosti u samostalna poduzeća i okrupnjavanje tih poduzeća u 20 novih svakako olakšava put hipotetskoj privatizaciji,



smatra se. Okrupnjena poduzeća u kojima je uz to i smanjen utjecaj lokalnih zajednica, poželjnija su za privatni kapital i praktičnija za privatizaciju ili podugovaranje (znatno lakši su pregovori s jednim nego više vlasnika poduzeća). Pri izražavanju straha od privatizacije sudionici nisu imali konkretne informacije niti primjere koji upozoravaju na stvarno odvijanje samog trenda, no jasno su izražavali snažan oprez i nedvosmisleno određenje protiv privatizacije. Za to su navodili mnoge razloge, npr. sagledavajući vodu kao ljudsko pravo, kao nacionalno bogatstvo, kao nacionalnu komparativnu prednost i priliku za gospodarski oporavak. Kao razlog protivljenja privatizaciji, navodili su i da ne postoji niti jedno pozitivno iskustvo privatizacije u svijetu te da privatni vlasnik, očekivano, uvodi u vodne usluge logiku profita umjesto logike javnog servisa. Najmanje mogućom ocjenjuju privatizaciju samih izvorišta. Nešto im je manje nezamislivo koncesioniranje ili prodaja poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju, dok kao najblaži oblik ulaska privatnog sektora u vodno gospodarstvo prepoznaju prodaju udjela poduzeća ili *outsourcing* pojedinih djelatnosti.

Zakonom o vodama lokalna infrastruktura za vodoopskrbu i odvodnju (vodovodni i kanalizacijski sustavi) definirana je kao javno dobro. Novim propisima uređeno je da će sva infrastruktura na jednom uslužnom području biti u vlasništvu jednog nadkomunalnog poduzeća jer su u tom slučaju troškovi razvojnih projekata i održavanja niži za iznos poreza na dodanu vrijednost. U slučaju stečaja, likvidacije, ovrhe, preuzimanja poslovnih udjela ili dionica nadkomunalnog poduzeća, lokalna vodna infrastruktura ostaje javno dobro i ne može postati predmet privatnog vlasništva. Unatoč ovim odredbama, neki ispitanici su izrazili skepsu zbog prenošenja vodne infrastrukture u vlasništvo nadkomunalnog poduzeća, a ne u vlasništvo jedinica lokalne samouprave (bez obzira što su jedinice lokalne samouprave vlasnici nadkomunalnog poduzeća) jer se zakonske odredbe koje onemogućuju prodaju infrastrukture mogu promijeniti.

4. PRAKSA UPRAVLJANJA VODNIM USLUGAMA



U nastavku donosimo pregled i ocjenu prakse upravljanja vodnim uslugama, koje temeljimo na kvalitativnoj analizi dokumenata i provedenih intervjua (više informacija o metodologiji u Prilogu 1).

1. Hrvatske vode: monopol na znanje i novac

Ključni *policy* akteri sektora vodnih usluga:

- Ministarstvo poljoprivrede
- Hrvatske vode
- Vijeće za vodne usluge
- Jedinice lokalne samouprave
- Javni isporučitelj vodnih usluga [komunalna poduzeća]
- Korisnici

Puni naziv Hrvatskih voda je Hrvatske vode – pravna osoba za upravljanje vodama. Poslovi Hrvatskih voda su: izrada planskih dokumenata za upravljanje vodama; studijski i analitički poslovi; uređenje voda i zaštita od štetnog djelovanja voda; melioracijska odvodnja; utvrđivanje zaliha voda, skrb o strateškim zalihama voda, vodoistražni radovi; davanje mišljenja na provedbene propise koje donose jedinice lokalne ili regionalne samouprave; poduzimanje drugih mjera za namjensko i racionalno korištenje voda, sufinanciranje gradnje građevina javne vodoopskrbe i nadzor nad namjenskim trošenjem sredstava u gradnji; zaštita voda, navodnjavanje, upravljanje javnim vodnim dobrom, vođenje vodne dokumentacije i jedinstvenoga informacijskog sustava voda, izdavanje vodopravnih akata, stručni poslovi u vezi s davanjem koncesija za gospodarsko korištenje voda, stručni nadzor nad provođenjem uvjeta iz vodopravnih akata i koncesijskih uvjeta [vodni nadzor], obračun i naplata naknada za koncesije za gospodarsko korištenje voda, obračun i naplata vodnih naknada u skladu sa zakonom kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva, upravljanje posebnim projektima određenih Zakonom, odlukom Vlade Republike Hrvatske ili Upravnoga vijeća Hrvatskih voda, te drugi poslovi stavljeni u nadležnost Hrvatskim vodama Zakonom o vodama, drugim zakonom i statutom Hrvatskih voda.

Generalnog direktora i šest članova Upravnoga vijeća imenuje i razrješuje Vlada, na prijedlog ministra, a jednoga člana imenuju i razrješuju radnici, odnosno radničko vijeće Hrvatskih voda.

Hrvatske vode zamišljene su kao jedinstvena pravna osoba *sui generis* za upravljanje svega vezanog uz vode u Republici Hrvatskoj. Zapošljavaju neusporedivo najveći broj domaćih stručnjaka u vodnom gospodarstvu, tako da je ta struka gotovo sasvim koncentrirana u Hrvatskim vodama pa bismo ih mogli okarakterizirati “monopolistom na struku”. Hrvatske vode su i izrađivači nacрта propisa te strateških dokumenata u području upravljanja vodnim gospodarstvom. Uz to, u Hrvatskim vodama koncentriran je najveći udio financijskih sredstava za upravljanje vodnim uslugama. Hrvatske vode, osim novca iz državnog proračuna, raspolažu i novcem od svih naknada koje se naplaćuju korisnicima vodnih usluga, osim naknade za razvoj koja ostaje lokalnom isporučitelju.

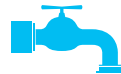
Stručna premoć odnosno monopol iz koje proizlazi utjecaj na regulativu, zajedno s financijskom moći, čini Hrvatske vode središnjim masivnim akterom u čijem su *gravitacijskom polju* jedinice lokalne samouprave, njihova poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju pa i samo Ministarstvo. (*“U stvarnosti Hrvatske vode su alfa i omega svega. Dakle, vi ne možete u Hrvatskoj napraviti ni jedan projekt, a da oni nisu unutra.” “Pretpostavljam da su Hrvatske vode ipak ti koji kroje gospodarsku politiku, naravno za sve to Ministarstvo daje određeno zeleno svjetlo, za sve te njihove projekte”*). Pitanje, koje su često naglašavali sudionici intervjua - u koje ministarstvo bi vode trebale spadati i zaslužuju li vlastito posebno ministarstvo - nikad nije dobilo na važnosti, vjerojatno upravo zbog veličine i samostalnosti Hrvatskih voda.

Na lokalnu, provedbenu razinu javnih usluga vodoopskrbe i odvodnje Hrvatske vode utječu prvenstveno sufinanciranjem radova na infrastrukturi te stručnim smjernicama (*“opet se vraćamo na Hrvatske vode, sve ide od Hrvatskih voda”*). Upravljanje novcem u praksi je čak snažniji upravljački instrument od regulative kojom, kao svojim primarnim instrumentom, upravlja nadležno ministarstvo (*“Ja mislim da Hrvatske vode u velikoj mjeri koriste svoj autoritet koji zapravo proizlazi samo iz njihove pozicije. Možda iz toga što oni imaju novac”*).

Prema mišljenju velikog dijela ispitanika, nejasni su kriteriji kojima su Hrvatske vode u sadašnjoj praksi dodjeljivale novac u (su)financiranju lokalnih projekata. Ispitanici uglavnom pretpostavljaju da postoji neko načelo regionalne ujednačenosti i solidarnosti prema manje razvijenima, ali nisu sigurni provodi li se u praksi. Značajan faktor pri odluci o sufinanciranju je i razina do koje su projekti pripremljeni – kandidati koji su došli do građevinske dozvole, mogu u praksi imati prednost, bez obzira na druga načela dodjeljivanja novca (*“Jer često se događa da u Hrvatskim vodama ovi koji su sposobniji, a koji su možda bogatiji, uzimaju više jer su pripremili priču, a netko drugi nije bio spreman pripremit”*). Siromašne općine često nemaju novca ni za pripremnu dokumentaciju, a nije jasno je li u djelokrugu Hrvatskih voda pomagati općinama u njenoj izradi (*“Govorilo se da će Hrvatske vode za nas izrađivati dokumentaciju do određene faze, ali to se nije dogodilo”*). Ispitanici smatraju da kod kandidiranja projekta za sufinanciranje od strane Hrvatskih voda ulogu igraju veze, poznanstva, ugled i upornost čelnika vodovoda ili općine (*“Kad dođete u Hrvatske vode vidite da tamo defiliraju iz lokalnih zajednica tražeći za sebe nešto. Važno je kojem političkom opredjeljenju spadate, da li ste im simpatični...”*). Prisutno je, smatraju, i lobiranje, zauzimanje utjecajnih osoba za svoj kraj (*“...Nego postavljam pitanje što je prioritet. A onda opet se vraćam na Ministarstvo i na politiku, pa kad malo dublje uđete u to, pa kad vidite koliko projekata ide za neke gradove, onda ih povežete s nekim ministrima i ministarstvima...”*).

Neki ispitanici izražavaju sumnju u kriterije natječaja, jednom kad se sufinanciranje odobri: *“Oni gledaju svoje neke interese. Ako oni nešto financiraju, oni diktiraju uvjete natječaja koji uvijek izgleda kao pogodovanje nekome. Nikad nije jasno zašto su uvjeti natječaja baš takvi kakvi jesu”*, ili u postojanje pogodovanja ili čak korupcije: *“Pogledajte samo cijene ugovorenih radova. Cijena se razlikuje i po pet puta. To ne mogu opravdati ni teren ni poteškoće u izvođenju radova. To je sustav koji strašno puno košta, okreće se puno novca i normalno da se tu pojavljuje korupcija”*.

Ispitanici upozoravaju da je došlo do podčinjavanja domaćih stručnjaka okupljenih u Hrvatskim vodama političkim interesima. Stručnjaci tako daju legitimitet i koruptivnim interesima pojedinih političara, grupacija i stranaka (*“Hrvatske vode koncentriraju znanje i moć te tako Svjetska banka i moćnici kontrolirajući Hrvatske vode kontroliraju sve. To je sve mimo našeg sustava javne nabave, od dobavljača se kupuje po visokoj cijeni i tako se financiraju stranke. Ide se na to da sustavi budu što centraliziraniji, da se upravlja sa što manje mjesta. Naš je sustav potpuno centraliziran”*).



– u općinama se provodi ono što žele Hrvatske vode, govori im se što da rade, gdje da investiraju...
– iako izgleda decentraliziran. Hrvatske vode ne podliježu nikakvom nadzoru, a kontroliraju vrijedne resurse”).

2. Ministarstvo: nedovoljni kapaciteti

Ministarstvo [poljoprivrede] je nositelj vodne politike. Ministar pravilnikom propisuje izdavanje vodopravnih akata granične vrijednosti emisija otpadnih voda, uvjete privremenoga dopuštenja ispuštanja otpadnih voda iznad propisanih količina i graničnih vrijednosti emisija, kriterije i uvjete prikupljanja, pročišćavanja i ispuštanja komunalnih otpadnih voda te iznimno dopuštena ispuštanja u podzemne vode; izdaje vodopravnu dozvolu za zahvaćanje vode u količini većoj od tri i pol milijuna prostornih metara godišnje radi njezine prodaje na tržištima drugih zemalja; dostavlja Hrvatskim vodama podatke o odlukama i ugovorima o koncesijama za gospodarsko korištenje voda te o naknadi za koncesiju; obavlja upravni nadzor nad Hrvatskim vodama, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u provedbi javnih ovlasti na temelju Zakona o vodama i propisa donesenih na temelju Zakona, osim u dijelu nadzora koji obavlja Vijeće za vodne usluge; utvrđuje ispunjenje uvjeta iz propisa koji propisuje posebne uvjete tehničke opremljenosti te brojnosti i stručnosti zaposlenika pravnih osoba za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje; obavlja nadzor nad ispunjenjem ugovora o koncesiji za gospodarsko korištenje voda itd.

25

U percepciji ispitanika Ministarstvo je manje prisutno u radu lokalnih isporučitelja od Hrvatskih voda – uglavnom kroz zakone, uredbe i inspekcijski nadzor (*“Vodnogospodarstvena inspekcija koja je pod nadležnosti Ministarstva poljoprivrede definitivno je tu najveći kontrolor svega i mi smo više puta godišnje pod njihovim nadzorom”*). Lokalni isporučitelji u mnogo su tješnjoj i redovitijoj interakciji s Hrvatskim vodama, bilo u svakodnevnom radu kada su u kontaktu s regionalnim vodnogospodarskim odjelima (VGO) ili kada je riječ o istražnim radovima za nova crpilišta, tehničkoj pomoći ili pri financiranju infrastrukturnih projekata. Dojam je ispitanika da u Ministarstvu prevladava pravnički i ekonomski kadar, a u Hrvatskim vodama stručni, inženjerski.

Upravljanje iz Ministarstva ocijenjeno je od ispitanika kao birokratsko, jednosmjerno, udaljeno od stanja na terenu i, ponekad, *s visine* (*“Na određene manjkavosti zakona koje sam ja na javnoj raspravi rekao oni su u Ministarstvu odgovorili ‘pogriješili smo i nećemo vam slati inspektore za to’. Eto toliko o tome. Inspekcije se koriste dnevno-politički i represivno”*). Upravljanje iz ministarstva ocijenjeno je od ispitanika kao prilično birokratsko, jednosmjerno i udaljeno od stanja na terenu. Terenska razina, ali i neovisni stručnjaci, znaju imati poteškoća s razumijevanjem odredbi, pri čemu u zadnje vrijeme pomaže Vijeće za vodne usluge kao tumač. To se podudara s dojmom ispitanika da kadru u Ministarstvu nedostaje iskustva i mentorstva starijih kolega u bavljenju vodnim uslugama.

O distanciranom i birokratiziranom načinu upravljanja najbolje govore prakse usvajanja novih strateških dokumenata i regulative, kao primjerice u procesu donošenja Uredbe o uslužnim područjima, na što ispitanici imaju mnogo prigovora: lokalna razina nije upitana za mišljenja, po predstavljanju prijedloga dan im je kratak rok za komentiranje, studija nizozemskih konzultanata na osnovu kojeg je uredba donesena nikada nije prevedena na hrvatski jezik i objavljena, a neki ispitanici kažu da su ignorirani njihovi upiti za uvid u studiju. Zakonodavac općenito nije zainteresiran za sugestije isporučitelja (*“To je korektan odnos, osim što zakonodavac ne želi slušati komunalce o onome što se njima dešava na terenu, odnosno Ministarstvo, država idu nekim svojim putem i teško da će njih netko omesti u tome”*).

S lokalne razine izostaju aktivnosti upravljanja kojima se povezuju informacije iz susjednih zemalja, a te primjedbe idu na adresu Ministarstva. Isporučitelji koji vodu crpe iz izvorišta povezanih s tokovima iz susjedne države ukazuju na to da nijedna institucija u državi nije informirana o radovima i zbivanjima u susjednoj državi koji utječu na trenutnu ili dugoročnu kvalitetu vode. To se, po njihovu mišljenju, ne može raditi s razine poduzeća ili jedinice lokalne samouprave, već s državne razine.

3. Vijeće za vodne usluge: birokratska rješenja

U skladu sa smjernicama Strategije upravljanja vodama i odredbama Zakona o vodama, radi osiguranja zakonitosti u području određivanja cijene vodnih usluga i naknade za razvoj 2010. osnovano je **Vijeće za vodne usluge kao neovisno tijelo radi osiguranja zakonitosti u području određivanja cijene vodnih usluga i naknade za razvoj**. Ciljevi nove politike gospodarenja vodama, između ostalog, uključuju uvođenje načela ekonomske cijene vode i punog povrata troškova. Također, cijena vodnih usluga ne može pokrivati troškove neekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga. Uloga Vijeća za vodne usluge jest kontrola slučajeva podcijenjenih ili precijenjenih tarifnih politika cijene vode lokalnih jedinica i isporučitelja vodnih usluga. Uz to, Vijeće predlaže Vladi mjerila za izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i vrste troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, te najnižu količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva. Vlada je na prijedlog Vijeća donijela Uredbu o najnižoj cijeni vodnih usluga i troškova koje ona pokriva i Uredbu o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga. Pri nadzoru zakonitosti Vijeće je ovlašteno rješenjem u upravnom postupku obustaviti izvršenje nezakonite odluke. Protiv odluke Vijeća nije dopuštena žalba, ali je dopušten upravni spor koji se rješava u hitnom postupku (*“Vijeće djeluje više represivno. U trenutku kad država nešto odluči onda to Vijeće počne stiskati”*).

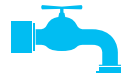
Vijeće čini devet članova iz redova stručnjaka s područja vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, upravljanja vodama, gospodarstva, javnih financija i drugih područja. Imenuje ih i razrješuje Sabor, na prijedlog Vlade, na razdoblje od pet godina. Osnivanje Vijeća predstavlja novinu u hrvatskoj vodnogospodarskoj zakonodavnoj tradiciji.

Dio ispitanika nije upoznat s ulogom Vijeća za vodne usluge ili ta uloga nije sukladna njihovim očekivanjima (*“Očekivali smo da će to tijelo biti partner, a mislimo da nije...Oni su opet neko tijelo koje je jako odvojeno u načinu razmišljanja, u poznavanju situacije, jako je odvojeno od konkretnih problema na terenu. I onda jednostavno tu postoji taj ponor između nas i njih, znači oni tumače nekakve propise na nekakav kancelarijski sistem: evo, sjedneš i onda to tako objasniš. To je zapravo tako neprovedivo... Nekoliko prezentacija su upravo oni inicirali, sazvali prema komunalnim društvima za područja cijele države, nakon kojih su ljudi koji su tamo bili prisutni vrlo malo odgovora dobili, najmanje potrebnih na svoja pitanja i svoje djelatnosti. To što su čuli, mi nismo mogli provesti u život. Opet smo se morali sami snalaziti”*).

S obzirom na značajne ovlasti koje ima, za očekivati je da će dionici i šira javnost s vremenom bolje razumjeti njegovu ulogu.

4. Jedinice lokalne samouprave: upravljači bez novca

Jedinice lokalne samouprave dužne su osigurati obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Suglasnost na odluku o cijeni vodnih usluga daju gradonačelnici, odnosno općinski načelnici iz jedinica lokalne samouprave na vodoopskrbnom području, odnosno području aglomeracije. Suglasnost ne smije biti uvjetovana. JLS su osnivači i vlasnici poduzeća za vodoopskrbu i



odvodnju (isporučitelja) na svom području. Kao takvi postavljaju upravu (skupštinu) i nadzorni odbor poduzeća. JLS, odnosno gradska ili općinska vijeća, odlučuju o potrebama za investicijskim projektima (*“Znači, samo planiranje konkretnih potreba našeg stanovništva je isključivo naše, ali naravno mora biti u skladu s višom razinom, strategijama i sa zakonom”*). JLS financiraju infrastrukturne projekte, no zbog slabe financijske moći, većina JLS ovisna je o sufinanciranju, dosad prvenstveno od strane Hrvatskih voda, a i od strane europskih fondova, resornog i drugih ministarstava te zaduživanjem (*“Ja smatram Hrvatske vode vrlo, vrlo bitnim za komunalna poduzeća. Znači, čak mislim da su one nama, rekao bih, na neki način majka. A mi smo sinovi i kćeri. Tako da itekako mislim da je bitna njihova uloga”*). Milijunski iznosi potrebni za neki infrastrukturni projekt premašuju godišnje proračune nekih gradova i općina. Kada se lokalnim proračunom ne može pokriti lokalni udio financiranja, pribjegava se zajmovima zbog čega se povećava cijena vode. U zadnje vrijeme, a ubuduće sve više, sredstva se prikupljaju unaprijed kroz naknadu za razvoj, o čemu odluku donosi gradsko ili općinsko vijeće. Sredstva od naknade uplaćuju se na namjenski račun lokalnog isporučitelja vodne usluge.

Izdvajanjem vodnih usluga iz objedinjenih djelatnosti komunalnih poduzeća, gradovi i općine izgubili su mogućnost za prelijevanje novca iz jedne komunalne djelatnosti u drugu, što su najčešće koristili za subvencioniranje cijene vode. Uz to im je i zakonski zabranjeno doniranje komunalnom poduzeću, kao i zaduživanje u vodnogospodarskim projektima na svote veće od 20% proračuna.

5. Ulaganja u infrastrukturu: nerealni planovi za političke potrebe

Zbog visokog udjela sufinanciranja infrastrukturnih projekata (prvenstveno od strane Hrvatskih voda), gradovi i općine ne snose mnogo financijske odgovornosti. To ima za posljedicu napuhivanje projekcija rasta stanovnika i potrošnje ili građenje infrastrukture za nepostojeće industrijske zone, optimistično i obilato ucrtavane u prostornim planovima (*“Ne biste vjerovali da Hrvatske vode nemaju poluga i načina da obuzdaju totalnu nerealnost lokalnih zajednica. Svi su nam kapaciteti za 50% preveliki. Zbog čega? Jer je pod navodnicima badava”*). Ispitanici smatraju da gradovi i općine znaju što su realne i prioritetne potrebe, a pretjerivanje im potiču velika bespovratna sredstva iz Hrvatskih voda, velikog centraliziranog sustava koji, očekivano, preferira velike zahvate (*“...postoje interesni lobiji koji navlače na nove projekte gdje mogu više zaraditi – građenje bespotrebnih kapaciteta. ... predimenzionirane mreže, prevelika razina sigurnosti, neprimjerena za naše ekonomske mogućnosti, beskorisni rezervatski prostori, preveliki profili cijevi, itd.”*).

Lokalne vlasti prilikom odlučivanja i ulaganja vode se i motivom osiguranja izborne podrške. Tako su, prema iskustvima sudionika u nekim gradovima lokalne vlasti proširile vodovodnu mrežu i na nelegalna naselja, s motivom pridobivanja glasova. Naime, preduvjet za legalan priključak nekog objekta na vodovodnu mrežu je, između ostalog, građevinska dozvola. Neusklađenost s propisima rješava se uvođenjem “privremenog priključka”, koji vrijedi dvije godine.

U nekim općinama i gradovima krediti za proširenje mreže toliko su opteretili cijenu usluge – a tu je i jednokratni trošak samog priključenja – da se stanovništvo do kojeg je ta vodovodna mreža doprla ne želi na nju priključiti jer im je jeftinije ostati na starom načinu opskrbljivanja vlastitom cisternom ili bunarom (*“Imamo masu slučajeva da vučemo cijevi i desetke kilometara ni za koga. Imate cijele kvartove gdje vam ljudi ne žele vodu, zbog cijene priključenja. Imaju bunare. U prigradskim kvartovima dosta problema ima”*). S obzirom da

je pred Hrvatskom zadatak ubrzanog proširenja vodovoda i kanalizacija pa i u mala mjesta, pitanje je hoće li se usluge uvoditi i slučaju protivljenja samih korisnika i, konačno, tko će sve to platiti?

I Hrvatske vode snose odgovornost za velike gubitke jer radije podupiru proširenja mreže nego sanacije, smatra dio ispitanika. Sustav je dosad bio ustrojen tako da se za gubitke nije marilo, naročito kod izdašnih vodocrpilišta – jeftinije je bilo platiti koncesiju, odnosno vodoopravnu dozvolu i troškove struje i obrade vode od koje se visoki postotak gubi, nego ulaziti u skupe projekte obnavljanja dotrajalih cjevovoda (*“E sad, naravno da se uvijek radi o novcu, i pitanje kod smanjivanja gubitaka je što vas više košta, u konačnici. ... Pa kad sračunate da vas popravak tih cijevi košta šest puta više nego što plaćate ovu struju, onda nećete to popravljati”*). U dosadašnjoj praksi isporučitelj je za crpljenje plaćao Hrvatskim vodama prema količinama fakturiranim korisnicima isporučene vode, a ne s izvorišta zahvaćenoj količini. Ta praksa će se s novom regulativom izmijeniti jer će isporučitelj naknadu i porez plaćati na svu vodu koju zahvati s izvorišta.

6. Poduzeća za vodne usluge: izvršitelji koje se malo toga pita

Javni isporučitelj vodnih usluga javne vodoopskrbe ili javne odvodnje je trgovačko društvo u kojem sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu imaju jedinice lokalne samouprave, odnosno ustanove u potpunom vlasništvu jedinica lokalne samouprave. U Hrvatskoj ih sada postoji oko 160. Javni isporučitelj vodne usluge ne može obavljati druge djelatnosti osim javne vodoopskrbe i javne odvodnje, te ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe, izvođenja priključaka, umjeravanja vodomjera i proizvodnje energije za vlastite potrebe ako ispunjava uvjete iz posebnih propisa. Treća osoba ne smije steći vlasnički udio, niti isporučitelj smije obavljati druge djelatnosti, inače gubi status javnog isporučitelja vodnih usluga i pravo obavljanja djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje.

Iako snose krajnju odgovornost, isporučitelji ne sudjeluju na značajan način u kreiranju javne politike pružanja vodnih usluga (*“Mi osjećamo i ne bježimo od nje, da je odgovornost na pružatelju vodne usluge. On je taj koji je odgovoran za uslugu koju radi, koju je propisao zakon. Međutim, tu odgovornost ne prate prava – njemu su vezane ruke oko razvijanja sustava, oko ulaganja u sustav. Ne govorim samo o materijalnoj strani, nego o osmišljavanju napretka, optimizaciji. Nije nam teško zbog odgovornosti, fale nam prava. Fali nam uho koje treba naš glas čuti i uvažiti tamo gdje smo u pravu, ili da nas tumačite da nismo u pravu”*).

Odluke Vlade, Ministarstva i Hrvatskih voda donose se bez pružanja prilike isporučiteljima da nešto sugeriraju te im se priopće uz relativno kratak rok za kritike. Kao jedan način da se glas isporučitelja ojača spomenuto je osnaživanje udruge javnih isporučitelja - Hrvatske grupacije vodovoda i kanalizacije. Isporučitelji vodnih usluga izgubili su mogućnost da na svom vodoopskrbnom području sami izvode veće radove rekonstrukcije dijela mreže ili proširenja mreže. Ako su nekada vodovodna poduzeća imala u svom sastavu sve što je potrebno za izvođenje većih građevinskih radova, morali su tu djelatnost izdvojiti u posebno poduzeće. Ti poslovi obavljaju se sada preko javnog natječaja. Većina ispitanika takvu odredbu smatra pozitivnom, jer misle da je teško postići isplativost mehanizacije ili broja zaposlenih koji nisu uposleni puno radno vrijeme (*“Neisplativo je da imate operativu koja radi samo jedan mjesec u godini. Za to imamo vanjske partnere.”*). Ono što ispitanici nalaze problematičnim je da su isporučitelji iz svog djelokruga izgubili i nadziranje infrastrukturnih radova, za što se javnim natječajem angažira neka druga firma, pa tako nakon izgradnje isporučitelj dobiva u odgovornost upravljati sustavom čiju izgradnju nije nadzirao.



7. Unutarnja organizacija poduzeća: između politike i vlastite sigurnosti

Direktor se bira imenovanjem od skupštine javnog isporučitelja, dakle od vlasti JLS koja ima većinsko vlasništvo nad isporučiteljem, ili javnim natječajem, kako je već propisano društvenim ugovorom pojedinog isporučitelja. Čak i u ovom drugom slučaju direktor je često stranačka osoba. Uplitanje politike u rad komunalnih poduzeća, prvenstveno kroz biranje direktora po političkom ključu ocijenjeno je od dijela ispitanika štetnim jer smatraju da je djelatnost javnog isporučitelja vodnih usluga jasno propisana, te traži stručno a ne političko vođenje. Ovo mišljenje u dobroj se mjeri kosi s mišljenjem drugog dijela ispitanika koji ističu središnju, uvjetno rečeno političku, ulogu direktora poduzeća u povezivanju različitih i brojnih aktera čiji je doprinos nužan za ostvarenje nekog infrastrukturnog projekta (*“Direktor vodovoda je taj koji će predložiti gradonačelniku ili čelnom čovjeku lokalne samouprave ‘Ja planiram dogodine raditi ovo i ovo, trebaju mi sredstva’. I onda ga treba uvjeriti da je to tako. Znači, na čelnom čovjeku vodovoda je inicijativa”*).

Ispitanici smatraju nužnim da su direktori komunalnih poduzeća osposobljeni za korištenje EU fondova, projekata, tehnologija, zakona i sl., da bi se podigla kvaliteta usluge i da bi se uopće uspjelo izvršiti preuzete zahtjevne obveze i europske direktive (*“Ta poduzeća trebaju biti organizirana tako da su funkcionalno i financijski održiva i da tu nema previše petljanja lokalne politike, primjerice kroz diktiranje prezapošljavanja. S druge strane, lokalna politika mora razumjeti da mora biti potpora vodovodima, onda usluga može biti kvalitetna”*).

Većina društava je organizirana isto: imaju službu financija i računovodstva, pravnu službu, tehničku službu i ured direktora. Nešto veća poduzeća podijeljena su na sljedeći način: ured direktora, služba financijskih i računovodstvenih poslova, služba općih, pravnih i kadrovskih poslova, služba centralnog informatičkog sustava, sektor proizvodnje i skladištenja vode, sektor razvoja i izgradnje, služba održavanja vodovodne mreže, služba održavanja mreže odvodnje.

Radnici se osposobljavaju kroz probni rad, postupno usvajanje iskustva i preuzimanje odgovornosti. Odgovorni su poslovođi i tehničkom direktoru. U radu se moraju pridržavati općih i tehničkih uvjeta (*“On mora imati i dio autonomije, ali uz puno svijesti da ne naštetiti sustavu ni korisniku”*). Riječima jednog ispitanika radnika, neki radnici preferiraju autonomiju, a neki “klasičnu šablonu”. Organizacija je postavljena tako da se može hitno intervenirati na kvarove. Primjerice, veći vodovodi imaju dežurstva 24 sata dnevno, dok su u najmanjim isporučiteljima određeni dežurni radnici koji su raspoloživi za intervencije i u neradne dane vikenda. U primorskim krajevima za vrijeme turističke sezone opterećenje sustava se povećava i do pet puta, što od organizacije javnog isporučitelja zahtijeva velike prilagodbe. Spomenuta je i normiranost rada od strane Hrvatskog zavoda za norme (*“Njihov rad je normiran. Zna se u današnjem danu što on posla može napraviti, za radni dan odnosno osmosatno radno vrijeme. Onaj na mijenjanju satova, onaj na rješavanju puknuća...”*). Vanjski partneri javnog isporučitelja biraju se procesom javne nabave. Oni obavljaju za isporučitelja razne vrste poslova i usluga, od informatičkih, automehaničarskih, do većih radova kada treba mehanizacijom otkopati mjesto puknuća cijevi i sl.

Zaposlenici u javnim isporučiteljima iskazuju da su svjesni percepcije kako u javnim poduzećima ima previše zaposlenih, te kako je tamo zaposlenje sigurno, a posao lagodan. Priznaju da je tako bilo i da još u nekoj mjeri jest, ali da se stvari mijenjaju. Često kao ilustraciju navode koliko je zaposlenih bilo nekada, a koliko ih je sada. Neki smatraju da je potrebno dodatno smanjiti broj zaposlenih u administrativnim poslovima, a u osnovnoj terenskoj djelatnosti čak i povećati. Nad-

zor nad isporučiteljem vodnih usluga provode različita tijela: nadzorni odbor, skupština, gradsko ili općinsko vijeće JLS koje su vlasnici, kroz redovna izvješća direktora, državna revizija po najavi, vodopravni inspektori, inspektorat za radne odnose itd.

8. Građani služe kao birači i potrošači

Sustav javnih vodnih usluga građane tretira kao potrošače, kao kupce usluge. U tom smislu uvažava se pravo na informiranost i nastoji se otvoriti kanale za pritužbe: e-poštom, obrascima na internetu, telefonski, primanjem u uredovno vrijeme. Građanima se obavijesti šalju preko web stranica poduzeća i preko lokalnih medija, poštom uz mjesečne račune, a u manjim sredinama i na izravni način.

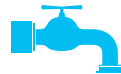
Ako bismo se htjeli na teorijskoj razini pozabaviti korisničkom perspektivom i idejom uključivanja korisnika u promišljanje i pružanje usluga koristan bi nam bio teorijski koncept kontinuuma participacije [Hart, 1992, prema Steel, 2005; Skokandić i Urbanc, 2009] kojim se ilustrira postupnost i složenost progresivnog uključivanja korisnika u oblikovanje i provedbu politike, u našem slučaju politike javne vodoopskrbe i odvodnje. Na dnu kontinuuma nalaze se tako najniže razine uključenosti korisnika, manipulativna i tokenistička, koje stavljaju korisnika u poziciju isključivog slijeđenja uputa stručnjaka, tj. pasivnog korištenja usluge ili eventualno traže od korisnika da iznesu svoje mišljenje, a koje ima minimalan utjecaj na sam ishod. Na višim pozicijama kontinuuma participacije nalazi se razina informiranog pristanka. Ta razina podrazumijeva konzultiranje i informirano sudjelovanje korisnika u provođenju politike. To bi primjerice značilo provođenje konzultacijskih lokalnih referenduma o npr. proširenjima mreže. Slijedi razina zajedničke inicijative i razina inicijative korisnika koje obje označavaju iniciranje i provođenje ideja od strane korisnika, uz različite mogućnosti sudjelovanja drugih aktera. Razina participacije građana u hrvatskoj javnoj politici upravljanja vodoopskrbom i odvodnjom nalaze se na najnižem stupnju – pasivna konzumacija i pravo na informaciju kao maksimalna zamisliva vrednota i cilj.

Prisutan je i pristup građanima kao prema biračima jer je pozicija direktora poduzeća *de facto* politička. Direktori često ističu kako su njihova vrata uvijek svakome otvorena (*“Odnosi s građanima? Iznenađujuće dobri, ali vjerojatno zbog toga jer moraju biti bliski s biračima koji biraju lokalne političare o kojima oni ovise tako da jednostavno taj krug... pa su prema građanima bliski i prijateljski nastrojeni”*). Utjecaj građana na rad isporučitelja je institucionalno omogućen jedino posredno, kroz lokalne izbore, jer su JLS vlasnici i nadziratelji komunalnih poduzeća. Mogućnost utjecaja preko mjesnih odbora odnosno gradskih kotara tek je spomenuta od nekih ispitanika.

U regulativi, a sve češće i u praksi propisan je trgovinski odnos u kojemu je korisnik usluge kupac (*“Stvarno se sada gleda vodna usluga kao djelatnost koja mora ostvariti povrat svojih troškova. Dosad to nije bilo tako, bilo je kao zdravstvo – meni treba voda, ja je ne mogu plaćati, ali se ipak koristila.”*).

9. Udruge i građani: nedovoljno educirani i neaktivni

Građani su zainteresirani za cijenu, dok za ostala pitanja vodnih usluga uglavnom nisu. Prema ispitanicima, oni nisu svjesni neodrživosti dosadašnje cijene u velikom broju gradova i općina, koju smatraju uglavnom skupom. Građani bi, prema sudionicima intervjua, trebali biti upućeni u načine funkcioniranja poduzeća, zašto je cijena vode takva kakva jest, koji su projekti u tijeku, u planu, i sl. Neki ispitanici su kritizirali i ponašanje medija, koji se premalo informiraju i žure sa senzacionalističkim naslovima o korupciji ili rastrošnosti.



Prisutno je kod dijela građana shvaćanje vodnih usluga kao univerzalnog prava koje se ne mora plaćati, što nekad stvara poteškoće isporučiteljima u odnosu s njima. Tome svakako pridonosi loša ekonomska situacija. Kritizirana je niska razina kulture i discipline građana kod korištenja odvodnje. Ispitanici ističu važnost uvođenja edukacije od malih nogu, tj. podučavanje djece u vrtićima i školama o očuvanju vodnih resursa te primjećuju da se tu generacijski već vidljivo napredovalo (*"Vjerojatno da opća ekonomska situacija zapravo građane blokira u jednoj širini razmišljanja i tog pružatelja se zbog toga doživljava negativistički. Ne pojedinca, ne čovjeka, nego sustav. Sustav je za njega skup. On smatra da ima pravo na vodu, da je došla Bogom – pala je i šta sad? Ti tamo moraš trošiti neku struju, neke kemikalije, šta ti spominješ...? I tek kad ga dovedeš tamo u neku tvornicu pa vidiš da je tamo unutra ušla neka smeđa, neka blatna voda... i tamo kroz pet objekata nešto se vrti, nešto se miješa, nešto se dodaje, tamo neki ljudi prolaze, delaju, čiste, i na kraju vidiš ti ispolirana pitka voda. I netko tamo pije i on je zdrav čovjek. I onda te počnu gledati. Ali malo ljudi nađe vremena za to... Neki ipak dođu, organiziraju izlete, najčešće su to penzioneri, škole, pa se tu stvara neka veća širina gledanja da to nije nešto što je Bogom dano. Ona je pala s neba, ali netko o toj vodi i dalje brine. I to košta. I tu se ta svijest polako popravlja"*).

Civilno društvo prema ispitanicima nema za sada istaknutu ulogu. Iznimka je tek udruga za zaštitu potrošača, koja je dosta prisutna u nadziranju cijene i naplate. Udruge su prisutnije u ekološkom aspektu gospodarenja vodama, primjerice zaštiti vodocrpilišta, što nije bilo u fokusu našeg istraživanja. U rijetkim izjavama vezanima za civilno društvo, ispitanici ističu potencijal udruga (*"Čini mi se da jedino udruge civilnog društva uspiju nešto napraviti. Pojedincu je to teško. Jednostavno, deklarativno su otvoreni za suradnju, ali vas u praksi na neki fini način izignori-raju"*), ali i potrebu za više edukacije i sustavnijeg bavljenja područjem (*"Obično se od ekoloških tema naprave neke fame, kao neki bljesak koji se brzo ugasi. Našoj je javnosti servirano najviše tih dramatičnih trenutaka pa su, ako nisu strukovno potkovani, ljudi izmanipulirani. Od toga nema koristi."*) *"...A što se tiče bottom-up pristupa, pristupa široke javnosti: ove organizacije sve koje se time bave bih želio da se više bave strukom i da ne misle zato jer su pročitale nekoliko članaka da su postali eksperti za to područje. Tako da te neke rasprave koje se kod nas vode nisu na razini. Vođe tih NGO-a padaju pod utjecaj određeni interesnih skupina i onda se rasplamsavaju tako žestoke, žučne diskusije koje nemaju uporišta u struci. Njima želim u tom smislu da se ekipiraju, da budno paze, da si naprave program rada, da surađuju s tim istim stranama koje u tom smislu nadziru"*).

5. QUO VADIS HRVATSKA?



Razmotrimo li ono što smo saznali iz provedenih intervjua kroz prizmu triju modela upravljanja objašnjenih na početku, zaključujemo da u sustavu vodoopskrbe i odvodnje u Hrvatskoj dominira model nemoderniziranog birokratskog upravljanja. To znači da postoji centraliziran, autoritativan i izrazito hijerarhijski proces upravljanja vodnim uslugama u kojem se naredbe spuštaju sa viših razina na niže bez prevelikih konzultacija. Na vrhu te hijerarhije, bez obzira na formalnu podređenost nadležnom ministarstvu, nalaze se Hrvatske vode kao javna ustanova koje istovremeno drži monopol na ekspertizu i novac bez kojih nije moguće napraviti ni jednu važniju investiciju. Pri dnu piramide su vodoopskrbna poduzeća koja su formalno podređena isključivo jedinicama lokalne samouprave, no ni poduzeća ni jedinice lokalne samouprave nemaju dovoljan financijski kapacitet za samostalno kreiranje politike vodoopskrbe već su upućeni na financijske transfere s centralne razine. Birokratsko upravljanje u vodnim uslugama očituje se i u činjenici da vodne usluge pružaju isključivo javna poduzeća kao javnu uslugu za što su odgovorne i centralna i lokalna vlast.

Istovremeno, na obje razine sustava (lokalnim i centralnoj) prodire duh novog javnog menadžmenta. Elementi istog su prisutni već neko vrijeme jer je u Zakonu o vodama omogućeno sudjelovanje privatnog sektora u pročišćavanju otpadnih voda na temelju čega su sklopljeni koncesijski ugovori sa privatnim poduzećima za pročišćavanje otpadnih voda u Zagrebu i Zaprešiću. O rezultatima tog modela je dovoljno reći da pročištač u Zaprešiću još uvijek nije u potpunosti profunkcionirao iako je ugovor sklopljen 2006. godine, a u Zagrebu je s tvrtkom kćeri austrijskog poduzeća WTE i njemačkog poduzeća RWE sklopljen koncesijski ugovor nedostupan javnosti koji je Državni ured za reviziju u svom izvješću za 2012. godine proglasio štetnim za Grad Zagreb i njegove građane jer privatnim poduzećima omogućuje dobit od čak 46 %. Elementi novog javnog menadžmenta se pojavljuju i u reformi u vidu ostvarenja načela ekonomske cijene vode i punog povrata troškova te izdvajanjem vodnih usluga iz objedinjenih djelatnosti komunalnih poduzeća, odnosno specijalizaciji. Također, u vodnim poduzećima sve je češća praksa vanjskog podugovaranja ('outsourcing') prvenstveno građevinskih poslova. Država je pred sebe, u prilagodbi vodno-komunalnim direktivama EU stavila ambiciozan zadatak koji će zahtijevati ubranu izgradnju i značajna financijska sredstva. No, pitanje je kako nabaviti potreban novac i na koje će aranžmane država i lokalne samouprave pristati da bi ga dobili. Iskustva gradova koji su otišli korak dalje u novom javnom menadžmentu te proveli privatizaciju vodnih usluga jasno pokazuju da privatizacija nije pružila željena ulaganja niti porast kvalitete usluge, već je dovela do rasta cijena i preusmjerila novac građana u profit vodnih korporacija.

Trebamo li se bojati privatizacije vodnih usluga i infrastrukture u Hrvatskoj?

Većina uključenih u sustav upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj slaže se da se vodu ne treba i ne smije privatizirati. Zakonom o vodama lokalna infrastruktura za vodoopskrbu i odvodnju je definirana kao javno dobro u javnoj upotrebi, a izuzev pročišćavanja otpadnih voda usluge vodoopskrbe i odvodnje ne mogu se povjeriti privatnom poduzeću. Ideja privatizacije nikad se nije eksplicitno pojavila ni na dnevnom redu Vlade niti bilo kojeg od hrvatskih gradova, kao ni bilo koje političke stranke koja sudjeluje u radu institucija. U ovom trenutku sasvim je sigurno da kod nas nije moguće graditi politički program na ideji privatizacije vodnih usluga. Iz ovog bismo mogli pomisliti da se nemamo čega bojati. No, u primjerima iz našeg bližeg daljnjeg okruženja gdje je privatizacija provedena, primjetno je da privatizacija ni tamo nije uživala veliku podršku. Stoga je vrijedno promotriti koji su to elementi prethodili privatizaciji vodnih

usluga u europskim zemljama i usporediti ih s hrvatskim trendovima. Sljedeći procesi, provedeni u hrvatskoj vodnoj reformi pojavljivali su se prije privatizacije vodnih usluga u drugim europskim zemljama:

Specijalizacija, odnosno odvajanje iz postojećih multifunkcionalnih komunalnih poduzeća vodnih usluga u nova zasebna poduzeća. Vodna poduzeća postaju odvojena od drugih komunalnih usluga te se u skladu s načelom potpunog povrata troškova izbjegava prelijevanje viškova i manjkova između različitih komunalnih djelatnosti čime se potencijalno gube sinergijski efekti javnog sektora.

Okupnjavanje vodnih poduzeća na razini manjeg broja uslužnih područja. Ovu mjeru su neki ispitanici okarakterizirali kao pripremu za privatizaciju komunalnih poduzeća. Iako okupnjavanje evidentno može imati i određene prednosti u unaprijeđenju kapaciteta i efikasnosti vodnih poduzeća, najpoznatiji primjer opsežne privatizacije vodoopskrbe u Engleskoj i Walesu pokazuje da je upravo okupnjavanje bio prvi korak nakon čega su okupnjena poduzeća stavljena pod ingerenciju vlade i nakon nekoliko godina prodana na burzi.

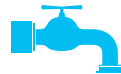
Vlasništvo nad vodnom infrastrukturom isključivo u vlasništvu okupljenih komunalnih poduzeća, a ne jedinica lokalne samouprave. Ovu mjeru su neki ispitanici ocijenili kao pripremu za privatizaciju vodne infrastrukture. Iako je taj strah vjerojatno neopravdan i zahtjeva brojne zakonske izmjene kako bi se omogućila privatizacija vodne infrastrukture činjenica je da za razliku od komunalnih poduzeća jedinice lokalne samouprave ne mogu otići u stečaj niti biti prodane zajedno sa svojom imovinom.

Načelo ekonomske cijene vode i punog povrata troškova kao jedan od osnovnih ciljeva nove politike upravljanja vodama u Hrvatskoj. Teško je pronaći preciznu definiciju ovog načela i očito je da se u određivanju komponenti cijene vodnih usluga koju plaćaju potrošači u stvari ipak predviđa proračunsko financiranje razvoja infrastrukture. Međutim, ovako sročeno načelo dopušta interpretaciju da se vodne usluge moraju financirati isključivo iz njihove prodaje na tržištu tj. bez sufinanciranja iz javnog proračuna.

Unatoč pojavljivanju ovih elemenata u vodnoj reformi mišljenja smo da u Hrvatskoj kratkoročno ne prijeti privatizacija vodnih usluga i infrastrukture. S druge strane, održavanje statusa quo, odnosno postojećeg neučinkovitog, klijentelističkog i ponekad koruptivnog upravljanja vodnim uslugama može dugoročno pridonijeti privatizaciji vodnih usluga i vodne infrastrukture da bi se vratili dugovi komunalnih poduzeća koji su nastali takvim neracionalnim trošenjem javnog novca za privatne interese. Da bi razumjeli zašto smatramo da privatizacija nije rješenje za probleme javnog upravljanja vodnim uslugama potrebno je dublje analizirati političku ekonomiju vode, povijest vodnih usluga kao i varijante i povijest privatizacije vodnih usluga.

Zašto privatizacija vodnih usluga nije rješenje?

Privatizacija vodnih usluga velika je svjetska politička i ekonomska tema od početka 1990-ih. Primjenu ove neoliberalne mjere snažno zagovaraju različite međunarodne organizacije i razvojne banke. Paralelno, a i povezano s tim, događa se razvoj i okupnjavanje globalnih korporacija u području vodoopskrbe i odvodnje, među kojima su najvažnije francuske Veolia i Suez, španjolska Fomento de Construcciones Y Contratas (FCC) te njemačka RWE. Ove su korporacije, zajedno s lokalnim i regionalnim partnerima sudjelovale u većini privatizacija vodnih usluga i infrastrukture diljem svijeta i trenutno opskrbljuju vodom oko 13% svjetske populacije.



No, da bismo razumjeli upravljanje vodoopskrbom i odvodnjom i što znači privatizirati ih - korisno je krenuti od tri pitanja:

1. Tko je odgovoran za opskrbu?
2. Tko isporučuje uslugu?
3. Tko je financira, odnosno plaća?

◆ Ad 1. Od druge polovice 19. stoljeća u većini dijelova svijeta uspostavljen je standard prema kojem je odgovornost za vodoopskrbu i odvodnju javna. Država brine da cijelo stanovništvo ima pitku vodu i odvodnju, a način organizacije ovih usluga je predmet javnih politika.

◆ Ad 2. Isporuka može biti organizirana javno ili privatno, odnosno u različitim kombinacijama i omjerima privatnog i javnog. Kada danas govorimo o privatizaciji vode, govorimo upravo o odgovoru na ovo pitanje. Privatizacija je dakle javna politika koja opskrbu vodom i odvodnju organizira kroz sudjelovanje privatnog sektora. Načini tog sudjelovanja mogu biti različiti - od dugoročnih koncesija i javno-privatnih partnerstva, prodaje vlasničkih udjela u vodnim poduzećima pa sve do prodaje fizičke vodne infrastrukture.

◆ Ad 3. Financiranje usluga je uvijek, barem djelomično privatno, budući da cijenu, kao i kod drugih komunalnih usluga direktno plaćaju potrošači. Financiranje može biti (i najčešće jest) javno u onoj mjeri u kojoj se u vodoopskrbu i odvodnju ulaže javni novac - bilo kroz subvencije potrošačima ili poduzećima, bilo kroz investicije, bilo kroz garancije za zajmove ili neki drugi oblik javne potrošnje. Pitanje u kojoj je mjeri financiranje usluga javno odnosno privatno nije direktno povezano s time isporučuje li usluge javni ili privatni sektor.

Zašto je ideja privatizacije vode toliko atraktivna?

Direktno pružanje usluga od strane države, smatraju zagovornici, po prirodi je neracionalno, skupo i ne omogućava optimalno korištenje resursa jer zanemaruje ekonomske kriterije u korist nekih drugih. Nasuprot tome, ulazak privatnog sektora u vodoopskrbu i odvodnju uvest će tržišne mehanizme i konkurenciju u ove usluge što će smanjiti cijene, potaknuti na racionalnije korištenje vode, unaprijediti kvalitetu i povećati dostupnost osiguravanjem (privatnog) novca nužnog za investicije u infrastrukturu, a time i smanjiti javnu potrošnju i dug. Zadatak države u tome treba biti da nadzire i regulira, a pružanje usluge treba prepustiti onima koji to rade bolje - privatnim poduzećima. Međutim, promatranjem posljedica ove politike na primjeru gradova koji su se odlučili za privatizaciju, pokazuje se da ona ne uspijeva ispuniti obećanja. U gotovo svim slučajevima privatizacija je dovela do značajnog porasta cijene vode za kućanstva. Pri tome se pokazuje da nema značajne razlike u ekonomskoj učinkovitosti između javnih i privatnih vodoopskrbnih poduzeća. Da bismo shvatili u čemu je problem i zašto princip *više tržišta - manje države*, ne funkcionira kad ga se primijeni na vodu korisno je promotriti biofizička svojstva vode i vidjeti kako ta svojstva djeluju na mogućnosti upravljanja njenom raspodjelom i korištenjem.

Prije svega, voda je dobro nužno za život i nije je moguće zamijeniti nekim drugim dobrom. Drugo, vodu, zbog činjenice da je tekuća, nije moguće teritorijalno vezati, ograditi i razgraničiti te stoga nije sasvim pogodna za pretvaranje u robu. Konačno, voda je, s obzirom na količine koje su potrebne, iznimno teška i skupa za transport, a da bi se transport osigurao potrebno je upravljanje i infrastruktura velikog opsega čija izgradnja zahtijeva dugoročno planiranje i investicije. Zbog ovih svojstava opskrba vodom i odvodnja se uspostavlja kao prirodni monopol, bez kon-

kurentskih ponuđača i infrastruktura te uz iznimnu društvenu i političku važnost. Privatizacija pretvara taj javni monopol u privatni, ne stvarajući pritom nikakvo tržište. Iz perspektive neoklasične ekonomske teorije na kojoj se temelje argumenti zagovornika privatizacije, upravo je tržišna utakmica i konkurencija, a ne oblik vlasništva izvor optimalnog korištenja resursa i efikasnosti u upravljanju. Kod monopola - bio on javni ili privatni - taj mehanizam nije prisutan. No za razliku od javnog monopola, kojeg je moguće direktno kontrolirati u skladu s javnim interesom, privatni monopolist će, slijedeći svoj privatni interes nastojati povećati profit na teret potrošača (smanjenjem kvalitete i povećanjem cijene) jer u tome nema tržišnih prepreka budući da potrošači nemaju alternative. Politike privatizacije dakako uključuju javnu kontrolu i regulaciju novonastalih privatnih monopola, no takva kontrola se, kako pokazuju brojni primjeri, pretvara u igru u kojoj privatni partner koncesionar gotovo uvijek uspijeva pravnim trikovima, a ponekad i korupcijom nadmudriti regulatora.

Korporatizacija: javna poduzeća preuzimaju tržišnu logiku

Jedan od glavnih razloga zašto se brojne vlade odlučuju za privatizaciju vodnih usluga je i smanjenje budžetskih izdataka, državnih subvencija i svih drugih oblika javne potrošnje. To bi značilo da se od privatnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju očekuje potpuno pokrivanje troškova, neovisnost o subvencijama i državnom proračunu tj. privatizacija financiranja usluga jer potrošači moraju platiti punu cijenu vodnih usluga putem podmirivanja računa. Vodoopskrba postaje biznis kao i svaki drugi, a voda, kao i svaka druga roba na tržištu, dostupna je u onoj mjeri u kojoj potrošač za nju može platiti. Međutim, pored privatizacije isporuke koja sa sobom nosi značajne političke rizike i koju bi svi najradije izbjegli, postoji i drugo rješenje koje u konačnici dovodi do vrlo sličnih ishoda - korporatizacija. To je transformacija javnih poduzeća u smjeru tržišne, korporativne logike djelovanja, ali bez promjene vlasništva. Takva komunalna poduzeća ostaju u vlasništvu države ili lokalne samouprave, ali se upravljački odvajaju od drugih komunalnih usluga, ovisna su isključivo o vlastitim prihodima i zapošljavaju menadžere iz poslovnog sektora koje plaćaju prema financijskom uspjehu poduzeća. Komunalno poduzeće je uspješno u onoj mjeri u kojoj ostvaruje profit, a ne javni interes iako taj profit odlazi u javni proračun.

No, bila vodoopskrba privatizirana ili tek korporatizirana, ukoliko se svi troškovi pružanja usluge i investicija moraju pokriti iz cijene koju plaćaju potrošači i pritom još stvoriti profit, zašto bi se voda dalje isporučivala onima koji ne mogu plaćati? Osnovni razlog zašto su krajem 19. stoljeća gotovo svugdje u svijetu do tada privatni vodovod i kanalizacija komunalizirani i nacionalizirani je politički zahtjev za univerzalnim pristupom. Privatna poduzeća nisu bila financijski motivirana opskrbljavati one koji ne mogu plaćati. Ovo je pak, zbog porasta stanovništva u gradovima rezultiralo zdravstvenim krizama - epidemijama kuge i kolere. No od njih su umirali uz one koji si nisu mogli priuštiti tekuću vodu i kanalizaciju i oni koji jesu. Univerzalni pristup tada, kao ni danas, nije moguće osigurati uz potpuno privatno financiranje i profit vlasnika. Za njega su nužne subvencije i javne investicije, bez obzira pruža li uslugu javni ili privatni sektor. Vodoopskrba i odvodnja su po svojoj prirodi javno dobro koje se treba subvencionirati iz javnog proračuna.

Nakon dvadesetak godina privatizacijske euforije, sve više europskih, ali i američkih, afričkih i azijskih zemalja ponovo dolazi do zaključka starog više od stoljeća. Pariz, Grenoble, Berlin, Budimpešta, Buenos Aires, Atlanta, Dar es Salaam - samo su neki od gradova koji su, razočarani neispunjenim obećanjima, isključivanjem siromašnih kućanstava, odgađanjem investicija, porastom cijena i nemogućnošću da efikasno nadziru multinacionalne kompanije odlučili vratiti vodne us-



luge u javni sektor kroz proces rekomunalizacije vodoopskrbe i odvodnje. U sljedećem poglavlju opisujemo neke primjere europskih država i gradova koji su privatizirali vodne usluge te analiziramo efekte privatizacije na kvalitetu usluge, cijenu usluge te ulaganja u infrastrukturu zbog čega su mnogi od njih proveli proces rekomunalizacije.

6. ISHODI PRIVATIZACIJE VODNIH USLUGA U EUROPI - STUDIJE SLUČAJEVA



Unastavku donosimo četiri kratka pregleda slučajeva privatizacije vodoopskrbe i odvodnje i njihovih posljedica u Europi: Engleska i Wales, Sofija (Bugarska), Berlin (Njemačka) i Pariz (Francuska).

Engleska i Wales

Jedna od prvih, najopsežnijih i najpoznatijih privatizacija vodoopskrbe i odvodnje u Europi, ali i šire je ona u Engleskoj i Walesu. Pretpostavke za nju ostvarene su već 1974. reorganizacijom i objedinjavanjem javnih gradskih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju u deset regionalnih uprava (RWA - Regional Water Authority), pri čemu je svaka postala odgovorna za sliv jedne od rijeka. Uprave su stavljene pod direktnu nadležnost vlade, što je značajno olakšalo daljnje raspolaganje od strane vlade.

Od dolaska vlade Margaret Thatcher (1979.) na dnevnom redu bila je privatizacija skoro svih javnih usluga, pa tako i vodoopskrbe. Privatizacija bi, smatralo se, uvela tržišne mehanizme u pružanje javnih usluga čime bi ono postalo efikasnije i kvalitetnije, omogućila bi potrebne investicije u infrastrukturu, u čemu je poslovni sektor daleko uspješniji od javnog, a tako bi se smanjila javna potrošnja i opterećenje države. Na temelju takvih postavki o smanjenju potrošnje države vodnim je upravama ograničena mogućnost investiranja, što je dalo dodatnu potporu argumentima o potrebi za privatizacijom.

Zbog političkih komplikacija i osjetljivosti pitanja vode, premijerki je privatizacija pošla za rukom tek nakon što je osvojila treći mandat. 1988., Zakonom o vodama, osnovano je deset kompanija na odgovarajućim područjima regionalnih uprava. Na kompanije je preneseno vlasništvo nad svom imovinom uprava i dane su im koncesije na 25 godina na usluge vodoopskrbe i odvodnje.

Vodnim poduzećima su potom otpisani svi dugovi prema državi (ukupno 5 milijardi funti) i još povrh toga uplaćene subvencije u ukupnom iznosu 1,6 milijardi funti. Nakon što su tako *ušminkana*, svih je deset prodano na burzi s popustom od 22% (postotak je izračunat na temelju tržišne cijene dionica na burzi neposredno nakon prodaje). Kako bi se osigurao javni interes u privatiziranoj vodoopskrbi i odvodnji, osnovane su tri regulatorne agencije među kojima je najvažnija Water Services Regulation Authority (OFWAT) zadužena za kontrolu cijene vode i profita kompanija.

Bilanca ove politike deset godina kasnije (2000.) je sljedeća: cijena vode i odvodnje za korisnike (umanjena za inflaciju) povećala se za 50 posto. Postupna dizanja cijene odobravao je OFWAT na temelju projekcija porasta operativnih troškova i planova investicija koje su davale kompanije. Pokazalo se, međutim, kako su operativni troškovi i investicije bili bitno manji od planiranih (štoviše nisu se značajnije mijenjali u odnosu na period prije privatizacije).

Za razliku od troškova, dobit deset vodoopskrbnih poduzeća uvećala se u prosjeku za 150 posto do 1999. Profitna stopa u tom periodu kretala se na oko 50 posto godišnje, što je 3 do 4 puta više od usporedivih vodoopskrbnih poduzeća drugdje u Europi (i privatnih i javnih). Istovremeno su se, zbog premalih investicija u infrastrukturu povećala učestalost nestašica, dok kvaliteta vode nije značajnije unaprijeđena. Tako je dizanjem cijena financiran gotovo isključivo monopolistički profit privatnih vlasnika.

Kada je riječ o socijalnim posljedicama privatizirane vodoopskrbe i odvodnje, one su bile najizraženije u praksi isključivanja kućanstava koja nisu plaćala račune. Ovo je zabranjeno

1996., nakon čega su se neka od poduzeća dosjetila ugradnji brojila s pretplatom, koja bi isključila dovod vode ukoliko korisnik ne bi unaprijed uplatio. I ovo je zabranjeno 1998. Privatizaciju vodoopskrbe u Engleskoj i Walesu je već 1994. dnevni list Daily Mail (poznat po podršci konzervativnoj stranci M. Thatcher) okarakterizirao kao najveću pljačku u Britaniji.

Sofija

Iako je privatizacija vodoopskrbe i odvodnje na agendama svih bugarskih vlada od 1997., kao dio politika štednje i strukturne prilagodbe uvjetovanih zajmom Međunarodnog monetarnog fonda, jedini grad u kojem se privatizacija stvarno dogodila je Sofija.

Nakon provedenog međunarodnog natječaja 2000. je koncesijskim ugovorom između Grada Sofije i United Utilities grupe, najveće britanske vodoopskrbne kompanije (nastale procesom tamošnje privatizacije) osnovano poduzeće Sofijska voda. Većinsko vlasništvo nad poduzećem ima privatni partner, no kako ugovor nikad nije javno objavljen, točan omjer udjela dugo nije bio poznat. 2010. je United Utilities prodao svoje udjele francuskoj kompaniji Veolia Water, no bez izmjene sadržaja koncesijskog ugovora. Trenutni omjer vlasništva Grada i Veolije, prema podacima s web stranice Sofijske vode je 22,9:77,1. Infrastruktura za vodoopskrbu i odvodnju ostala je u vlasništvu Grada, a Sofijska voda ima koncesiju na pružanje usluge u trajanju od 25 godina.

Dva bitna elementa iz koncesijskog ugovora ipak su poznata, budući da su upravo oni bili presudni za odabir ponude United Utilities grupe. Prvo, cijena usluge se u prve tri godine neće povećavati i drugo, u prvih pet godina će se gubitak vode iz mreže smanjiti s iznimno visokih 60 na 30 posto, a nakon toga po 6 posto svake godine.

Neke od najvažnijih posljedica desetak godina nakon privatizacije su sljedeće: cijena za kućanstva već je u prvoj godini porasla za 25 posto, a redovita godišnja poskupljenja od 15-ak i više posto uobičajena su praksa. Zahtjeve za povećanjem cijene Sofijska voda opravdava, a gradska uprava odobrava, na temelju nužnih investicija u infrastrukturu. Međutim, 2012. je gubitak vode iz mreže i dalje iznosio 60%, kao i 12 godina ranije, a jedine investicije koje je Sofijska voda poduzela bile su sanacije u hitnim slučajevima. Ukupni izdaci za investicije nisu rasli.

Postojeća vodoopskrbna i odvodna mreža, kao ni prije privatizacije, ne doseže siromašne, prvenstveno romske četvrti u predgrađima Sofije, niti postoji plan da se ona unaprijedi. Pored toga, Sofijska voda ima praksu isključivanja kućanstava koja ne plaćaju račune. Tako je do 2011. isključeno tisuću kućanstava, a protiv pet tisuća se vode sudski postupci zbog neplaćanja. Usprkos svim ovim "uštedama", poduzeće bilježi konstantne gubitke.

Uz slabe ekonomske rezultate, postoje i ozbiljne sumnje u korupciju i malverzacije u Sofijskoj vodi. Prema izvještaju vanjske revizije iz 2005. ovo poduzeće je isplaćivalo iznimno visoke plaće menadžerima (preko 25 tisuća eura mjesečno), naknade za konzultantske usluge su se plaćale 20% skuplje od tržišne cijene i to United Utilities grupi. Te konzultantske usluge, kao i neki privatni troškovi menadžera - od privatnih zabava do uređenja stanova - su pravdani kao investicije u infrastrukturu. Ovakvi podaci navode na sumnju da se iz Sofijske vode izvlačio i da se još uvijek izvlači novac. No, kao i u slučaju samog ugovora, Grad Sofija ne želi objaviti cijeli izvještaj revizije kao ni cjelovite financijske rezultate Sofijske vode, jer je riječ o poslovnoj tajni. Privatizacijom vode u Sofiji postignut je suprotan efekt



od željenog: kvaliteta usluge nije unaprijeđena, a javno upravljanje zamijenjeno je lošim biznisom.

Berlin

Savezna pokrajina Berlin poznata je po iznimnoj kvaliteti vode, dobro održavanoj infrastrukturi i gotovo potpunoj pokrivenosti kućanstava uslugom vodoopskrbe i odvodnje. Prije privatizacije, komunalno poduzeće zaduženo za vodovod i kanalizaciju - Berliner Wasserbetriebe (BWB) imalo je godišnji profit od 80 milijuna eura, a ta su se sredstva slijevala u gradski proračun. Stoga je jedini argument u prilog privatizaciji mogao biti onaj ideološki - argument o manjoj državi i većoj ulozi privatne inicijative. Praktično, riječ je bila dakako o potrebi za financijskom injekcijom u budžet.

U takvom kontekstu je 1999. berlinski Senat - u kojem je tada većinu imala velika koalicija socijaldemokrata (SPD) i kršćanskih demokrata (CDU) - donio odluku o parcijalnoj privatizaciji BWB-a. Iste godine je udio od 49,9% prodan konzorciju sastavljenom od njemačke kompanije RWE i francuske kompanije Vivendi (kasnije Veolia Water). Ugovorom, koji je držan kao poslovna tajna ekonomsko i tehničko upravljanje prepušteno je privatnom konzorciju, bez obzira na manjinski udio.

Kako bi se osigurao interes privatnog konzorcija, zajamčen mu je profit prema formuli '*return* (povrat na ulaganje) + 2%' ($R + 2$). Zajamčeni postotak povrata na ulaganje jednak je prosjeku kamate na državne obveznice SR Njemačke kojem se pridodaje još dva postotna poena (što ukupno daje oko 8%), a kao ulaganje se ne vodi iznos koje je konzorcij uložio već ukupni operativni kapital BWB-a - koji zbog povećanja nominalne vrijednosti imovine raste iz godine u godinu. Na taj je način privatni partner dobio ne samo garantirani profit već i njegov konstantni rast - bez obzira na troškove i investicije. Kasnije je berlinski ustavni sud odredbu o dodatnih dva posto proglasio ništavnom, no ugovorom je bilo određeno da je Savezna pokrajina dužna kompenzirati privatnom partneru eventualne gubitke koji nastanu uslijed sudskih odluka, pa je nastala dodatna šteta za gradski proračun.

Neke od najvažnijih posljedica djelomične privatizacije vodovoda i kanalizacije u Berlinu su sljedeće: računi za korisnike su u deset godina porasli za 35%. Investicije u obnavljanje i unapređenje su odgođene i smanjene. Broj zaposlenih u BWB-u je smanjen za 36%. Konačno, tokom čitavog perioda je privatnom konzorciju, bez obzira na manjinski udio, otišlo 60% profita.

Nakon dugogodišnje kampanje koju je 2006. pokrenula građanska inicijativa Berliner Wassertisch, 2011. je održan referendum kojim su građani obavezali Saveznu pokrajinu da objavi ugovor o prodaji udjela u BWB-u privatnom konzorciju. Ubrzo nakon toga Pokrajina Berlin je donijela političku odluku o rekommunalizaciji vode i to otkupom udjela od RWE-a i Veolije. Od početka 2013. berlinska je vodoopskrba i odvodnja u ponovno u stopostotnom vlasništvu Pokrajine. Kada se pogledaju ukupni financijski dobiti i gubici od ovog privatizacijskog pothvata, svari stoje ovako: nakon rekommunalizacije privatni je partner otišao s ukupnom dobiti 1,471 milijarde eura, dok ukupni gubitak Savezne pokrajine iznosi 1,986 milijardi.

Pariz

Za razliku od drugih europskih zemalja koje su krajem 19. stoljeća komunalizirale svoje gradske vodovode i kanalizacije, u Francuskoj je pružanje vodnih usluga ostalo dominantno pri-

vatno. Zahvaljujući ovoj tradiciji, Francuska se smatra domovinom privatne vodoopskrbe, a upravo je Pariz sjedište dviju najvećih vodnih multinacionalki: Veolije i Sueza. Stoga je posebno zanimljivo da je taj grad odlučio provesti jednu od najopsežnijih rekomunalizacija. Od 2010. je umjesto ove dvije kompanije za vođenje gradskog vodoopskrbnog sustava zaduženo javno poduzeće Eau de Paris. No, krenimo ispočetka.

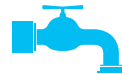
Do 1984. Pariška vodoopskrba bila je javna, s iznimkom poslova naplate. Za njih je od 1860. bila zadužena Veolia. Tadašnji gradonačelnik i kasniji predsjednik Jacques Chirac potpisao je ugovor s Veolijom i Suezom kojim je tim kompanijama prepušteno upravljanje vodnim uslugama na 25 godina. Nekoliko godina kasnije, djelomično je privatiziran i sustav kontrole gradske vodoopskrbe, osnivanjem mješovitog poduzeća SAGEP s većinskim udjelom Grada (70%), 28% udjela dviju kompanija i 2% udjela nacionalne javne investicijske banke CDC, čime su se Veolia i Suez našle u ozbiljnom sukobu interesa.

Neki od ishoda privatizacije: cijene su tijekom 25-godišnjeg perioda porasle za 265 posto; grad Pariz izgubio je kontrolu i znanje o upravljanju vodnom infrastrukturom i ostao u potpunosti upućen na informacije koje su pružale kompanije; poslove održavanja kompanije su povjeravale svojim tvrtkama kćerima po cijenama znatno višim od tržišnih. Ipak gubici vode iz sustava smanjeni su s 22 na 3,5 posto.

Od 2001. i dolaska socijalista Bertranda Delanoëa na mjesto gradonačelnika započinje zaokret u gradskoj politici prema vodoopskrbi, ali je trebalo proteći sedam godina da Gradsko vijeće donese odluku o rekomunalizaciji: od 1.1.2010. cjelokupni sustav gradske vodoopskrbe vodi jedna javna kompanija. Osnovano je poduzeće Eau de Paris kao poluautonomno tijelo sa zasebnim budžetom i pravnom osobnošću u stopostotnom vlasništvu grada. Između Eau de Paris i grada potpisan je ugovor kojim je definirano da grad nadzire rad i rezultate poduzeća, da poduzeće javno komunicira ciljeve javnog pružanja usluga te da se usluga pruža u javnom interesu s ciljem najbolje kvalitete, pravedne cijene, socijalne i ekološke odgovornosti. Ova promjena, naravno, nije prošla bez problema i otpora: od poteškoća s transfera informacijskog sustava i nesuradnje privatnih kompanija, preko tranzicije prema javnom računovodstvu i procedurama javne nabave i sukoba sindikata do otpora dijela administracije koji je najavu rekomunalizacije smatrao tek političkom floskulom, pa se za nju nije pripremio.

Ipak, u konačnici se pokazalo da je donesena dobra odluka - kako s usko ekonomskog stajališta, tako i sa stajališta unaprjeđenja upravljanja. Do 2012. su značajno smanjeni operativni troškovi pružanja vodnih usluga. Istovremeno je trošak same tranzicije bio niži od planiranog. Tako je Eau de Paris u samo dvije godine od rekomunalizacije uštedio 35 milijuna eura. Osnovni razlozi ove uštede leže u internalizaciji profita kojeg su prije ubirale kompanije i dijelile svojim dioničarima, smanjenju troškova radova na održavanju koje su kompanije prije obavljale preko svojih tvrtki kćeri po cijenama iznad tržišnih te u povoljnijem poreznom režimu koji se primjenjuje na javni sektor.

Nadalje, zahvaljujući spajanju uslužnih područja došlo je do ušteda zbog opsega i bolje koordinacije. Kvaliteta usluge se nije promijenila, ali je zahvaljujući reorganizaciji moguća učinkovitija kontrola kvalitete. Konačno, nakon rekomunalizacije u fokus je došla obnova infrastrukture, a ne samo njeno održavanje, što je u kratkoročno i profitno orijentiranom privatiziranom sustavu bio gotovo jedini oblik ulaganja. Pariški slučaj, nasuprot pesimistima, pokazuje da je povratak



vodnih usluga u javni sektor moguć i da može biti uspješan. No isto tako, on pokazuje da je rekonualizacija privatizirane vodoopskrbe i odvodnje dugotrajan i zahtjevan proces koji zahtijeva snažnu i ustrajnu političku volju.

7. PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE VODNIM USLUGAMA



U prijašnjim poglavljima već je rečeno kako se sadašnji model upravljanja vodoopskrbom i odvodnjom u Hrvatskoj može okarakterizirati uglavnom kao birokratski model, a da se njegovih manjkavosti te problema političkog klijentelizma i korupcije pojedini akteri u vodoopskrbi i odvodnji žele riješiti prelaskom na model novog javnog menadžmenta. Svjetska i europska praksa poznaje, međutim, i druge modele upravljanja koji pokušavaju riješiti manjkavosti birokratskog modela bez uvođenja tržišnih mehanizama i daljnje privatizacije vodnih usluga.

Neki od mogućih modela upravljanja bazirani su na direktnoj demokraciji i principu solidarnosti, kao što su primjerice vodne zadruge. Ovaj model uglavnom se primjenjuje u zemljama Latinske Amerike, Europe i u SAD-u. Samo u SAD-u djeluje oko 3300 manjih ruralnih zadruga u kojima su članovi, tj. korisnici ujedno i vlasnici vodovodne infrastrukture te sami njom i upravljaju. I u Europi su vodne zadruge uglavnom male i u ruralnim krajevima. U Austriji tako postoji čak 5000 vodnih zadruga koje imaju do 500 članova i pružaju vodoopskrbu za nekoliko tisuća korisnika; u Danskoj djeluje oko 2500 vodnih zadruga, a u Finskoj oko 1400 zadruga koje pružaju uslugu vodoopskrbe, ali sve više i odvodnje. Za razliku od Europe i Sjeverne Amerike, u zemljama Latinske Amerike postoje i velike vodne zadruge koje pružaju vodne usluge u gradovima. Tako primjerice u Argentini vodne zadruge pružaju vodoopskrbu za čak 10 % stanovnika te zemlje, a u Buenos Airesu su nakon neuspjele privatizacije vodoopskrbe multinacionalnu korporaciju Enron uspješno zamijenile radničke zadruge. Još jedan primjer je u Boliviji u gradu Santa Cruz de la Sierra, u kojem se nalazi najveća vodna zadruga na svijetu 'Saquapac' sa 183.000 članova te vodnim uslugama opslužuje oko 900.000 ljudi. Saquapac je prema neovisnim međunarodnim istraživanjima po kriterijima efikasnosti, efektivnosti i pravednosti jedno od najkvalitetnijih vodnih poduzeća u Latinskoj Americi. U Europi je najpoznatija građanska inicijativa 'K136', koja se u Solunu u Grčkoj bori protiv privatizacije javnog poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju natječući se s multinacionalnim korporacijama i nudeći model transformacije javnog poduzeća u mrežu zadruga korisnika na razini gradskih četvrti.

Još jedan model upravljanja baziran na principu solidarnosti su 'Public-Public Partnerships (PUPs) tj. 'javna-javna partnerstva' (JJP), koja su u opreci s javno-privatnim partnerstvima baziranim na profitnom principu. To su prije svega neprofitna partnerstva između javnih poduzeća kako bi se poboljšali njihovi upravljački i tehnički kapaciteti. Uglavnom se radi o transferu znanja, kapitala i tehnologije od strane javnih poduzeća na Sjeveru prema javnim poduzećima na Jugu, no postoje i primjeri JJP unutar istih zemalja. Jedan od njih je Vewin iz Nizozemske, gdje se nekoliko poduzeća za vodoopskrbu udružilo i provodi međusobnu gradnju kapaciteta. U Parizu se javno poduzeće za vodoopskrbu uključilo u JJP s manjim javnim poduzećima u Francuskoj i inozemstvu. Postoje JJP modeli i između Zapadne i Istočne Europe pa tako švedska i finska javna poduzeća za vodoopskrbu pomažu javnim poduzećima u zemljama Baltika, a takve projekte financiraju razvojne agencije poput švedske razvojne agencije SIDA. Ujedinjeni narodi su pokrenuli inicijativu 'The Water Operator Partnerships (WOPs)', koja pomaže modele javno-javnih partnerstava.

Model PUP-a koriste i dva javna poduzeća koja su bila privatizirana, a sada su rekomunalizirana - poduzeća za vodoopskrbu u Grenobleu i Napulju. Struktura upravljanja ovih rekomunaliziranih poduzeća uklapa se u okvir participativnog upravljanja jer je obilježena raznim elementima participativne demokracije. Do toga je došlo tek kad su se razne društvene grupe izborile za rekomunalizaciju. No, više se nisu zadovoljile time da se stvari vrate u stanje prije privatizacije. Hoedeman, Kishimoto i Pigeon tako kažu: "Borbe za rekomunalizaciju pružaju stvarnu priliku za

građane ne samo da okončaju privatizaciju, već da pomognu oblikovati javna poduzeća za vodu kao demokratska i responzivna potrebama građana. Rekomunalizacija nije puki povratak u pred-privatizacijsko stanje, već bi trebala biti stvaranje u potpunosti novog javnog upravljanja vodnim uslugama”.

Grenoble

Grenoble je grad od oko 150.000 stanovnika (sa širom okolicom 400.000 stanovnika) koji se smjestio u podnožju francuskih Alpi. Kao što smo već spomenuli, povod za promjenu strukture upravljanja prema većoj participaciji građana došao je iz procesa rekomunalizacije vodnih usluga, koji je bio odgovor na privatizaciju usluge vodoopskrbe i odvodnje putem koncesijskog ugovora.

Alain Carignon, tadašnji gradonačelnik Grenoblea, je 1989. godine unatoč snažnim otporima građana u gradskom vijeću progurao sklapanje koncesijskog ugovora za uslugu vodoopskrbe i odvodnje na 25 godina s ‘COGESE’ (‘Compagnie de Gestion des Eaux du Sud-Est’), tvrtkom kćeri poduzeća ‘Lyonnaise des Eaux’ koje je dio multinacionalne korporacije Suez. Odluci o koncesiji je prethodilo višegodišnje prelijevanje prihoda iz tadašnjih javnih komunalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju u gradski proračun što je rezultiralo nedovoljnim investiranjem u vodnu infrastrukturu. Prema koncesijskom ugovoru vlasništvo nad infrastrukturom je ostalo gradsko, a usluga vodoopskrbe i odvodnje je pala pod koncesiju na temelju vrlo nepovoljnog ugovora za grad koji je privatnom poduzeću u 25 godina jamčio profit od nekoliko stotina milijuna eura. Zauzvrat su gradu trebali plaćati godišnju koncesijsku naknadu. COGESE je odmah na početku prema ugovoru trebalo gradu platiti inicijalnu koncesijsku naknadu od 23 milijuna eura, ali su tu obavezu nekako produžili na 15 godina i prebacili plaćanje koncesije na potrošače. Kao rezultat, cijena vode za potrošače od 1988. do 1995. porasla je za čak 102 %.

Rekomunalizacija je postala moguća nakon sudskih odluka 1997. i 1998. godine, koje su potvrdile da su ključni ljudi u upravi Lyonnaise de Eaux potplatili gradonačelnika Grenoblea i njegovu konzervativnu stranku da usvoje štetni koncesijski ugovor. Drugi važan događaj bili su izbori 1995. godine, kada su konzervativnu stranku na vlasti u gradu zamijenile zelene i lijeve stranke. Ključni akteri koji su doveli do sudskih odluka i promjene vlasti te naposljetku do postupka rekomunalizacije i demokratizacije javnog poduzeća su, uz sindikate, bili akteri civilnog društva - lokalni politički pokret ‘ADES’ (‘Demokratie écologie et solidarité’), koji su osnovali članovi lokalne zelene stranke te novoosnovana udruga potrošača ‘SOS Water’ (‘Eau-secours’). Rekomunalizacija se nakon pritiska tih aktera civilnog društva formalno dogodila odlukom gradske vlasti 2000. godine, nakon što je nizom sudskih odluka (u sporovima koji je uglavnom pokrenuo ADES) koncesijski ugovor iz 1989. godine proglašen ništavnim zbog podmićivanja gradske vlasti od strane Suez korporacije. Tako je 2001. godine osnovano rekomunalizirano javno poduzeće za vodoopskrbu Grenoblea ‘REG’ (‘Régie des Eaux de Grenoble’) koje se nedavno preimenovalo u SPL ‘Eau de Grenoble’, a odvodnja je prebačena u novoosnovano javno komunalno poduzeće za cijelu metropolitansku regiju Grenobla pod imenom ‘Metro’. Rezultat rekomunalizacije je poboljšanje kvalitete vode, smanjenje cijena vodoopskrbe i odvodnje, a odluke su postale transparentne kroz potpuno slobodan pristup informacijama od strane javnosti. Preciznije, nakon rekomunalizacije ulaganje u infrastrukturu se utrostručilo, a Grenoble sada ima najnižu cijenu vode od svih francuskih gradova većih od 100.000 stanovnika. Kvaliteta vode je ”izvanredna, prirodno čista bez tretmana”.

Jedan od vođa ADES-a te član uprave rekomunaliziranog poduzeća za vodoopskrbu Grenoblea, Raymond Avrillier, nakon rekomunalizacije je izjavio ”Osoblje sada može ispunjavati misi-



ju javnog interesa neovisno od tržišta i brige za profitom". Upravo je misija javnih komunalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju jedno od ključnih pitanja za participativno upravljanje javnim poduzećima. Ona i trebaju biti javna zato da ispunjavaju neku javnu potrebu tj. javni interes, a ne da ostvaruju profit, što je primarna misija privatnih poduzeća. Međutim, postavlja se pitanje što je konkretno ta misija javnih poduzeća za vodoopskrbu tj. prema kojim kriterijima treba mjeriti njihovu uspješnost ukoliko to nije profit? Avrillier kao neke od tih kriterija spominje: dugoročnost opskrbe, održivost i zaštita vodnih resursa, održavanja i obnavljanje infrastrukture, kontinuitet investicijskog ciklusa, pomoć u smanjenju potrošnje te socijalne politike za siromašne obitelji. Primjerice, za razliku od privatnog poduzeća za vodoopskrbu kojemu je radi maksimiziranja profita u interesu povećanje potrošnje vode, jedan od ciljeva rekomunaliziranom poduzeću u Grenobleu je postalo i racionalnije korištenje vode radi održivosti resursa. Tako je kroz različite programe edukacije o štednji nakon rekomunalizacije potrošnja vode u javnim zgradama smanjena čak 20 %. Isto tako promijenila se cjenovna struktura tako da više ne ide na ruku velikim korisnicima (i poticanju povećane potrošnje vode), već se prilagodila socijalnoj politici i malim korisnicima koje se potiče da smanjuju potrošnju. Tako glavni direktor Eau de Grenoble, Jacques Chen, objašnjava kako su besplatne 2,5 litre vode po osobi dnevno shvaćene kao ključan resurs za život, a nakon toga cijena vode progresivno raste kako se povećava potrošnja. K tome cijena vode različita je za kućanstva i za ekonomske svrhe. Jedan od principa jest i održavanje infrastrukture radi održivosti resursa, tj. smanjenja gubitaka vode u cjevovodnoj mreži pa je tako politika da čak 35 % godišnjih prihoda ide na investicije u širenje i obnovu infrastrukture.

Ono što se nakon rekomunalizacije promijenilo je ne samo vlasništvo i ciljevi poduzeća, već i pravna osobnost te struktura upravljanja poduzećem. Građani Grenoblea nisu se zadovoljili pukim vraćanjem usluge vodoopskrbe i odvodnje javnom poduzeću, već su otišli korak dalje. Eksperimentirali su s institucionalnim inovacijama te uvođenjem instrumenata participativne demokracije kako bi se izbjegle ne samo loše strane privatne vodoopskrbe i odvodnje, već i dotadašnje loše strane javne vodoopskrbe i odvodnje. Nakon rekomunalizacije je poduzeće za vodoopskrbu Eau de Grenoble postalo je neprofitni subjekt u 100 % javnom vlasništvu, ali s određenom financijskom autonomijom od gradske vlasti te posebnim pravnim statusom koji omogućuje inovacije u upravljanju. Avrillier kaže kako sada "korisnici i zaposlenici sudjeluju u postupku donošenja odluka; odluke se donose demokratski, uglavnom većinskom odlukom gradskih vijećnika i kvalificiranih predstavnika". Eau de Grenoble ima trenutno oko 90 zaposlenika i odbor korisnika koji kontrolira javni interes i kvalitetu usluge. Računovodstvo poduzeća je javno i podložno je neovisnoj reviziji. Financijsko planiranje provodi se za razdoblje od 20 godina s trogodišnjim planiranjem građevinskih radova. Godišnje izvješće o cijeni i kvaliteti usluge (oko 100 detaljno ispunjenih stranica) usvaja se od strane gradskog vijeća i Konzultativne komisije koju čini veliki broj korisnika i udruga civilnog društva s kojima se uprava poduzeća konzultira svakih nekoliko mjeseci. Upravni odbor poduzeća je glavno upravno tijelo koje upravlja tekućim poslovanjem poduzeća i bira se na mandat od 6 godina koji korespondira s mandatom Gradskog vijeća Grenoblea. Upravni odbor ima do 6 članova gradskih vijećnika koji predstavljaju gradsku vlast te 5 članova koji predstavljaju aktere civilnog društva, iako ih formalno postavlja gradsko vijeće. Početni plan bio je da samo trećina članova Upravnog odbora budu gradski vijećnici, a ostali članovi budu predstavnici udruga za zaštitu okoliša, potrošača, sindikata i drugih aktera, no to nije bilo moguće prema važećem francuskom zakonodavstvu koje zahtijeva da većinu čine gradski vijećnici. Unatoč premoćnoj kontroli gradske vlasti, ovaj

model predstavlja institucionalnu inovaciju "suupravljanja" gradske vlasti i građana (sličan model upravljanja je uspostavljen i za regionalno komunalno poduzeće za odvodnju Métro) kako bi se otklonili neki prijašnji nedostaci javnog poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju, kao što su neodrživo upravljanje vodnim resursima i nedovoljno dugoročno ulaganje u infrastrukturu radi tekućih političkih potreba.

Napulj

Napulj je grad s oko milijun stanovnika (4 milijuna živi u metropolitanskoj regiji) koji se smjestio na zapadnoj obali južne Italije. Slično kao i u slučaju Grenoblea, i ovdje je poticaj većoj demokratizaciji vodoopskrbe došao nakon bunta građana protiv privatizacije vodnih usluga. S tom razlikom što se taj bunt dogodio na razini cijele Italije.

Velika reforma u talijanskom vodnom sektoru dogodila se 1994. godine, kada je na snagu stupio 'Galli zakon' koji je okuprio desetine tisuća malih komunalnih poduzeća u 91 vodnu oblast. Uveden je model koncesija koji je omogućio sudjelovanje privatnog sektora u pružanju vodnih usluga, dok je infrastruktura ostala javna. Situaciju su naročito iskoristile korporacije Suez i Veolia. Novi zakon iz 2001. godine uveo je obavezu lokalnim vlastima da provedu javni natječaj za dodjelu koncesija ili da privatiziraju svoja javna poduzeća. Ukoliko su htjeli izbjeći scenarij privatizacije, a i da bi na natječaju osvojili koncesiju, javna poduzeća su se morala korporatizirati, tj. transformirati u tržišne aktere identične privatnim poduzećima. Upravo se to dogodilo u Napulju te je vodno poduzeće ARIN ('Azienda Risorse Idriche di Napoli') 2001. godine iz statusa javnog poduzeća transformirano u dioničko društvo. Iako je jedini dioničar bio Grad Napulj, jedina misija novog poduzeća bila je ostvarivanje profita. U periodu liberalizacije i privatizacije vodoopskrbe u Italiji je došlo do pogoršanja usluge pa je tako od 1997. do 2006. godine cijena vode povećana za 61,4 % u usporedbi s inflacijom od 25 %, a investicije u infrastrukturu su se smanjile za 70 %. Unatoč tim činjenicama Berlusconijska vlada 2008. godine donosi novi zakon kojim se daje rok lokalnim vlastima da za nekoliko godina vodoopskrba ili u potpunosti bude u rukama privatnih poduzeća (tako da prodaju 60 % dionica svojih javnih poduzeća) ili da se obavlja od strane javno-privatnih poduzeća u kojima privatni investitor treba imati barem 70 % udjela. U isto vrijeme druga zakonska odredba jamči povrat na kapital privatnim investitorima u vodoopskrbi u iznosu od 7 % godišnje, što se obvezno treba staviti u cijenu vodne usluge. Protiv ove dvije zakonske odredbe civilno-društvene organizacije ujedinjene u *Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua* su započele kampanju skupljanja potpisa građana za nacionalni referendum. Referendumska pitanja sročio je tim pravnik na čelu s profesorom prava Ugom Matteijem, koji je i vodio kampanju te je nakon uspješno skupljenih 1,4 milijuna potpisa referendum održan u lipnju 2011. godine. Za valjani referendum bio je potreban izlazak više od 50 % od oko 50 milijuna glasača. Na referendum, koji je uz dva pitanja o vodi imao još dva nevezana pitanja o nuklearnoj energiji i kaznenom imunitetu dužnosnika, izašlo je 56,9 % birača. Od njih je za poništenje odredbe o privatizaciji vodoopskrbe glasovalo 95,4 %, a za poništenje odredbe o zamčenom profitu na vodoopskrbi njih 95,8 %.

Unatoč referendumu, Berlusconijska i Montijeva vlada 2011. i 2012. godine donijeli su zakone i odluke koje su išle protiv odluka na referendumu, no sudovi i druga tijela ocijenili su takve poteze protuustavnima. U Napulju je sredinom 2011. godine došlo do promjene vlasti i gradonačelnik je uz potporu liberalno-lijeve koalicije postao poznati javni tužitelj i borac protiv korupcije - Luigi di Magistris. Uggo Mattei je iskoristio tu priliku i političku snagu nacionalnog referenduma te je Napulj postao prvi grad koji je remunicipalizirao poduzeće za vodoopskrbu.



Kao i u slučaju Grenoble, nije se stalo samo na tome. U siječnju 2013. godine je prijašnje dioničko društvo za vodoopskrbu ARIN reformirano u posebnu vrstu neprofitnog javnog poduzeća 'azienda speciale' pod nazivom 'Acqua Bene Comune (ABC) Napoli' tj. 'Voda zajedničko dobro Napulj'.

U listopadu 2013. godine je u sklopu projekta SONAR, unutar kojeg je i nastalo ovo istraživanje, organiziran studijski posjet Napulju koji je uključivao i posjet novom poduzeću ABC Napulj. Ovo poduzeće sa 400 zaposlenika pod vodstvom Uga Matteia promijenilo je strukturu donošenja odluka. Sadašnji način odlučivanja trebao bi osigurati društvenu kontrolu nad poduzećem kako bi se spriječila korupcija u dodjeljivanju građevinskih poslova kooperantima i stranački klijentelizam, tj. korištenje javnih resursa za privatne interese. Glavno upravljačko tijelo koje donosi odluke o tekućim poslovima poduzeća je Upravni odbor, koji se sastoji od 5 stručnjaka i predstavnika udruga za zaštitu okoliša i opće dobro, a imenuje ih nakon nominacije gradonačelnik Napulja. Trenutno je predsjednik Upravnog odbora upravo Ugo Mattei, a ostali članovi su sveučilišni profesor vodne infrastrukture, ekonomski stručnjak za održivi razvoj, predsjednik udruge za zaštitu okoliša te voditelj lokalne etičke banke i stručnjak za socijalno poduzetništvo. Sljedeće bitno tijelo poduzeća je Nadzorni odbor, koji nadzire poslovanje poduzeća i prati koliko se uprava drži strateških smjernica razvoja. Nadzorni odbor se sastoji od po 5 radnika poduzeća ABC Napoli, 5 gradskih vijećnika, 5 aktivista udruga za zaštitu okoliša i opće dobro te 5 korisnika usluga ABC Napoli. Svi oni, osim političara koje bira gradska vlast, biraju se nakon vlastite nominacije sistemom lutrije kako bi se osigurala pravična i nasumična reprezentacija različitih društvenih grupa - dok se ne nađe pravedniji i bolji način za participatornu demokraciju.

Sljedeći korak je izrada kriterija prema kojima će Upravni i Nadzorni odbor mjeriti posluje li poduzeće uspješno. Kriterij ne može biti profitabilnost budući da profit nije cilj ovakvog poduzeća, već će to primjerice biti pristupačnost usluge vodoopskrbe za sve građane, kvaliteta vode, ekološka održivost vodnih resursa, prava radnika, transparentnost upravljanja itd. Dokument 'Povelja usluga 2014' koji se nalazi na web stranici poduzeća ABC Napoli daje naznake u kojem smjeru će se kretati kriteriji jer kao osnovne principe propisuje: jednakost, nepristranost, kontinuiranost, participaciju, efikasnost i efektivnost, održivost. Prema riječima zaposlenika ABC Napoli upravo Napulj ima jednu od najnižih cijena vode u Italiji od 1 eura za m³. Prema članku 27. statuta poduzeća, minimalna količina vode je svakom korisniku garantirana besplatno. No u Napulju se nisu zadovoljili samo rekommunalizacijom i demokratizacijom vodoopskrbe u njihovom gradu, već su pokrenuli svojevrсно javno-javno partnerstvo (PUP) kako bi pomogli i drugom gradovima u Italiji da učine isto. Naime, u lipnju 2013. godine je u Napulju održana konferencija na kojoj su sudjelovali političari i direktori komunalnih poduzeća iz cijele Italije. Tada je osnovana 'Federacija upravitelja zajedničkih dobara i usluga od općeg interesa' ili 'Federcommons', koja za primarni društveni cilj ima osnivanje novih pravnih oblika i poduzeća kao odgovor na rezultate referenduma iz 2011. godine.

Postojeći zakonodavni okvir je dosta nefunkcionalan za upravljačku strukturu i ciljeve ABC Napoli pa tako primjerice svaku nabavu veću od 5000 eura mora odobriti Upravni odbor, što dosta usporava tekuće poslovanje prema riječima zaposlenika ABC Napoli. Isto tako, bilo je poteškoća u informiranju i motiviranju različitih društvenih grupa poput potrošača da se prijave za članstvo u Nadzornom odboru te im je i za druga upravljačka tijela trebalo dosta mjeseci da se konstituiraju. ABC Napoli posebna je vrsta javnog poduzeća, koje možemo svrstati u okvir Participativnog upravljanja. Vrijeme će pokazati uspješnost ovog upravljačkog eksperimenta, no svakako je veliki korak prema upravljanju vodom kao zajedničkim dobrom kroz upravljanje javnim poduzećem kao zajedničko dobro tj. 'commons'.

8. ZÁKLJUČAK



Ako su Ujedinjeni narodi definirali pristup vodoopskrbi i odvodnji kao ljudsko pravo, ostvarenje tog prava ovisi od niza fizičkih i društvenih čimbenika, među kojima je i model upravljanja uslugama vodoopskrbe i odvodnje. Naša analiza pokazala je da u Hrvatskoj dominira model nemoderniziranog birokratskog upravljanja, iako postoje elementi novog javnog menadžmenta. Birokratsko upravljanje očituje se u autoritativnom i hijerarhijskom procesu upravljanja vodnim uslugama, ali i u činjenici da vodne usluge pružaju isključivo javna poduzeća kao javnu uslugu. Elementi novog javnog menadžmenta vidljivi su u zakonskom omogućavanju koncesioniranja usluge pročišćavanja otpadnih voda, kao i trendu da se vodne usluge sve više financiraju prodajom tih usluga potrošačima, a ne iz lokalnog ili državnog proračuna.

U sustavu upravljanja vodnim uslugama najmoćniji akter su Hrvatske vode zbog koncentracije stručnosti i novca, iako je službeni nositelj vodne politike Ministarstvo poljoprivrede. Velike ovlasti ima i slabo kapacitirano Vijeće za vodne usluge. Unatoč tome, jedinice lokalne samouprave su te koje su obvezne pružiti vodne usluge svojim građanima pri čemu su za infrastrukturne projekte u potpunosti ovisne o financijskim transferima od strane Hrvatskih voda i Ministarstva. Javni isporučitelji vodnih usluga tj. vodno-komunalna poduzeća ostaju na milost i nemilost tekućih političkih odluka jedinica lokalne samouprave kao njihovih vlasnika te strateških *policy* odluka Hrvatskih voda i Ministarstva koje se donose bez istinskih konzultacija s komunalnim poduzećima. Građani i udruge građana se u sustavu upravljanja ne vide kao akter koji treba sudjelovati u upravljanju, već prvenstveno kao potrošači koji plaćaju za vodne usluge. Nacionalni akteri trenutno provode reformu u upravljanju vodnim uslugama, no bez ravnopravnih konzultacija s lokalnim akterima koji će reformom najviše biti pogođeni. Glavni razlog reforme jest usklađenje sa standardima Europske unije, što zahtijeva znatne investicije u infrastrukturne projekte u iznosu od 34 milijarde kuna. Vodno-komunalnim poduzećima će uz zadovoljenje određenih tehničko-projektnih uvjeta iz EU fondova biti dostupno do 70 % tog iznosa. No, čak i da im je dostupno 100 %, troškovi vodno-komunalnih poduzeća znatno će rasti zbog povećanih troškova amortizacije veće vodovodne i kanalizacijske mreže, a posebno zbog održavanja novih pročistača otpadnih voda. U isto vrijeme može se očekivati da će se u izostanku povećanja cijena vodnih usluga, prihodi komunalnih poduzeća u budućnosti smanjivati jer će se kao i u ostalim članicama EU smanjivati i potrošnja vode od strane kućanstava i industrije.

Jaz između budućih sve većih rashoda i sve manjih prihoda komunalnih poduzeća može se financirati ili iz znatnog podizanja cijena vodnih usluga ili iz državnog proračuna. Zalažemo se za drugu opciju jer smatramo da su vodoopskrba i odvodnja javno dobro o kojem ovisi i ostvarenje drugih društveno korisnih funkcija, poput javnog zdravlja. Smatramo, ipak, da vodno gospodarstvo ne treba u potpunosti biti financirano iz proračuna jer to može dovesti do neracionalnog trošenja vode. No, ne smije biti u potpunosti financirana ni iz cijene vodnih usluga jer time voda postaje roba dostupna samo onima koji je mogu platiti, a ne ljudsko pravo.

Završila je prva faza reforme (specijalizacija komunalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju) te druga faza reforme (racionalizacija na 20 uslužnih područja na razini cijele Hrvatske). Predstoji treća faza reforme u vidu okrupnjavanja postojećih oko 160 vodno-komunalnih poduzeća u po jedno poduzeće za svako uslužno područje. Neki naši ispitanici to vide kao korak prema privatizaciji vodnih usluga, no iako elementi reforme podsjećaju na procese koji su prethodili privatizaciji u drugim europskim zemljama - ne smatramo da nam kratkoročno prijeti privatizacija niti da je ona skriveni cilj ove reforme. Pritom ipak treba biti oprezan jer ni primjerice u Engleskoj okrupnjavanje vodnih poduzeća nije bilo napravljeno s namjerom priva-

tizacije no promjenom vlasti je prethodno okrupnjavanje vodnih poduzeća olakšalo njihovu privatizaciju.

Iako su u velikoj mjeri pozitivni, deklarirani ciljevi hrvatske vodne reforme teško će se postići već i zbog načina na koji su ustrojena nova uslužna područja. S druge strane, reforma u vodno-komunalnom gospodarstvu je prijeko potrebna jer status quo nije u javnom interesu te nas zapravo dugoročno gura prema privatizaciji vodnih usluga, sa svim njenim štetnim posljedicama koje smo analizirali na primjeru Engleske i Walesa, Sofije, Berlina i Pariza. U te štetne posljedice možemo ubrojiti i korupciju kakva se dogodila prilikom sklapanja koncesijskog ugovora za vodne usluge s multinacionalnom korporacijom u Grenobleu ili netransparentan koncesijski ugovor u Berlinu za čije su se objavljivanje građani morali izboriti na referendumu. Status quo među ostalim znači rasipanje novca zbog stranačkog zapošljavanja nestručnih kadrova u komunalnim poduzećima, korupciju prilikom javnih nabava za građevinske podugovorene poslove te predimenzionirane infrastrukturne projekte proširenja mreže zbog kojih se poduzeća prekomjerno zadužuju. To vodi prema sve većoj financijskoj neodrživosti vodno-komunalnih poduzeća i nezadovoljstvu korisnika njihovim uslugama, što je dugoročno put prema privatizaciji vodnih usluga, a možda i vodne infrastrukture.

Umjesto na centraliziranom pristupu birokratskog upravljanja ili tržišno-privatizacijskom pristupu novog javnog menadžmenta, reforma bi se više trebala temeljiti na horizontalno-mrežnom pristupu participativnog upravljanja, kao u primjeru Napulja i Grenoblea. Reforma neće ostvariti željene ciljeve ako se u upravljanje na svim razinama kroz instrumente participativne i predstavničke demokracije ne uvedu neovisni stručnjaci, predstavnici radnika, udruga građana i samih građana kao korisnika vodnih usluga koji su inherentno zainteresirani za povećanje kvalitete usluga, ali i za dugoročnu održivost vodne infrastrukture i vodnih resursa. Voda je ne samo javno, već i zajedničko dobro, no da bi (p)ostala naša potrebno je da najšira društvena zajednica bude uključena u upravljanje tim resursom u interesu sadašnje i budućih generacija.

9. PREPORUKE

- 1 Normirati minimalnu količinu vode po osobi dnevno koja će se jamčiti besplatno svim fizičkim osobama u Hrvatskoj
- 2 Povećati razliku u cijeni javne vodoopskrbe za prosječne korisnike u odnosu na cijenu za socijalno ugrožene skupine tako da potonja ne može biti veća od 40 % cijene za prosječne korisnike i taj omjer treba vrijediti za svu potrošenu vodu
- 3 Znatnije povećati proračunsko financiranje za infrastrukturne projekte vodoopskrbe i odvodnje potrebne zbog obaveza preuzetih prema EU kako bi se s izbjeglo drastično povećanje cijena vodnih usluga, kao i gubici te prekomjerno zaduživanje komunalnih poduzeća
- 4 Uvesti za sve kategorije korisnika progresivnu stopu na cijenu vode u odnosu na povećanje potrošnje kako bi se destimulirala prekomjerna potrošnja
- 5 Provesti edukativne programe za smanjenje potrošnje vode te ukinuti poticaje za povećanu potrošnju vode, poput potpore Ministarstva turizma za gradnju bazena
- 6 Ukinuti zakonsku mogućnost za sudjelovanje privatnog sektora u usluzi pročišćavanja otpadnih voda jer se na primjeru Grada Zagreba pokazalo da takva javno-privatna partnerstva prate netransparentni i po javni proračun i građane štetni koncesijski ugovori
- 7 Uspostaviti PUP mehanizme unutar Hrvatske kako bi se javna vodna poduzeća međusobno pomagala u pisanju infrastrukturnih projekata za EU strukturne fondove te u ostalim tehnološkim i drugim izazovima
- 8 Osnovati PUP mehanizme za zemlje u razvoju kako bi javna poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju iz Hrvatske solidarno transferirala svoju tehnologiju i znanje javnim komunalnim poduzećima u zemljama u razvoju
- 9 Prilikom konstituiranja nadkomunalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju u okviru procesa okrupnjavanja usvojiti elemente participativne i predstavničke demokracije uključivanjem neovisnih stručnjaka, predstavnika radnika, korisnika te udruga za zaštitu okoliša i opće dobro u upravljačka i nadzorna tijela novih poduzeća
- 10 Pojačati javni i neovisni nadzor nad radom Hrvatskih voda uvođenjem neovisnih stručnjaka te predstavnika udruga za zaštitu okoliša i opće dobro u Upravno vijeće Hrvatskih voda
- 11 U sustavu donošenja odluka o financiranju lokalnih infrastrukturnih projekata iz sredstava državnog proračuna i vodnih naknada prioritzirati projekte koji unapređuju postojeću infrastrukturu u vidu smanjenja gubitaka u vodoopskrbnoj mreži umjesto širenja vodne infrastrukture na temelju često predimenzioniranih potreba
- 12 Definirati nove kriterije za ocjenu uspješnosti rada novoosnovanih nadkomunalnih poduzeća po kojima bi ih se moglo rangirati (benchmarking) kao što su univerzalnost pristupa usluzi, socijalna pravednost pristupa usluzi, kvaliteta vode, ekološka održivost vodnih resursa, održivost infrastrukture, uvjeti rada u poduzeću, transparentnost poslovanja, participativnost zajednice u donošenju odluka o poslovanju poduzeća, zadovoljnost korisnika uslugom itd.

DODACI

PRILOG 1: METODOLOGIJA

Svrha analize upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj bila je opis i vrednovanje upravljačkih praksi u pružanju vodnih usluga vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda. Upravljačke prakse razmatrali smo pomoću tri modela koja obilježavaju suvremene studije i praksu javnog upravljanja. Model novog birokratskog upravljanja (New Weberian State- NWS) odnosi se na osuvremenjivanje tradicionalnih upravljačkih principa i instrumenata koji se provode u hijerarhijskom okružju, sa strogim pravilima i eksplicitnim mandatima za provoditelje. Model novog javnog menadžmenta (New Public Management- NPM) predviđa reformiranje javnog sektora tehnikama poslovnog sektora među kojima se ističu fokus na mjerljive rezultate (*outputs*) i upravljanje putem ugovora. Reformu u smjeru veće demokratizacije upravljačkog procesa promiče model Participativnog upravljanja (Participatory Governance) koji se zasniva na principima mrežnog upravljanja, a kao temeljne upravljačke instrumente koristi povjerenje i zajedničke vrijednosti svih aktera uključenih u provedbu javnih politika. Dok u novom birokratskom upravljanju vlada zadržava monopol nad javnim uslugama, u druga dva modela provedbu javnih usluga dijeli s ne-državnim akterima. U novom javnom menadžmentu to najčešće podrazumijeva privatizaciju ili podugovaranje, a u participativnom upravljanju pružanje usluga se primarno odvija u partnerstvu državnog i civilnog sektora (Pollitt i Buckaert, 2011).

Koristeći navedene modele kao polazište, prakse pružanja vodnih usluga u Hrvatskoj analizirali smo vodeći se Hillovim i Hupeovim (2014) teorijskim okvirom višerazinskog upravljanja, koji provedbu javnih politika i pružanje javnih usluga shvaća kao dio upravljanja. Prisutnost elemenata koji korespondiraju s trima upravljačkim modelima promatrala se na razini sustava, organizacija i pojedinaca pa su s tim u vezi postavljeni sljedeći istraživački ciljevi i pitanja:

1. Analiza upravljanja *policy* procesom: kako je strukturiran *policy* okvir za upravljanje vodnim uslugama i koja je uloga različitih aktera u procesu pružanja vodnih usluga? Koje upravljačke instrumente u praksi koriste nositelji upravljačkih ovlasti [razina sustava]?
2. Analiza upravljanja međuorganizacijskim odnosima: kako izgledaju odnosi između države, Hrvatskih voda, jedinica područne i lokalne samouprave i poduzeća [isporučitelja] u pružanju vodnih usluga [razina organizacije]?
3. Analiza upravljanja međuljudskim kontaktima: kako izgleda unutarnja struktura i organizacija poslova u poduzećima koja pružaju vodne usluge i kakva je uloga građanima u pružanju vodnih usluga [razina pojedinca]?

U ocjeni uočenih upravljačkih praksi koristili smo sljedeće kriterije: efikasnost, solidarnost, održivost, jednakost, participativnost, djelotvornost, transparentnost i pravednost. Analiza je uključila i usporedbu inozemnih praksi upravljanja vodnim uslugama temeljem pregleda sekundarnih izvora podataka. Studija slučajeva inozemnih praksi djelovale su kao nadogradnja.

Što se tiče glavnih metoda i izvora podataka, istraživanje upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj primarno se oslanjalo na kvalitativni pristup jer omogućuje intenzivnu analizu fenomena i osjetljivost na kontekst, a oboje je važno za ciljeve istraživanja i istraživačka pitanja. Kako bi se osigurala konvergentnost nalaza i triangulacija (Yin, 2009), intervjui kao glavni izvori



dokaza kombinirali su se s dokumentima kojima se na nacionalnoj razini uokviruje pružanje vodnih usluga. Intervjui su provedeni na uzorku od N=23 ispitanika i ispitanica (5 žena i 18 muškaraca), aktera uključenih u upravljanje vodnim uslugama u Hrvatskoj. Kriteriji za izbor sudionika razgovora bili su njihov aktivni angažman u aktivnostima pružanja usluga i razlike u poziciji na akcijskoj skali operativnog upravljanja. U odnosu na potonje kriterije sudionici su bili podijeljeni na aktere koji djeluju na razini sustava (rukovoditelji u državnim tijelima i agencijama, stručnjaci te predstavnici sindikata i okolišnih udruga (5)), aktere aktivne na organizacijskoj razini (članovi predstavničke i izvršne vlasti na regionalnoj i lokalnoj razini, rukovoditelji u poduzećima koje pružaju vodne usluge (15)) te aktere koji sudjeluju u provedbi na individualnoj razini operativnih aktivnosti (neposredni pružatelji (3)).

Polustrukturirani intervjui (protokol za intervju u Prilogu 2) su provedeni individualno, na radnim mjestima sudionika/ica, od strane članova/ica interdisciplinarnog istraživačkoga tima u razdoblju od ožujka 2014. do lipnja 2014. godine na području Republike Hrvatske. Uz dopuštenje sudionika/ica, svi razgovori su snimani, a audio zapisi transkribirani uz jamstvo povjerljivosti glede identiteta i pohranjivanja transkripta. Svi sudionici/sve sudionice intervjuja potpisali su Etičku izjavu (primjer u Prilogu 3) koja regulira gore navedene uvjete. Dokumenti (popis u Prilogu 4) koji su bili prikupljeni uključuju strateške dokumente (6) i zakone (2) koji uređuju ili usmjeravaju upravljanje vodnim uslugama u Hrvatskoj. Osim toga, kako bi se osigurao uvid u operativne aktivnosti, analiza dokumenata obuhvatila je i 13 podzakonskih propisa kojima se osiguravaju smjernice i normativi za pružanje vodnih usluga.

Analiza prikupljenih dokumenata i transkripata intervjuja provedena je kroz kvalitativno kodiranje i kategorizaciju. U kodiranju su se primijenila dva ciklusa kodiranja. U prvom ciklusu odgovori su kodirani metodom strukturalnog kodiranja, kojom se iz dokumenata ili transkripata izdvajaju dijelovi sadržaja ili izrazi koji se odnose na istraživačka pitanja (Saldaña, 2009). Tako izdvojeni dijelovi teksta detaljnije su se kodirali korištenjem privremeno utvrđenih kodova (*provisional codes*), generiranih na temelju teorijskih modela upravljanja (NPM, NPG i NWS). Privremeni kodovi primjenjivali su se u interakciji s empirijskom građom pa su se, shodno tome, mijenjali i ponovno definirali. U drugom ciklusu kodiranja privremeni kodovi bili su grupirani u manji broj skupova te su se iz njih razvile kategorije i teme koje su odredile strukturu analize.

Kako bi se osigurala kongruentnost, kategorije stvorene tijekom oba ciklusa kodiranja transkripata uspoređivale su se i interpretirale zajedno s kategorijama nastalima u obradi dokumenata. U finalnom pisanju, nalazi kvalitativnog kodiranja su se nadopunjavali statističkim podacima. Također, vjerodostojnost rezultata analize intervjuja i njihove interpretacije nastojali smo povećati uvođenjem pravila triangulacije i po pitanju istraživača uključenih u proces kodiranja. Tako su postupak uređivanja empirijske građe i oblikovanja kategorija, neovisno jedan o drugome, radila četiri istraživača različitih profila (politologija, sociologija i pravo). Dobivene kategorije potom su uspoređivane i interpretirane, nakon čega se o njima raspravljalo i potom ih se usklađivalo kako bi konačne kategorije predstavljale rezultat konsenzusa svih četvero istraživača.

PRILOG 2: PROTOKOL ZA INTERVJUIRANJE

Projekt: ANALIZA UPRAVLJANJA VODNIM USLUGAMA U HRVATSKOJ

PROTOKOL ZA INTERVJUIRANJE

Provoditelj/ica intervju:

Intervjuirana osoba:

Organizacija:

Datum: Sat:

Na početku:

- Upoznavanje sudionika sa svrhom i ciljevima istraživanja: opisati i ocijeniti upravljanje vodnim uslugama u Hrvatskoj te osigurati preporuke za unapređenja i buduće planiranje provedbe vodnih usluga.
- Pojašnjenje da intervju ima 6 grupa pitanja s potpitanjima i da bi mogao trajati 45 minuta. Grupe pitanja odnose se na:
 1. regulatorni i *policy* okvir za vodne usluge (vodoopskrba i odvodnja)
 2. upravljanje procesom pružanja vodnih usluga na razini čitave države
 3. upravljanje odnosima između tijela na nacionalnoj razini, jedinica područne i lokalne samouprave i poduzeća
 4. upravljanje poduzećima koja pružaju vodne usluge i odnosima prema građanima
 5. opća ocjena upravljanja
 6. rezultate pružanja vodnih usluga
- Tražiti dozvolu za snimanje
- Izjava o tome da će se rezultati koristiti samo skupno i povjerljivo (nikako poimenično- osim uz izričitu dozvolu sudionika)
- Pitati osobu ima li nekih početnih pitanja i naglasiti da nam je u intervjuu važan dojam i mišljenje sugovornika ta da nije nikakav problem ako ne bude imala uvid u neke od tema koje smo uzeli u fokus. Upravo iz tog razloga intervju provodimo s nizom aktera na nacionalnoj i lokalnim razinama te potpuni uvid dobivamo zbirom intervju.



PITANJA	BILJEŠKE
1. Koja je vaša uloga u upravljanju vodnim uslugama?	
<p>2. Kakav je po vama regulatorni okvir za upravljanje vodnim uslugama?</p> <p>2.1. Koji su po vama ciljevi izmjena Zakona o vodama u dijelu koji se odnosi na vodne usluge (vodoopskrba i odvodnja)?</p> <p>2.2. Koje sve novine te izmjene donose?</p> <p>2.3. Kako ocjenjujete važeću Strategiju upravljanja vodama i Plan upravljanja vodama?</p>	
3. Kako trenutno izgleda upravljanje pružanjem vodnih usluga na razini države?	
<p>3.1. Koja je uloga države i državne administracije i što su im glavni upravljački instrumenti (subvencije, uredbe, norme, postavljanje indikatora ishoda, koncesije, inspekcijski nadzor..)?</p> <p>3.2. Kolika je važnost vodnog gospodarstva unutar nadležnog ministarstva?</p> <p>3.3. Koja je uloga Hrvatskih voda i što su im glavne upravljačke zadaće i instrumenti (subvencije, norme, konzultacije s provoditeljima..)?</p> <p>3.4. Koja je uloga Nacionalnog vijeća za vode i Vijeća za vodne usluge?</p> <p>3.5. Koja je uloga nižih razina vlasti - županija i jedinica lokalne samouprave (JLS)?</p> <p>3.6. Od svih tih aktera, čiji je utjecaj presudan?</p> <p>3.7. Postoje li neki nedržavni akteri koji imaju utjecaj na upravljanje vodnim uslugama?</p>	
<p>4. Kako trenutno izgledaju odnosi između države, Hrvatskih voda, jedinica područne i lokalne samouprave (JPLS) i poduzeća (isporučitelja) u pružanju vodnih usluga?</p> <p>Napomena: za sugovornike s nacionalne razine pitanja koja slijede treba formulirati općenito, a za sugovornike s lokalne razine dio pitanja može se postaviti tako da se odnosi baš na njihove jedinice - u formi "Kako je u vašoj jedinici....."</p>	

4.1. Kako je podijeljena odgovornost i kakav je odnos [nadređenosti] između ministarstva, Hrvatskih voda, JPLS i poduzeća za usluge vodoopskrbe i odvodnje?

4.2. Tko sve provodi nadzor nad pružanjem vodnih usluga?

4.3. Kolika je moć stvarno dana JLPS u planiranju i financiranju infrastrukture i razvoju usluga?

4.4. Upravlja li JLS radom isporučitelja i, ako da, na koji način to rade [odluke gradskih vijeća o cijeni vode, konzultacije čelnika grada/općine s upravom poduzeća, subvencije..]?

4.5. Kako se, na primjer, u [vašoj] lokalnim zajednicama utvrđuje cijena vode?

4.6. Održava li ta cijena vode postojeću infrastrukturu?

4.7. Plaćaju li jedinice koncesiju državi s obzirom na količinu zahvaćene vode ili je iznos fiksni [koliki je]?

4.8. Imaju li jedinice dovoljno vode, prodaju li ju i kupuju jedni od drugih?

4.9. Kakva je praksa suradnje različitih gradova i općina u vodoopskrbi i odvodnji?

4.10. Koliko međusobno surađuju različita poduzeća?

4.11. Kako se razvija trend okrupnjavanja pružanja vodnih usluga u vodna područja? Koje su, po vama, posljedice tog trenda?

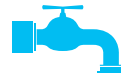
4.12. Kako se razvija trend odvajanja vodoopskrbe i odvodnje od ostalih komunalnih usluga? Što mislite o tom trendu?

4.13. Koliko je, po vašem mišljenju moguća privatizacija usluga i infrastrukture, a koliko koncesija?

4.14. Na koji način lokalna zajednica [dionici] sudjeluju u pružanju i nadzoru vodnih usluga?

5. Kako izgleda unutarnja struktura i organizacija poslova u poduzećima koja pružaju vodne usluge?

5.1. Kakvi su odnosi s građanima?



<p>5.2. Kako su u poduzećima organizirani odjeli i timovi? Koju ulogu imaju kooperanti?</p> <p>5.3. Kako se biraju ravnatelji poduzeća?</p> <p>5.4. Tko su krajnji provoditelji- radnici na terenu i što su sve njihove zadaće?</p> <p>5.5. Koliko je važna struka i standardi za te zadaće?</p> <p>5.6. Koliko su radnici autonomni u rješavanju problema, a koliko se čvrsto trebaju držati pravila?</p> <p>5.7. Kakva je uloga građana u pružanju vodnih usluga?</p> <p>5.8. Jesu li građani informirani i pokazuju li interes za ovu uslugu?</p> <p>5.9. Postoje li kanali za njihovu povratnu informacija- recimo knjiga žalbe?</p> <p>5.10. Kakva je, po vama, percepcija građana o poduzeću koje pruža vodne usluge?</p> <p>5.11. Koristi li se naknada za vodne usluge kao instrument za regulaciju i stvaranje svijesti o potrošnji?</p>	
<p>6. Na kraju, kako ocjenjujete sustav pružanja vodnih usluga na razini države, lokalne zajednice i poduzeća? (u pogledu održivosti, efikasnosti, transparentnosti, jednakosti, solidarnosti, djelotvornosti i participativnosti).</p> <p>6.11. Kako bi se, po vama, sustav pružanja usluga mogao optimizirati?</p>	
<p>7. Kako ocjenjuje rezultate gospodarenja vodnim uslugama – posebice s obzirom na:</p> <p>Kvalitetu vode</p> <p>Pristup vodi (fizički i financijski)</p> <p>Financijsku i ekološku održivost</p>	
<p>IMATE LI ŠTO ZA DODATI</p>	

Zahvala na strpljivosti i suradnji

PRILOG 3: ETIČKA IZJAVA

Projekt: ANALIZA UPRAVLJANJA VODNIM USLUGAMA U HRVATSKOJ

KONTAKTNE INFORMACIJE

Ime i prezime istraživača/ice:

mail:

mobitel:

Ime i prezime drugih osoba prisutnih na intervjuu:

SAŽETAK ISTRAŽIVANJA

Provodi se kvalitativno istraživanje stavova zainteresirane i stručne javnosti o upravljanju vodnim uslugama u Hrvatskoj. Istraživanje se provodi u okviru izrade analize politike koja ima za cilj opis i evaluaciju stanja te formuliranje preporuka za unapređenja i buduće planiranje provedbe vodnih usluga. Analiza će uključiti i pregled inozemnih praksi upravljanja vodnim uslugama koje će biti nadogradnja na evaluaciju hrvatskog upravljačkog procesa i rezultata te podloga za formuliranje preporuka. Kvalitativna istraživačka metoda korištenjem individualnog polustrukturiranog intervjua omogućava nam detaljnije uvide od onih koji se dobivaju provođenjem upitnika ili ankete. Istraživanje uključuje i analizu rezultata prikupljenih intervjuiranjem, uz odgovarajuće kodiranje i osiguranu povjerljivost podataka sudionika, te analizu dokumenata. Istraživanje se provodi u okviru projekta "Korupcijski SONAR - Glasom javnosti protiv korupcije u upravljanju prostorom i prirodnim resursima" kojeg provodi Zelena akcija u suradnji s partnerima Fakultetom političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, zakladom Heinrich Böll, te drugama Art radionica Lazareti, multimedijalni institut MAMA, Pravo na Grad i Zelena Istra. Projekt je financiran sredstvima Europske unije (u sklopu I komponente programa IPA 2010 – pomoć u tranziciji i jačanje institucija) te sufinanciran sredstvima Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge i zaklade Heinrich Böll.

OPIS INTERVJUA

Intervju se provodi kao individualni polustrukturirani intervju uz sudjelovanje intervjueira/ke i eventualno pomoćnika/pomoćnice u istraživanju. Istraživanje se provodi na području cijele Hrvatske kroz rad 6 timova za provođenje intervjua. Kod polustrukturiranog intervjua postoji set okvirnih pitanja, ali redoslijed pitanja i podpitanja nisu unaprijed određena. Naglasak je stavljen na iskustvo i stavove ispitanika. Ovaj intervju sastoji se od 6 grupa pitanja koja se odnose na:

1. regulatorni i *policy* okvir za vodne usluge (vodoopskrba i odvodnja),
2. upravljanje procesom pružanja vodnih usluga na razini čitave države,
3. upravljanje odnosima između tijela na nacionalnoj razini, jedinica lokalne i područne samouprave i poduzeća,
4. upravljanje poduzećima koja pružaju vodne usluge i odnosima prema građanima,
5. opća ocjena upravljanja, te na kraju
6. rezultati pružanja vodnih usluga.

Očekivano trajanje intervjua je 45 minuta do 1 sat. Uz suglasnost ispitanika intervju će radi lakše obrade podataka biti snimljen diktafonom uz osiguranje povjerljivosti te uništenje snimke nakon njenog prijepisa. Identitet ispitanika je nevažan za rezultate istraživanja te neće biti



naveden niti u jednom dijelu istraživanja ili podržavajuće dokumentacije. Ispitanici se grupiraju prema njihovoj poziciji odnosno znanju/iskustvu u odnosu na razinu sustava upravljanja vodnim uslugama- razina države, razina odnosa među organizacijama i razina krajnjeg korisnika. Ispitanici se identificiraju po preporuci osoba uključenih u istraživanje. Završetak analize politike upravljanja vodnim uslugama u Republici Hrvatskoj očekuje se u rujnu 2014. godine te će rezultati biti predstavljeni na konferenciji o upravljanju prostorom i prirodnim dobrima. Najava konferencije kao i sama analiza biti će objavljeni na Internet stranici projekta www.prostorna-pravda.org.

IZJAVA

Ovo istraživanje se provodi u okviru izrade analize politike koja ima za cilj opis i evaluaciju stanja te formuliranje preporuka za unapređenje i buduće planiranje provedbe vodnih usluga u Republici Hrvatskoj. Sudjelovanje u istraživanju je dobrovoljno, a povjerljivost podataka garantirana. Uz pristanak ispitanika/ce intervju se zvučno snima radi lakše obrade i analize podataka. Nakon provedbe intervju član istraživačkog tima će napraviti prijepis audio snimke, a snimku će trajno izbrisati najkasnije 15 dana nakon provedbe intervju. Intervju s pripadajućim podacima ispitanika će se kodirati te se njegovo ime i prezime neće koristiti u daljnjem tekstu, već samo dodijeljen kod. Na taj način samo intervjuer/ka te eventualno pomoćnik istraživača znaju da spomenute izjave i citati pripadaju baš tom ispitaniku. Prijepis snimke intervju kodirati će se sukladno odabranoj istraživačkoj metodi. Provoditelji intervju i njihovi pomoćnici neće trećim osobama, osim osoba koje su uključene u provedbu istraživanja, otkriti identitet niti s identitetom povezane podatke o ispitanicima. Ispitanik/ca ima pravo prekinuti sudjelovanje u istraživanju u bilo kojem trenutku.

Potpis istraživača/ice:
ispitanika/ce:

Potpis

Potpis pomoćnika/ce:

Datum: _____

PRILOG 4: POPIS ANALIZIRANIH DOKUMENATA

Strateški dokumenti

1. Plan upravljanja vodnim područjima (NN 82/13)
2. Strategija upravljanja vodama (NN 91/08)
3. Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske (1997., izmjene i dopune 2013.)
4. Nacionalna strategija kemijske sigurnosti (NN 143/08)
5. Plan provedbe vodno-komunalnih direktiva (studen 2010.)
6. Strategija održivog razvitka RH (NN 30/09)

Zakoni

7. Zakon o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14)
8. Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva (NN 153/09, 90/11 i 56/13)

Podzakonski propisi

9. Uredba o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga (NN 112/10)
10. Uredba o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (NN 112/10)
11. Uredba o visini naknade za korištenje voda (NN 82/10, 83/12 i 10/14)
12. Uredba o visini naknade za zaštitu voda (NN 82/10, 83/12 i 151/13)
13. Uredba o visini naknade za uređenje voda (NN 82/10, 108/13)
14. Pravilnik o sadržaju, postupku i metodologiji donošenja Strategije upravljanja vodama i Plana upravljanja vodnim područjima, načinu konzultiranja i informiranja javnosti i sastavu Savjeta vodnog područja (NN 3/11)
15. Uredba o standardu kakvoće voda (NN 73/13)
16. Uredba o uslužnim područjima (NN, 67/14)
17. Pravilnik o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe (NN 28/11, 16/14)
18. Pravilnik o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne odvodnje (NN 28/11, 16/14)
19. Pravilnik o obračunu i naplati naknade za uređenje voda (NN 83/10, 126/13)
20. Pravilnik o obračunu i naplati naknade za korištenje voda (NN 84/10, 146/12)
21. Pravilnik o obračunavanju i plaćanju naknade za zaštitu voda (NN 83/10, 160/13)

PRILOG 5: POPIS KORIŠTENIH IZVORA I LITERATURE

- ABC Napoli (2014) Chi siamo (http://www.arin.na.it/index.php?id_page=28)
- ABC Napoli (2014) Carta dei Servizi 2014 (https://www.arin.na.it/allegato/allegato_1172_Carta_dei_Servizi_2014.pdf)
- Avrillier, R. (2005) A Return to the Source, - Re-municipalisation of Water Services in Grenoble, France. In: Balanya, B. et al (eds.) Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World. Transnational Institute, Amsterdam, 63 - 72.
- Avramidis, C., Galanopoulos, A. (2013) Privatizing Water in Greece (<http://borderlinereports.net/2013/07/09/privatizing-water-in-greece/>)
- Bakker, K. J. (2003) A Political Ecology of Water Privatization, Studies in Political Economy 70
- Barlow, M., Clarke, T. (2004) Water Privatization , Global Policy Forum
- Bel, G. (2013) The Economics of Water Privatization - In Defense of Pragmatism, The European
- Bel, G., Warnerb, M. (2008) - Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies, Resources, Conservation and Recycling 52: 1337-1348



- Citroni (2007) http://www.academia.edu/639333/Public-Private_Partnerships_in_the_Italian_Reform_of_Water_Supply_and_Sanitation_Services_Corporate_Europe_Observatory (2013) Case of Naples. (http://www.remunicipalisation.org/#case_Naples)
- Državni ured za reviziju RH (2013) Ekonomska opravdanost cijena javnih vodnih usluga (vodoopskrbe i odvodnje) društva Zagrebački holding d.o.o. (<http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013/posebne-revizije/01-ekonomska-opravanost/01-vodne-usluge/04-grad-zagreb-zagrebacki-holding-d.o.o.-vodne-usluge.pdf>)
- Eau des Lacs de l'Essonne (2010) Eau des Lacs de l'Essonne, le Conseil d'exploitation de la Régie se met au travail. Preuzeto 10.06.2014. (http://www.eaudezlacsdelessonne.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=89:autravail&catid=38:votecitoyenne&Itemid=63)
- EPSU (2011) (<http://www.epsu.org/a/7217>)
- EWM (2013) Hands off ABC Napoli (<http://europeanwater.org/actions/country-city-focus/289-hands-off-abc-napoli>)
- EWM (2014) Summary of the remunicipalization of the water service in Italia (<http://europeanwater.org/actions/country-city-focus/323-summary-of-the-remunicipalization-of-the-water-service-in-italia>)
- David H., Lobina, E. (2008) Water Privatisation, International Public Services International Research Unit (PSIRU)
- Deller, S. et al eds. (2009) Research on the Economic Impact of Cooperatives, University of Wisconsin Centre for Cooperatives, Madison. (http://reic.uwcc.wisc.edu/sites/all/REIC_FINAL.pdf)
- Gleick, P. H., Wolff, G., Chalecki, E. L.; Reyes, R. (2002) The New Economy of Water - The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water, Pacific Institute
- Hachfeld, D. (2008) The Remunicipalisation of Water – Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble. Preuzeto 08.06.2014. (<http://berliner-wassertisch.net/assets/files/PDF-Dokumente/David%20Hachfeld%20-%20The%20Remunicipalisation%20of%20Water%20-%20Potsdam%20andG.pdf>)
- Hall, D. et al (2009) Public-public partnerships (PUPs) in water. PSIRU, London. (<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/pupinwater.pdf>)
- Hall, D. (2014) Rekomunalizacija komunalnih usluga u Europi, Pravo na grad (prijevod članka David Hall (2014) Re-municipalising municipal services in Europe, EPSU)
- Hall, D., Karunanathan, M. (ed.) (2012) Our Right to Water - Case Studies on Austerity and Privatization in Europe, The Blue Planet Project
- Hall, D., Lobina, E. (2001) UK Water privatisation – a briefing, Public Services International Research Unit (PSIRU)
- Hall, D., Lobina, E. (2001) Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. PSIRU Report. Preuzeto 10.06.2014. (<http://www.psiru.org/reports/2001-08-W-Grenoble.doc>)
- Hill, M., Hupe, P. (2014) Implementing Public Policy (3rd. Edition), London: Sage
- Hoedeman, O., Kishimoto, S., Pigeon, M. (2012) Looking at the Future: What Next for Remunicipalisation. In: Pigeon, M. et al., Remunicipalisation: Putting Water into Public Hands, Transnational Institute, Amsterdam.
- Kordej-De Villa, Ž., Nušinić, M., Slijepčević, S. (2011) Ekonomsko-financijski aspekti provedbe vodno-komunalnih direktiva – Sažetak; Zagreb: Ekonomski institut
- Lobina, E. (2001) Water privatisation and restructuring in Central and Eastern Europe, Public Services International Research Unit (PSIRU)

- Lobina, E. (2006a) D21: Watertime case study - Grenoble, France. Preuzeto 08.06.2014. (http://www.watertime.net/docs/WP2/D21_Grenoble.doc)
- Lobina, E. (2006b) Régie des Eaux de Grenoble, France as a successful public water operator – Evidence from the WaterTime research project.
- Manahan, M.A. (2012) Alternative models for water governance and management: the people's challenge to "green economy" (<http://focusweb.org/content/alternative-models-water-governance-and-management-people%E2%80%99s-challenge-%E2%80%9Cgreen-economy%E2%80%9D>)
- McDonald, D. A. (2014) Public Ambiguity and the Multiple Meanings of Corporatization (uvodno poglavlje publikacije David A. McDonald (ed.) - Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South, Zed Books)
- McDonald, D. A. (2012) Remunicipalisation Works! (prvo poglavlje publikacije Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman and Satoko Kishimoto (eds) Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands, Transnational Institute)
- Medalye, J. (2007) Drivers of public-private partnerships in the water sector, The Encyclopedia of Earth
- Nikolaou, K. (2014) Another World Exists: thousands of water cooperatives on the planet ([http://www.fame2012.org/en/2014/09/17/water-cooperatives-on-the-planet/#\[1\]](http://www.fame2012.org/en/2014/09/17/water-cooperatives-on-the-planet/#[1]))
- Pigeon, M. (2012) Une eau publique pour Paris: Symbolism and Success in the Heartland of Private Water (drugo poglavlje publikacije Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman and Satoko Kishimoto (eds) Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands, Transnational Institute)
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) Public Management Reform: A Comparative Analysis-NPM, Governance and the Neo-Weberian State (3rd ED.) Oxford: Oxford University Press
- Saldana, J. (2009) The Coding Manual for Qualitative Researchers, London: Sage
- Seyfarth, G. (2013) Case of Berlin: From Privatisation to Remunicipalisation (Prezentacija na seminaru o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima, Zagreb)
- Skokandić, S i Urbanc, K. (2009) Sudjelovanje korisnika u nastavi studenata socijalnog rada: Perspektiva nastavnika. Ljetopis socijalnog rada 16 (2): 299 – 325.
- Steel, R. (2005) Actively involving marginalized and vulnerable people in research, u: L. Lowes i I. Hullat, ur., Involving service users in health and social care research. London: Routledge.
- Swyngedouw, E. (2007) Urban Water Flows and Capital Accumulation - The contradictions of urbanising H2O under neo-liberalism, School of Environment and Development, University of Manchester
- Tilch, R., Schmitz, K. (2013) EU's water privatization plans – Benefits and downsides of privatizing a public good, Maastricht University, School of Business and Economics
- United Nations General Assembly (2010) Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 64/292. The human right to water and sanitation
- Veolia Environnement: A Profile of the World's Largest Water Service Corporation, Food & Water Europe, April 2011
- Warner, M. E. (2011) Water Privatization Does Not Yield Savings (a contribution chapter to the "Reclaiming Public Water Achievements, Struggles and Visions from Around the World
- Werle, H. (2004) Between Public Well-being and Profit Interests: Experiences of the partial privatisation of water supply in Berlin, Bread for the World
- WHO, UNICEF (2013) Progress on Sanitation and Drinking-Water 2013 (http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMPreport2013.pdf)
- Yin, R. K. (2009) Case Study Research: Design and Methods. (4th Edition) London: Sage

Ova publikacija izrađena je u sklopu projekta "Korupcijski SONAR- glasom javnosti protiv korupcije u upravljanju prostorom i prirodnim resursima". Projekt provodi Zelena akcija u suradnji s partnerskim organizacijama: Fakultetom političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Heinrich Boell Stiftung, i udrugama Art radionica Lazareti, Multimedijalni institut MAMA, Pravo na Grad, i Zelena Istra. Projekt financira Europska unija, a sufinancira Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge i Heinrich Boell Stiftung. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Zelene akcije i ne predstavlja nužno stajalište Europske unije niti Ureda za udruge.

Europsku uniju čini 28 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.



Ured za udruge
Vlade Republike Hrvatske

50fpzg



zelena istra

